

CONGRESO INTERNACIONAL ROSARIO 2010

PROFUNDIZANDO LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE VIDA

**Desafíos de la democracia participativa y
los aprendizajes ciudadanos en el Siglo XXI**



Editores:

Alberto Ford
Cintia Pinillos
Gisela Signorelli
Mariana Berdondini



Facultad de Ciencias Sociales
y Humanidades



Congreso Internacional Rosario 2010

PROFUNDIZANDO LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE VIDA

**Desafíos de la democracia participativa y los aprendizajes
ciudadanos en el Siglo XXI**

ISBN: 978-950-673-868-6

Editores

Alberto Ford

Cintia Pinillos

Gisela Signorelli

Mariana Berdondini

Dibujo de tapa

El Proyecto La Ciudad de las Niñas y los Niños de la Municipalidad de Rosario fue convocado al Congreso Internacional: "Profundizando la democracia como forma de vida. Desafíos de la democracia participativa y los aprendizajes ciudadanos en el Siglo XXI", ofreciendo un espacio de participación ciudadana a niños y niñas de Rosario, que tuvieran entre 9 y 10 años y desearan participar a través de un dibujo que represente una idea de Democracia. De todos los dibujos se seleccionó uno como logo del Congreso realizado por Emiliano Becci, alumno de la Escuela Las Heras N° 66. Todas estas creaciones infantiles forman parte de una muestra itinerante, que circula por diferentes espacios de la ciudad.

Congreso Internacional Rosario 2010

**PROFUNDIZANDO LA DEMOCRACIA
COMO FORMA DE VIDA**

**Desafíos de la democracia participativa y los
aprendizajes ciudadanos en el Siglo XXI**

Editores

Alberto Ford
Cintia Pinillos
Gisela Signorelli
Mariana Berdondini

**Facultad de Ciencia Política y
Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario**

ROSARIO - ARGENTINA 2010

ISBN: 978-950-673-868-6

Colaboradora
Melisa Regiardo

**Congreso Internacional: Profundizando la democracia como forma de vida.
Desafíos de la democracia participativa y los aprendizajes ciudadanos en el Siglo XXI**

13-16 de Mayo, 2010 – Rosario, Argentina

**Organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario.**

COMITÉ ACADÉMICO

- **Alicia Cabezudo** (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
- **Boaventura de Sousa Santos** (Universidad de Coimbra, Portugal)
- **Daniel Schugurensky** (University of Toronto, Canadá)
- **Enrique Peruzzotti** (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina)
- **Erik Olin Wright** (Universidad de Wisconsin - Madison, Estados Unidos)
- **Gabriela Ippolito-O'Donnell** (Universidad Nacional de San Martín, Argentina)
- **Giovanni Allegretti** (Universidad de Coimbra, Portugal)
- **Jane Mansbridge** (Universidad de Harvard, Estados Unidos)
- **José Nun** (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)
- **Juan Carlos Tedesco** (Instituto Internacional de Planificación de la Educación, Argentina)
- **Osvaldo Iazzetta** (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
- **Yves Cabannes** (University College London)

COMITÉ ORGANIZADOR

- **Alberto Pérez** (Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades y Artes, UNR)
- **Claudia Voras** (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **Eduardo Canel** (CERLAC - York University)
- **Elizbeth Martínez de Aguirre** (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **Estela Pérez Moncunill** (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **Fabián Bicciré** (Facultad de Ciencia Política y

Relaciones Internacionales, UNR)

- **Franco Bartolacci** (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **Graciela Rocchi** (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **María de los Ángeles Dicapua** (Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **María Eugenia Garma** (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **María Inés Suidini** (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **Melina Perbellini** (Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **Mirta Moscatelli** (Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades y Artes / Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **Mónica Bifarello** (Gobierno de la Provincia de Santa Fe)
- **Norma Valentino** (Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **Olga Corna** (Centro de Estudios Canadienses en Rosario)
- **Pedro Romero** (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **Romina Trincheri** (Municipalidad de Rosario)
- **Silvia Morelli** (Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades y Artes, UNR)
- **Silvia Robin** (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)
- **V. Gastón Mutti** (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR)

COMITÉ EJECUTIVO

- **Alberto Ford** (UNR) (Coordinador)
- **Cintia Pinillos** (UNR)
- **Gisela Signorelli** (UNR)
- **Mariana Berdondini** (UNR)
- **Martín Carné** (UNR)
- **Sofía Perotti** (UNR)
- **Valeria Sassaroli** (UNR)
- **Valeria Venticinque** (UNR)
- **Josh Lerner** (The New School for Social Research, New York, USA)

SEDES

Centro Cultural Bernardino Rivadavia (CCBR) - San Martín 1080. Plaza Montenegro

Universidad Nacional de Rosario (UNR) - Maipú 1065

Teatro La Comedia - Mitre y Cortada Ricardone

Centro Municipal de Distrito Sudoeste (CMD SO) - Francia 4435

La Toma - Tucumán 1349

Isla de los Inventos – Corrientes y Río Paraná

Museo de la Memoria - Aristóbulo del Valle 2650

El siguiente libro muestra una parte de lo conocido y discutido en el “Congreso Internacional Profundizando la democracia como forma de vida” que compartimos en Rosario en mayo de 2010: las producciones escritas tal cual fueron enviadas por los participantes de muchos países.

Bien señala el prólogo, se realizaron muchas otras actividades en diferentes espacios de la ciudad, con diferentes actores. Por momentos desordenadas, siempre interesantes y emocionantes, vivas. Fueron días de hablar, escuchar, mirar, recorrer juntos y establecer lazos que se proyectan al futuro.

El Comité Ejecutivo se congratula de todo el trabajo voluntario puesto en la organización porque permitió encontrarnos y compartir ideas y experiencias novedosas de personas tan distintas pero tan parecidas en el trabajo por una realidad más parecida a lo soñado.

*Dr. Alberto Ford
Coordinador del Comité Ejecutivo*

Congreso Internacional Profundizando la democracia como forma de vida. *Desafíos de la democracia participativa y los aprendizajes ciudadanos en el Siglo XXI*. Rosario, Argentina, 13 al 16 de mayo de 2010.

Organizado por la Facultad de Ciencia Política y RRH, Universidad Nacional de Rosario.

Página web: www.congresorosario2010.com.ar

e-mail: contacto@congresorosario2010.com.ar

PRÓLOGO

Mariana Berdondini (UNR-UNER-Becaria CONICET)

Cintia Pinillos (UNR-UNER)

Gisela Signorelli (UNR- Becaria CONICET)¹

Reflexión académica e intercambio de experiencias

Las prácticas y las concepciones acerca de la democracia están en transformación. La decreciente participación electoral, la desconfianza ciudadana hacia la clase política y hacia las instituciones de la democracia formal así como las limitaciones de la democracia representativa para asegurar la inclusión social y la igualdad de oportunidades, han desatado intensos debates. Paralelamente, en el campo educativo existe una creciente preocupación por las limitaciones del modelo de educación tradicional, pues es claro que la memorización pasiva de datos y los cursos de instrucción cívica son insuficientes para formar una ciudadanía crítica, protagonista y solidaria.

En las últimas dos décadas han proliferado experimentos de democracia participativa y de educación ciudadana en diversos ámbitos sociales. Asimismo, ha aumentado la conciencia respecto al potencial que tiene el aprendizaje colectivo en espacios democráticos para promover el bien común y el desarrollo humano, para complementar el rol de las instituciones representativas con la inteligencia asociativa, y para contribuir a profundizar la democracia.

Sin embargo, a pesar de la expansión de prácticas democráticas innovadoras, los vínculos entre las distintas experiencias suelen ser débiles, disminuyendo su potencial transformador. Por otro lado, las redes internacionales que promueven el conocimiento y la reflexión orientada teóricamente se encuentran en un estadio incipiente de desarrollo.

Con el Congreso Internacional **Profundizando la democracia como forma de vida. *Desafíos de la democracia participativa y los aprendizajes ciudadanos en el Siglo XXI*** se buscó precisamente

¹ Licenciadas en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. Doctorandas en Ciencia Política en la misma casa de estudios. Miembros del Proyecto de Investigación dirigido por la Mg. Silvia Robin: COD. 1POL144 UNR "Representación y participación democrática en los espacios locales" (en proceso de acreditación).

disminuir esta brecha **convocando a dialogar sobre las intersecciones teóricas y prácticas entre la democracia participativa y los aprendizajes ciudadanos**, constituyendo un espacio de reflexión académica e intercambio de experiencias a través del involucramiento de los propios actores. A partir de prácticas creativas, pasadas o presentes, en instituciones de educación formal y no formal, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y lugares de trabajo, se propició el análisis iniciativas promovidas en contextos políticos, sociales e históricos diversos.

En un tiempo de balances y de transformaciones globales, desde este lugar del mundo se invitó a pensar: si en los últimos dos siglos luchamos por institucionalizar derechos civiles, políticos y sociales *¿haremos del siglo XXI el de la profundización y la proliferación democrática como forma de vida?*

El punto de partida son las teorías de la democracia que, manteniendo una respuesta procedimental al problema de la democracia, vinculan lo procedimental con forma de vida. Las obras de autores como Lefort, Castoriadis y Habermas en los países del Norte (Lefort, 1986; Castoriadis, 1986; Habermas, 1984; Habermas 1995) y Lechner, Nun y Bóron en los países del Sur (Lechner, 1988; Bóron, 1994; Nun, 2000) se constituyen en referentes de esta concepción, que entiende a la democracia como forma de perfeccionamiento de la convivencia humana, una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad (AVRITZER y SANTOS, 2003).

El Congreso es continuidad de otros organizados por el Transformative Learning Centre, OISE-University of Toronto en Toronto, Canadá, bajo el nombre *International conference on Social Movement Learning* (marzo 2001) y *Multiple Currents: Expanding the Boundaries of Transformative Learning* (noviembre 2001), *Lifelong citizenship learning, participatory democracy and social change: local and global perspectives* (octubre 2003) y *Learning Democracy by Doing: Alternative Practices in Citizenship Learning and Participatory Democracy* (octubre 2008)².

La Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario cuenta con importantes antecedentes y trayectoria en el estudio de la democracia desde diferentes perspectivas así como en la organización de reuniones científicas y actividades de vinculación con la comunidad. Por otro lado, en la ciudad de Rosario se vienen desarrollando en las últimas décadas experiencias innovadoras para la promoción de participación ciudadana y la educación democrática. Es en este marco que en mayo de 2010 se organiza el primer Congreso Internacional sobre democracia participativa y aprendizajes ciudadanos.

El Congreso reunió en su comité académico a prestigiosos investigadores nacionales e internacionales del área de la teoría democrática y la educación. En este sentido, dado el carácter integral de la propuesta, su comité organizador está constituido no sólo por la Facultad de Ciencia Política y

² Publicación de las memorias en: <http://legacy.oise.utoronto.ca/research/tlcentre/wordpress/wp-content/uploads/2009/08/idd-proceedings-master-document-2-august-09.pdf>. Consultado el: 12/11/2010.

RRII sino también por la Escuela de Ciencias de la Educación de la Facultad de Humanidades y Artes de la UNR, el Transformative Learning Centre- OISE, University of Toronto, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad de Rosario, que incluyó al Congreso en el Programa del Bicentenario³, y el Centro de Estudios Canadienses en Rosario. También cuenta con el apoyo de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la Nación y ha sido declarado de Interés Municipal y de Interés Provincial por el Concejo Municipal de Rosario y la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe respectivamente.

Características singulares

El Congreso se desarrolló durante cuatro días presentando características singulares dadas por el hecho de que junto a las presentaciones académicas se enfatizó la inclusión de prácticas políticas, sociales y culturales vinculadas con la democracia participativa a cargo de sus propios actores.

Los distintos ejes temáticos *abordaron la problemática de la participación en diferentes ámbitos sociales*, proponiéndose tratar la *profundización de la democracia* en los espacios organizados por el estado (municipal, provincial y nacional), en la sociedad civil, en el lugar de trabajo, en la educación básica (desde preescolar a la secundaria), en la educación superior, en la educación no-formal, en los medios de comunicación y en las comunidades transnacionales.

Entre los invitados internacionales presentes en el Congreso Profundizando la democracia como forma de vida se destacan importantes académicos que han dedicado gran parte de su actividad a estudiar la democracia participativa, la deliberación pública y el impacto de las prácticas de participación ciudadana sobre las políticas públicas. Se propició que los mismos provengan de casas de estudios de los diversos continentes y realidades: **Erik Olin Wright (Estados Unidos), Susana Regent (Uruguay), Yves Cabannes (Inglaterra), Daniel Schugurensky (Canadá), Ximena Soruco Sologuren (Ecuador), Manjula Barathy (India), Danilo Streck (Brasil), Arles Caruso (Uruguay), Alberto Olvera (México), Eduardo Canel (Canadá), Vaffi Sheriff (Nigeria), Giovanni Alegretti (Portugal), Alicia Veneciano y Alicia Lissidini (Uruguay)**, entre otros destacados intelectuales.

Asimismo, entre los invitados nacionales se destacan **Gabriela Ippólito-O'Donnell, Juan Carlos Tedesco y Alicia Cabezudo**. Además, disertaron en el Congreso políticos nacionales, actualmente en funciones, de distintos niveles gubernamentales. Entre ellos: **Alberto Sileoni, Ministro de Educación de la Nación, Hermes Binner, Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Griselda Tessio, Vicegobernadora de la Provincia de Santa Fe, Ma. de los Ángeles "Chiqui" Gonzalez, Ministra de Cultura e Innovación de la Provincia de Santa Fe, Miguel Lifschitz, Intendente de Rosario y Mario Barletta, Intendente de la ciudad de Santa Fe.**

³ Ver en <http://www.bicentenariorosario.gov.ar/page/agenda/mes/05/ano/2010#ev143>.

También se convocó a referentes sociales tales como Lake Sagaris (Chile), Susana Regent (Uruguay), Toti Flores (Argentina) y Juan Rivero (Argentina), Carlos Nuñez (Argentina) y Liliana Pardo Montenegro (Colombia).

En este sentido, las actividades exclusivamente académicas, consistieron en presentaciones de ponencias, mesas redondas y conferencias centrales que se desarrollaron en el Centro Cultural Bernardino Rivadavia y en Salones de la Sede de la UNR.

Por su parte, las actividades descentralizadas del Congreso *se desplegaron en el territorio de la ciudad*: Centros Municipales de Distrito, Tríptico de la Infancia, Centro Cultural La Toma. Se organizaron mesas de experiencias y talleres participativos a los que asistieron académicos, funcionarios, referentes de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas.

En esta línea, algunas de las experiencias debatidas fueron:

1. Programa Rosario Hábitat
2. Participatory Budgeting in Toronto Community Housing
3. Estudios sobre Presupuesto Participativo en diversos lugares del mundo
4. La Regionalización participativa en la provincia de Santa Fe, Argentina.
5. Talleres con organizaciones de la sociedad civil.
6. Empresas recuperadas y economía solidaria en el Centro Cultural La Toma
7. Visita a la Isla de los Inventos- Tríptico de la Infancia, Rosario.

De esta forma, el Congreso incluyó la participación de investigadores, académicos, trabajadores de la educación primaria, secundaria, superior y adultos así como de la educación no formal, promotores de desarrollo comunitario, planificadores urbanos, personas de la comunidad y de diversas organizaciones estatales y de la sociedad civil comprometidas con la promoción de la democracia local y el protagonismo ciudadano.

Es importante destacar que el logo del Congreso fue producto de un Concurso realizado conjuntamente con el Programa La Ciudad de los Niños y Niñas que se denominó “Los chicos dibujan la democracia”. En función de esto, no sólo se arribó a la imagen del evento sino que tiene lugar una muestra itinerante con los más 500 trabajos presentados por alumnos de nivel primario de escuelas de la ciudad⁴. En el mismo sentido, tuvieron lugar otras actividades destinadas a escuelas y niños y niñas⁵.

Asimismo en las actividades descentralizadas y participativas del día sábado 15 de mayo se ensamblaron con los Cabildos Abiertos, organizados por la Municipalidad de Rosario en el marco de la celebración del Bicentenario.

Por último, como actividad de cierre se desarrolló una puesta en común sobre los principales ejes

⁴ Ver en: <http://www.congresorosario2010.com.ar/modulos/mdle.asp?id=22&mod=Los%20Chicos%20Dibujan%20la%20Democracia>
<http://www.elciudadanoweb.com/?p=3727>, también en
http://www.espaciospoliticos.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=339:-los-chicos-dibujan-la-democracia&catid=34:eventos&Itemid=92

⁵ Ver en: http://www.lacapital.com.ar/ed_educacion/2010/5/edicion_65/contenidos/noticia_5002.html

del programa en función de lo cual se procedió a realizar un taller con propuestas para próximos encuentros así como potenciales sedes donde tendría lugar la edición siguiente⁶.

A continuación, el lector encontrará los documentos finales escritos, presentados por los más de 200 expositores, ordenados de acuerdo a los ejes temáticos mencionados así como algunas de las disertaciones de destacados conferencistas.

⁶ Ver documento balance en <http://www.divshare.com/download/11432215-075>

Índice

* Haga click en el número de página para acceder.

Introducción	pág 5
Autoridades	pág 4
Prólogo	pág 6
Ejes Temáticos	pág 24
Conferencias centrales	pág 25
Integración social, nuevos procesos de socialización y ciudadanía social en América Latina - <i>Juan Carlos Tedesco</i>	pág 26
Democratization beyond Capitalism - <i>Erik Olin Wright</i>	pág 39
Profundizando la democracia en la sociedad civil	pág 46
Entre el deseo y la realidad: cuál es la democracia realizable? - <i>Acquarone Alicia - Caleri Silvina</i>	pág 47
Planteamiento del problema: relevancia y antecedentes - <i>Alvarez Gomez, Natalia - Ksiazienicki Viera, Inés - Perez Scalzi, Alejandra - Garay Reyna, Zenaida</i>	pág 55
Internet y cultura cívica - <i>Belén Amadeo</i>	pág 61
La agremiación profesional de los Licenciados en Ciencia Política y Relaciones Internacionales: el caso de la CeCPRI en Rafaela - <i>Natalia Aquilino</i>	pág 69
Democracia de Alta Intensidade - <i>Alexandre Aragão</i>	pág 80
Agua, políticas públicas e información ¿Quiénes participan en la deliberación y toma de decisiones? - <i>Lic. Avellaneda Nicolás Francisco - Daniela Paola Miretti</i>	pág 90
Participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas: reflexiones conceptuales - <i>Bracco, Patricia Judith – Lerchundi, Mariana Jesica</i>	pág 104
Condiciones políticas para la reglamentación de la Autonomía Municipal en la Provincia de Entre Ríos. Escenarios posibles - <i>Catalina Luz Bressány - Vanina Araceli Vittori</i>	pág 113
El agua un derecho humano - <i>Claudio Cardinale</i>	pág 124
La Planificación Estratégica en Rosario: una experiencia de participación ciudadana - <i>Natalia Carnovale - Vanesa Herrera - Juan Bautista Flores - Julieta Maino</i>	pág 127
A identidade digital e ao acesso à internet: novos direitos na consolidação da ciberdemocracia - <i>Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire - Tainah Simões Sales</i>	pág 135
Aprendizaje ciudadano desde la participación en el cuidado de la Salud - <i>Casas, Gerardo - Corti, Paula - Gonzalez, Marcelo - Sinchez, Silvina</i>	pág 146
Metodología para la educación ciudadana en la escuela secundaria: la materia Construcción de Ciudadanía en la Provincia de Buenos Aires - <i>Dra. Mariana Chaves - Dr. Adrián Melo - Prof. Mariana Melgarejo</i>	pág 153
Ciudadanía y participación de jóvenes: sus aportes al fortalecimiento de la democracia local	pág 165
Las desventuras de la democracia deliberativa en entornos complejos - <i>María Cecilia Cuel</i>	pág 175
A luta das mulheres pela educação no Brasil: Desafios da educação dentro dos movimentos sociais do campo - <i>Emanuely Arco Iris da Silva - Allene Carvalho Lage</i>	pág 185

Bolívia: uma Análise dos mecanismos de Democracia e Participação Cidadã - <i>Amanda de Lima e Silva</i>	pág 195
Mujeres y el proceso de adquisición de sus derechos políticos en Argentina - <i>Lic. Adriana Teresa de Lucio</i>	pág 205
La Cultura Política de los Jóvenes en los Partidos: el caso de Acción Nacional en el Norte de Sinaloa - <i>Edgar Adair Espinoza Robles y León Alejandro Grivel Franco</i>	pág 214
Participación en salud, representación de la comunidad y conformación de redes - <i>Mariano Figueroa Sobrero</i>	pág 222
Acerca de la interacción entre los actores del sistema político y de la sociedad civil en los mecanismos de participación organizados por el Estado. Aproximaciones al proceso de descentralización de la ciudad de Buenos Aires en Comunas - <i>Gabriela V. Guimarey</i>	pág 231
La política y el sujeto en forma de acontecimiento para repensar la Democracia - <i>Luz Adriana Henao Castaño - Victoria Eugenia Ángel Alzate</i>	pág 242
25 anos de movimentos democratizantes: O MST e o EZLN - <i>Alexander Maximilian Hilsenbeck Filho</i>	pág 253
Aprendizajes políticos de los jóvenes de Medellín. Reconfiguración cotidiana de la política para democratizar la sociedad - <i>Deicy Patricia Hurtado Galeano</i>	pág 263
Estado, vivienda y vecinas guías: el manejo de los conflictos territoriales en Barrios Ciudades - <i>Gonzalo Ibañez Mestres - Camila Liberal - Juliana Hernández</i>	pág 273
La relación gobierno-sectores populares en la perspectiva de los movimientos sociales - <i>Dr. Esteban Iglesias</i>	pág 283
Buscando al ciudadano ideal - <i>Mabel Llevat Soy</i>	pág 289
Las Naciones Unidas y su aporte a la Paz Mundial - <i>Juan Carlos María Mancini - Cinthia Inés Clotet -Pablo Depaula</i>	pág 302
A construção do processo democrático na UERGS - <i>Cristian Marques - Estefani Sandmann de Deus - Gabriela de Abreu Oliveira - Victoria Figueira da Silva</i>	pág 307
Memorias del desarraigo: La construcción social inmigrante cochabambino en comunidades trasnacionales - <i>Marta Leonor Melean - Marcelo Javier Bourgeois</i>	pág 337
Acción Cultural, Acción Política: movimiento indígena y deuda externa en Ecuador- <i>Florencia Melo</i>	pág 346
Contextos de Acción Institucional: Ocasión constitutiva de la Vida Democrática - <i>Roberto R. Montenegro</i>	pág 355
Meaningfully Including a Marginalized Group (Youth) in Planning –A Toronto Case Study - <i>Francisco Obando</i>	pág 365
La participación como constructora de democracia: racionalidades y prácticas - <i>Mercedes Oraisón</i>	pág 391
Los procesos participativos en el contexto de la actual sociedad - <i>Ana María Pérez Rubio</i>	pág 399
Mediação comunitária: caminho para a práxis cidadã e democrática? - <i>Ana Karine Pessoa Cavalcante Miranda Paes de Carvalho</i>	pág 408
Agenda política de meio ambiente no Brasil e espaços de participação e deliberação - <i>Alexsandra Ramos Fantinel</i>	pág 414
A constituição do Equador: uma análise da importância da democracia e dos instrumentos de participação popular - <i>Thaís Recoba Campodonico</i>	pág 423

Análisis de la relación entre las Organizaciones Barriales de la Sociedad Civil y la Municipalidad de Rosario - <i>Melisa Regiardo - Javier Zalazar</i>	pág 433
A participação da sociedade civil na gestão do desenvolvimento local: Um estudo comparado sobre as Associações de Moradores de Bairro em Caruaru - <i>Andrezza Rodrigues Nogueira - Allene Carvalho Lage</i>	pág 447
A efetivação dos Direitos Humanos destinados aos portadores de necessidades especiais - <i>Andréa Roma Silva Lacerda</i>	pág 458
Confianza Política e juventude no Brasil - <i>Maria de Lurdes Santana Rita</i>	pág 466
Construyendo paz y democracia desde la comunidad campesina. La experiencia de la asociación de trabajadores campesinos del Carare (ATCC), Santander, Colombia - <i>Diego Fernando Silva Prada</i>	pág 476
Educando para la paz: una propuesta de educación para la Democracia - <i>Walter Trejo Urquiola</i>	pág 484
Deepening understanding of the experiences of deliberators in the Deliberative Poll - <i>Sean J. Westwood</i>	pág 495
Conceptualising community development as contagious: the creation of an embryonic biosocial model of community development through the examination of a civil society organisation in the United Kingdom - <i>Jennifer Wingate</i>	pág 509
Youth Participation –Political and Pedagogical Dimensions. Some Case Studies from Austria - <i>Werner Wintersteiner</i>	pág 523
Organizaciones de la sociedad civil	pág 533
Asociación Civil Jóvenes de María Madre de los pobres	pág 534
La experiencia de la biblioteca popular Pocho Lepratti. Otro aporte desde los movimientos sociales a la profundización de la democracia- <i>Ps Carlos Rubén Nuñez</i>	pág 537
Inclusión Social. ¿Son aceptados de igual manera los diferentes grupos sociales por la sociedad rosarina? - <i>Centro Comunitario Brote de Esperanza. (Villa Banana. Rosario.)</i>	pág 544
El Proyecto como instancia superadora de la expulsión - <i>Grupo Scout “Dr. Esteban Laureano Maradona”. Rosario. Scouts de Argentina</i>	pág 548
Profundizando la democracia en espacios organizados por el Estado (municipal, provincial y nacional)	pág 551
La repercusión de las actividades económicas en el fortalecimiento institucional de los municipios de la provincia de Salta - <i>María Belén Acevedo</i>	pág 552
Relevamiento a municipios argentinos con presupuestos participativos - <i>Alejandro López Accotto - Carlos R. Martínez - Cristian Adaro</i>	pág 559
Which role for the participation of citizens in the management of water services? The spread-all-around dialogue strategy of VA SYD in Malmö, Sweden - <i>Giovanni Alegretti</i>	pág 570
Relación Estado - ciudadanos. Aportes del gobierno electrónico para su articulación en la provincia de Río Negro - <i>Mgtr. Liliana Mabel Alvarez - Mgtr. Miguel Angel Franco - Téc. Roberto Cuervo</i>	pág 572
Gestão democrática e o financiamento da educação escolar indígena do povo xukuru do ororubá - <i>Emmanuelle Amaral Marques</i>	pág 582
A experiência da participação como um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil: Orçamento Participativo em municípios do Estado do Rio de Janeiro, uma investigação sobre o OP do município de Niterói - <i>Ludmila Rodrigues Antunes</i>	pág 592

Sindicalismo y neoliberalismo: horizontes y transformaciones de la lucha docente en Argentina - <i>Gerardo Avalor</i>	pág 608
Comunicación y participación: apuntes desde la experiencia Rosario - <i>Diego Beretta, Romina Trinchieri, Fernando Laredo</i>	pág 617
Recuperación Participativa de la Historia Barrial: Caso Barrio Acindar 1942 al 2010 Rosario - <i>Diego Beretta, Pamela Gerosa, Romina Trinchieri, Fernando Laredo</i>	pág 624
Inclusão Social em órgão do Poder Judiciário. É possível? - <i>Inocência Maria da Conceição Brito Viana</i>	pág 632
Proyecto Identidad (democracia para vivir). Micro-regiones a partir de un nuevo contrato social - <i>Leonel Maximiliano Brizio</i>	pág 642
Public Engagement in the Obama Administration: Building a Democracy Bubble? - <i>Dr. Thomas Bryer</i>	pág 650
As contribuições do teatro do oprimido na formação política de militantes: Uma Experiência de Estudantes de Pedagogia do Campus Agreste da Universidade Federal de Pernambuco - <i>Erton Kleiton Cabral dos Santos</i>	pág 667
Democratizando o acesso aos bens culturais por meio de Políticas Públicas: Uma análise da Lei de Incentivo a Cultura do Estado de Pernambuco – Brasil - <i>Erton Kleiton Cabral dos Santos - Ana Maria de Barros</i>	pág 677
A internet como incremento da participação offline: Um estudo de diversos orçamentos participativos online - <i>Rafael Cardoso Sampaio - José Henrique Machado Roballo</i>	pág 687
Cibercultura, Ciberdemocracia, e Cultura Política: O uso das novas mídias em campanhas políticas e as normas eleitorais reguladoras - <i>Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire - Fernando Feitosa Ribeiro</i>	pág 698
Estado, espacio asociativo y participación en Cuba: entre el inmovilismo burocrático y la apuesta por “otro socialismo posible” - <i>Armando Chaguaceda - Johanna Cilano</i>	pág 711
Presupuesto Participativo desde una perspectiva de género. Experiencia de la Municipalidad de Rosario, Argentina. PP 2003-PP 2008 - <i>Graciela Ciciliani</i>	pág 725
Elecciones primarias ´09 en Santa Fe: ¿hacia una democratización de la representación política? - <i>Carolina S. Cornejo</i>	pág 736
El Partido Justicialista como oposición durante el período 1983-1987, en la ciudad de Villa María - <i>Carolina Cortez</i>	pág 748
Construindo um novo modelo de Estado democrático: mecanismos de participação cidadã nas constituições da Venezuela, do Equador e da Bolívia - <i>Aragon Érico Dasso Júnior</i>	pág 757
Ciudades de excepción, ciudadanos en suspenso. El Programa “Mi Casa, Mi vida” en la ciudad de Córdoba - <i>Candela de la Vega</i>	pág 770
Transnational Activism and Trade Negotiations: Deepening Democracy through Discursive Practices - <i>Maria Celina Del Felice</i>	pág 780
Profundizando el gobierno civil democrático sobre el sector de la defensa - <i>Florencia Ditunno</i>	pág 792
Entre o poder local e a elite central: percalços da democracia participativa no Brasil - <i>Osmir Dombrowski</i>	pág 801
Venezuela's Participatory Democratic Alternative as Expressed through the Communal Council Model: a Theoretical Interpretation - <i>Donovan J. Ritch</i>	pág 808

Mecanismos de Participación Ciudadana: ¿Remedios efectivos contra la Crisis de Representación? Resultados de aplicación en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2008) - <i>María Laura Eberhardt</i>	pág 815
Calidad democrática entre la formalidad y la informalidad de las prácticas políticas. - <i>Javier Etchart</i>	pág 825
Cibercultura, Ciberdemocracia, e Cultura Política: O uso das novas mídias em campanhas políticas e as normas eleitorais reguladoras - <i>Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire - Fernando Feitosa Ribeiro</i>	pág 837
La democratización del sistema judicial. Consideraciones para un debate necesario - <i>Flores Burgos - Diego Maximiliano</i>	pág 851
Profundizando la democracia... en la conformación de espacios de debate para la definición de políticas públicas de desarrollo urbano democrático, inclusivo y consensuado - <i>María Virginia Furlani</i>	pág 860
De la villa al barrio: luchas sociales en el marco de la implementación del Plan “Mi casa mi vida” - <i>GALLO, Erika - GRAGLIA, Leandro</i>	pág 870
Causas de la participación argentina, brasilera y chilena en la MINUSTAH según el debate académica. El compromiso con la democracia haitiana - <i>García Sigman - Luis Ignacio - Danelon, Bruno</i>	pág 879
Obstacles to democracy's development in East Central Europe - <i>Mykola A.Genyk - Maria V. Senych</i>	pág 887
Accountability: ¿Estrategía para el fortalecimiento de la democracia? - <i>Carlos Wladimir Gómez Cárdenas</i>	pág 894
La participación política en Venezuela. Su lógica y efectos después de la Constitución de 1999 - <i>Noraida Gómez Ojeda</i>	pág 902
Incidencia de las políticas sociales en la construcción de la ciudadanía. Configuración del espacio público en la ciudad de Corrientes - <i>Laura Marcela González Foutel</i>	pág 908
La construcción de un Estado democrático de calidad. Implicaciones, retos, perspectivas - <i>Roy González Padilla</i>	pág 919
La institucionalización del desacuerdo: Estado, transparencia y acceso a la información - <i>Roy González Padilla</i>	pág 934
Cuando la ciudad se despliega en acción: Democracia y Arte en el espacio público- <i>María Laura González</i>	pág 941
Gestión municipal y participación ciudadana en el municipio de Valle Fértil - <i>Aníbal Gutiérrez</i>	pág 948
A mediação como forma de resolução de conflitos no Estado de directo Democrático - <i>Thaísa Haber Faleiros</i>	pág 961
A sustentabilidade no território do pampa gaúcho sob o olhar de nova identidade. Os riscos ambientais oriundos do reflorestamento e o impacto sobre os conflitos entre atores sociais - <i>Claudia Maria Hansel</i>	pág 967
La participación ciudadana en Bogotá 1990-2010: discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones - <i>Andrés Hernández</i>	pág 980
Presupuesto Participativo: algo más que una buena práctica de gestión? Un análisis en tres dimensiones de la experiencia San Martín - <i>Mariana Iorio</i>	pág 997
Mecanismos formales de Participación ¿Quiénes lo utilizan y para qué? - <i>Debora Lacasa</i>	pág 1006
Desafios na formalização de um modelo de mobilização democrático e radicalizado - <i>Bruno Lima Rocha</i>	pág 1028

Em busca de confiança e legitimidade: a segurança pública no Ceará-Brasil - <i>Emanuel Bruno Lopes - Glaucéria Mota Brasil</i>	pág 1034
Uma análise crítica à utilização das urnas eletrônicas frente à segurança da democracia - <i>Camila Machado Leocadio Lins dos Santos</i>	pág 1042
La democracia en América Latina en los últimos 30 años: ficciones, paradojas y realidades - <i>Silvana Martínez - Juan Omar Agüero</i>	pág 1056
Democracia, Corrupção, e Direitos Humanos: O reflexo da corrupção nos Objetivos do Milênio - <i>Ana Paula Martins Amaral - José Paulo Gutierrez - Ariadne Celinne de Souza e Silva</i>	pág 1068
Diseños Institucionales de participación ciudadana para la articulación de políticas publicas en Río Negro - <i>Mgtr. Miguel Angel Franco</i>	pág 1077
Participación ciudadana y población vulnerable / El caso del Presupuesto Participativo Rosario - 2002-2007 - <i>Miguez, Mauro Iván</i>	pág 1090
La no-violencia como herramienta para fortalecer, ampliar y radicalizar la democracia - <i>Arnau Matas Morell</i>	pág 1106
Sociedad Civil y Estado en el marco de una esfera pública no estatal. Mecanismos de participación social y nuevas prácticas democráticas - <i>Estefanía Soledad Otero</i>	pág 1118
A Democracia na Venezuela: o poder nas mãos do povo - <i>Cláucia Piccoli Faganello; Míriam Albanus; Natália S. Prates da Cunha</i>	pág 1123
La “Ciudad Educadora” como proceso de formación ciudadana: el caso de Medellín con el Presupuesto Participativo - <i>Alejandro Pimienta Betancur</i>	pág 1132
El Presupuesto Participativo: herramienta democratizadora en el Sistema de Salud de la Ciudad de Buenos Aires- <i>Alejandro Puchet</i>	pág 1142
A democratização das políticas públicas a partir do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Santa Maria/RS/Brasil - <i>Maristela Rempel Ebert</i>	pág 1155
Desafíos de la participación ciudadana en ámbitos locales: análisis de la interacción entre el Estado y las organizaciones sociales en el conurbano bonaerense - <i>Adriana Rofman</i>	pág 1163
Del monitoreo de la gestión pública a la participación ciudadana: dos modelos existentes en América Latina - <i>Virginia Romanutti</i>	pág 1173
Nuevas formas de Democracia, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana. Análisis del ideal portoalegrense en las Ciudades de Montevideo y Rosario - <i>Ricardo Romero</i>	pág 1182
Types of Democratic Deliberation and the Limits of Citizen Participation - <i>Shawn W. Rosenberg</i>	pág 1192
El presupuesto participativo como instrumento para lograr el desarrollo local y la visión de un gobierno honesto y transparente - <i>Hugo Enrique Sánchez Villegas</i>	pág 1212
Dispositivos de um sistema Municipal de ensino para a democratização da gestão: a realidade caruaruense - <i>Islanne Celyana Santos Souza</i>	pág 1230
¿Vino Nuevo en Odres Viejos? Análisis de la participación ciudadana institucional en Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich - <i>Cecilia Schneider - Yanina Welp</i>	pág 1240
A reflexão sociológica sobre a ditadura militar brasileira e latino-americana - <i>José Antonio Spinelli</i>	pág 1252
El golpe militar en Honduras: Una perspectiva comparativa desde Argentina, Brasil, y Uruguay - <i>Natália Tini - André Guzz - Diego Hernández</i>	pág 1258

Imaginario de democracia local en Organizaciones de base de la localidad industrial y de la Bahía de Cartagen - Colombia: Prácticas y alternativas para su fortalecimiento - <i>Edilbert Torregroza Fuentes - Jorge Llamas Chávez - Claudia Marrugo Pomares - Raimundo Abello</i>	pág 1271
Democracia, gestión y políticas públicas: construcción de un modelo de análisis de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en gobiernos locales - <i>Marco Iván Vargas Cuéllar</i>	pág 1294
Régimen democrático y prácticas cotidianas - <i>Marta Lidia Pérez - María Mónica Veramendi</i>	pág 1306
Strategic voting, abstention and campaign effort - <i>Enrique García Viñuela - Joaquín Artés</i>	pág 1316
Profundizando la democracia en el lugar de trabajo	pág 1336
Which role for the participation of citizens in the management of water services? The spread-all-around dialogue strategy of VA SYD in Malmö, Sweden - <i>Giovanni Allegretti</i>	pág 1337
Políticas para la equidad de género e igualdad de oportunidades en el trabajo- <i>Lic. Cristina Antunez</i>	pág 1374
Relaciones laborales y acción sindical internacional en empresas multinacionales.”* - <i>Marcelo Delfini - María Silvana Gurrera</i>	pág 1382
El combustible del cambio. La Organización de las y los Trabajadores de las Estaciones de Gasolina en la Ciudad de México - <i>J. Alberto Fernández</i>	pág 1399
Feira de mulheres: um estudo sobre o papel desempenhado pelas mulheres na feira da sulanca de Caruaru-pe - <i>Juliana Gouveia Alves da Silva</i>	pág 1408
Gênero, Educação e Religião: Diálogos no trabalho de mulheres tecelãs- <i>Amanda Mota Angelo Castro - Márcia Regina Becker - Profª Dra. Edla Eggert</i>	pág 1414
Técnica e Arte: Trabalho artesanal produzido por mulheres e sua (in) visibilidade social - <i>Amanda Mota Angelo Castro- Márcia Regina Becker - Profª Dra. Edla Eggert</i>	pág 1421
De vuelta a la comunidad: construcciones identitarias en una cooperativa de trabajo del Frente Popular Darío Santillán - <i>Marina Wertheimer</i>	pág 1429
Profundizando la democracia en la educación básica (desde preescolar a la secundaria)	pág 1440
El campamento educativo como un dispositivo movilizador de aprendizajes democráticos - <i>Emiliano Alonso - Cristina Romeral - Gabriel Hojman Sirvent</i>	pág 1441
Movimientos Sociales y construcción de nuevos sujetos políticos desde la escuela - <i>Gabriela Andretich</i>	pág 1451
Espacios de infancia, ciudadanía y participación infantil - <i>Carola Arrúe - Edgardo Consoli</i>	pág 1460
Gestión participativa en la escuela básica. En Defensa de la Democracia- <i>Belkis Ballester y María Elvira Fernández de C.</i>	pág 1468
Nuevos caminos en el proceso de la didáctica - <i>Martín Barbaglia</i>	pág 1476
Luchadores sociales en la escuela. Entre la memoria y la historia camino al Bicentenario - Prof. Lic. Martiniano Blestcher - Prof. Cristina Ocampo - Licenciado Facundo Blestcher	pág 1480
As contribuições, do teatro do oprimido na formação política de militantes: Uma Experiência de Estudantes de Pedagogia do Campus Agreste da Universidade Federal de Pernambuco - <i>Erton Kleiton Cabral dos Santos - Allene Carvalho Lage</i>	pág 1486

Una ideología sobre educación democrática de docentes secundarios paranaenses - <i>María Angélica Caíno</i>	pág 1496
La Formación Ciudadana desde el punto de vista de niñas y niños. - <i>Diana Esperanza Carmona González - Carlos Valerio Echavarría Grajales</i>	pág 1506
El consejo escolar: Una construcción democrática - <i>Lic. Mirian Cuenca - Profesoras Alicia Cabral - Marta Marezca - Liliana Cardozo.</i>	pág 1515
Os desafios da participação e da gestão democrática no espaço escolar - <i>De Lima, Getúlio Raimundo</i>	pág 1518
Movimento estudantil: participação e vivências que levam a ações de protagonismo juvenil - <i>MORAIS, Edima - LAGE, Allene Carvalho</i>	pág 1528
Cultural Pluralism and Social Class Conflicts in the Quebec History and Citizenship Education Curriculum: A Critical Analysis of the French-speaking Classroom Material - <i>David Lefrançois - Marc-André Éthier - Stéphanie Demers</i>	pág 1477
Proyecto educativo nacer y vivir en Democracia. 25 años de Democracia ininterrumpida - <i>Gladis Teresa Rosales - Viviana Edith Farabollini</i>	pág 1535
Projeto político-pedagógico como espaço escolar de vivência da democracia na educação de jovens e adultos - <i>Cristiane Fernanda Xavier</i>	pág 1543
Construcción de Ciudadanía desde El Programa "Todos a Estudiar": Becas de Inclusión Educativa, análisis en dos escuelas secundarias de la ciudad de Corrientes - <i>Elina Alejandra Gaúna</i>	pág 1552
A Comprehensive Program Framework for developing policies on education for participation, democracy, culture of peace and human rights - <i>Magnus Haavelsrud - Alicia Cabezudo</i>	pág 1562
Deepening democracy in education through partnership beyond the formal education sector - <i>Jeff King</i>	pág 1564
Posibilidades de los Sistemas de Información Georeferenciados para la política y el planeamiento educativos. Su aplicación en el análisis de escuelas de EGB3 de la ciudad de Paraná - <i>Virginia Marta Kummer</i>	pág 1575
Ciudadanía Intercultural como aspiración de justicia. La resignificación de la fiesta - <i>Patricia Alejandra La Porta</i>	pág 1581
Cultural Pluralism and Social Class Conflicts in the Quebec History and Citizenship Education Curriculum: A Critical Analysis of the French-speaking Classroom Material - <i>David Lefrançois - Marc-André Éthier - Stéphanie Demers</i>	pág 1590
Gestão democrática na escola pública: uma construção possível? - <i>Márcia Soares Santos Locce da Silva</i>	pág 1604
Acción Cultural, Acción Política: movimiento indígena y deuda externa en Ecuador - <i>Florencia Melo</i>	pág 1608
Deliberation, Gender and Inequalities in Speech Participation - <i>Christopher Karpowicz</i>	pág 1617
Preferencias adaptativas y auto-exclusión social como fallo emotivo: su reeducación a través de narraciones - <i>Helena Modzelewski</i>	pág 1647
Discover (the new) Canada: Exploring the Meaning Behind Canada's Citizenship Guidebook for Immigrants - <i>Jeff Myers</i>	pág 1655
La democratización del sistema educativo - <i>Pablo Pascual Bereau</i>	pág 1664
Contribuinte para uma educação democrática mediante o trabalho coletivo na escola pública - <i>Leda Rockembach</i>	pág 1675

Un espacio para ejercer y aprender derechos humanos en la escuela. Avances en el reconocimiento y práctica del gobierno estudiantil en los sistemas educativos de América Latina - <i>Ana María Rodino</i>	pág 1683
Los museos científicos como escenario de formación ciudadana: La Feria Explora en la ciudad de Medellín, como un espacio para el ejercicio de la ciudadanía activa, a través de la participación de niños, niñas y jóvenes en escenarios públicos científicos - <i>Sulma Patricia Rodríguez Gómez</i>	pág 1697
Entre el papel mache, el bordado en cinta, la repostería y las Leyes, los Decretos las Disposiciones y Resoluciones. Sobre la idea de democracia sin ciudadanos en la Educación No Formal - <i>Mariano Sironi</i>	pág 1706
La Formación de una ciudadanía democrática en la Escuela Secundaria ¿Enseñar para el globalismo o Educar en el contexto de globalización? - <i>Mariano Sironi</i>	pág 1715
Construindo uma identidade positiva para as crianças negras brasileiras no cotidiano escolar - <i>Maria Elena Viana Souza</i>	pág 1726
Sentidos de ciudadanía en un grupo de jóvenes escolarizados de la ciudad de Manizales - <i>Hernán Humberto Vargas López - Carlos Valerio Echavarría Grajales</i>	pág 1735
Profundizando la democracia en la educación superior	pág 1745
Democracia nas universidades: eleições 2008 para reitor na UEPB - <i>Kylnara Silva Dantas - Joyce Amâncio de Aquino Alves - Laísa Espíndola Ronconi</i>	pág 1746
Recontextualização das diretrizes curriculares nacionais para a formação do(a) pedagogo(a): focando o perfil dos(as) professores(as) e dos projetos dos cursos de pedagogia do município de Garanhuns - <i>Emmanuelle Amaral Marques</i>	pág 1754
Recontextualização das diretrizes curriculares nacionais para a formação do(a) pedagogo(a) : focando o perfil dos(as) professores(as) e dos projetos dos cursos de pedagogia do município de Garanhuns - <i>Emmanuelle Amaral Marques</i>	pág 1761
Consolidação da Maior democracia da América latina através do acesso a educação superior por todas as classes - <i>Arlys Jerônimo de Oliveira Lima Lino Carneiro - José Tiago Araújo Barbosa Farias de Albuquerque - Lúcia Maria Góes Moutinho - Andrea Chaves</i>	pág 1768
Co-operación universidad y comunidad local: Un aprendizaje conjunto basado en la práctica democrática - <i>Gisela Arrieta de Bravo</i>	pág 1774
Nueva materia electiva de Voluntariado Social Universitario en la Facultad de Ciencia Política y RR.II de la UNR - <i>Lic. Miriam Bidyeran - Lic. Paula Contino</i>	pág 1779
Más allá de las formas académicas institucionalizadas: democratización en la producción de conocimiento - <i>Diana Milstein - Alejandra Otaso - Stella Maris García,</i>	pág 1787
La experiencia del Curso de Posgrado Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación del Programa de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO. Un ensayo de prácticas participativas en la educación virtual - <i>Daniela Silvana Bruno - Carolina Galea Robles</i>	pág 1794
Observatório dos movimentos sociais da UFPE: A Fronteira Necessária entre a Educação Universitária e Novos Espaços de Formação Política para Estudantes de Pedagogia - <i>Allene Carvalho Lage</i>	pág 1804
Democratização no ensino superior Brasileiro - <i>Centenaro, Angela Ester Mallmann</i>	pág 1811

Trabajo en redes, producción de pensamiento crítico y democratización del espacio público. Reflexiones a partir de experiencias en Investigación y Extensión en la Universidad Nacional de Quilmas - <i>María Cristina Chardon - Sandra Borakievich</i>	pág 1813
Exercitando a democracia na educação superior: experiências de dinâmica de grupo - <i>Santos, Marcelo L. - Coelho, Edgar P. - Alves, Luiz Claudio F.</i>	pág 1822
Participación en la Democracia: Cultura política y experiencias ciudadanas de los estudiantes de Ciencias Políticas de la BUAP - <i>Dra. Fabiola Coutiño Osorio</i>	pág 1831
A democratização do ensino superior e a escola pública brasileira - <i>Rita de Cassia monteiro</i>	pág 1846
Profundizando la democracia a partir de experiencias de grupos de estudiantes de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables en el control de los recursos públicos - <i>Luis Francisco Duarte Poveda - Miguel Eduardo Cuervo Rojas - Paola Ruiz Gómez</i>	pág 1853
Gobierno, Representatividad y Participación Democrática en los Institutos de Formación Docente - <i>Adriana Irene Ferraris</i>	pág 1862
Violência sexual infanto juvenil - violência e democracia frente a globalização e aos direitos humanos - <i>Eduardo Freitas Murta</i>	pág 1875
Seguir pensando la educación en y para la democracia desde la posibilidad de investigación en el Aula - <i>Luz Adriana Henao Castaño</i>	pág 1884
Taking Part? Deepening democracy through university-community partnerships – to facilitate learning for active citizenship - <i>Marjorie Mayo - Zoraida Mendiwelso Bendek - Carol Packham</i>	pág 1891
Taking Part? Deepening democracy through university-community partnerships – to facilitate learning for active citizenship - <i>Marjorie Mayo - Zoraida Mendiwelso-Bendek - Carol Packham</i>	pág 1901
Reconfiguración de subjetividades. Una mirada a partir de la educación y la democracia - <i>Bibiana Magaly Mejia Escobar</i>	pág 1912
Programas de extensión universitaria en brigadas comunitarias - <i>José César Mendoza-Cornejo - Pedro Torres Sánchez - Juan Patricio Castro Ibáñez - Aurelio Pérez-González - Juan Bruno Mendoza Cornejo - Ramón Rodríguez-Ruvalcaba</i>	pág 1922
La Sociedad del conocimiento y la Educación Superior - <i>Renee Isabel Mengo</i>	pág 1927
¿Qué ciudadanía para qué democracia? Un reto a la formación docente - <i>Lic. Adriana Murriello</i>	pág 1937
Fortalecimiento de la Agricultura Urbana a través de los Proyectos de Investigación Sociocomunitarios en Comunidades de Ciudad Bolívar - <i>Jorgelina Murúa</i>	pág 1953
Algunos hallazgos sobre el modelo de ciudadanía propuesto en la política educativa santafesina (1993-2007) - <i>Lic. Sofía Perotti</i>	pág 1964
Trans-formación, educación para los tiempos presentes - <i>Mgr. Luis Hernando Amador Pineda</i>	pág 1973
Jovens pobres na universidade: desafios da democratização com qualidade - <i>Diógenes Pinheiro</i>	pág 1978
Horizontalizando prácticas en la educación superior: Reflexiones sobre las implicancias entre concepciones políticas y prácticas de enseñanza-aprendizaje a partir del análisis de una experiencia - <i>Mariela Singer</i>	pág 1991

Unificación de planes de estudio, nuevas estrategias en la enseñanza: Caso Ingeniero Agrónomo en México - <i>Pedro Torres Sánchez - Miguel E. Magaña Virgen - José César Mendoza Cornejo - Santiago Sánchez Preciado</i>	pág 2000
Students of teacher training and democracy. Study about a heterogeneous group in a state teacher training school in a metropolitan area of the Province of Buenos Aires - <i>Prof. Mag. María Delia Traverso</i>	pág 2020
La educación con perspectiva de género como elemento democratizador de la educación básica - <i>Ana María Vásquez Duplat</i>	pág 2030
Profundizando la democracia en la educación no-formal	pág 2039
Educadores populares y aprendizajes ciudadanos en zona oeste - <i>Noelia Caudet</i>	pág 2040
COMVIVA com as crianças em situação de rua: uma perspectiva de educação popular como prática emancipatória - <i>Maria Julia Carvalho de Melo - Nayanne Nayara Torres da Silva - Camylla Galindo Cezar - Allene Carvalho Lage</i>	pág 2053
Educación Popular Ambiental y Autogestionada - <i>Cooperativa Encuentro de Educadores Populares Ltda</i>	pág 2061
A leitura de imagem como educação do sensível. E educação política de jovens - <i>Daniela da Rosa Longoni - Rute Vivian Angelo Baquero</i>	pág 2076
Manifestação cultural e educação popular: Como o trabalho da Pastoral Da Cultura de Caruaru, Pernambuco/Brasil pode contribuir para a construção de identidades críticas - <i>Ana Karine Rodrigues Silva - Monalisa Maria da Silva Leandro - Allene Carvalho Lage</i>	pág 2087
Práticas educativas para a locomoção: Descobrimos a Autonomia das Pessoas com Deficiência Visual - <i>Enelízia Oliveira Pereira da Silva - Maria Betânia Ferreira - Maria de Lourdes Jovelina da Silva - Profa. Dra. Allene Lage</i>	pág 2095
A educação penitenciária e ressocialização de detentos: Refletindo Sobre a Experiência de Caruaru – PE.! - <i>Ana Maria de Barros - Maria Perpétua S. Dantas Jordão - Arnaldo José D. de Barros</i>	pág 2103
Trabalho precário x profissionalização de tecelãs: um desafio para a formação educacional no campo do artesanato gaúcho - <i>Profª Dra. Edla Eggert</i>	pág 2110
¿Qué ideas sobre la participación en salud construyen las y los adolescentes? El caso de los estudiantes del Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo (PAEByT) de Bajo Flores, Ciudad de Buenos Aires - <i>Grippio, Leticia - Lizzio, Gabriela - Buzetti, Eva</i>	pág 2117
Percepciones y experiencias en torno al significado y la práctica de la ciudadanía - <i>Patricia Mata Benito</i>	pág 2127
Ausente de mim mesma. A descoberta de ser mulher trabalhadora rural: O caso do Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste do Brasil - <i>Cristina Gonçalves da Silva Souza - Maria Aparecida de Aguiar - Míriam Monteiro de Lima - Allene Carvalho Lage</i>	pág 2136
La participación de adolescentes en experiencias de Educación No Formal; perspectivas y desafíos según tres actores: financiadores, rectores y gestores de la política - <i>Yonatan Montesdeoca - Andrés Peregalli</i>	pág 2145
Fortaleciendo redes de trabajo desde la escuela pública - <i>Gabriela Nestares - María Luisa Garnero - Julia Calvo</i>	pág 2152
Construir ciudadanía democratizando conocimientos en el trabajo con madres y padres adolescentes de la ciudad de Montevideo - <i>Jorge Méndez - Andrés Peregalli - Yanina Sosa</i>	pág 2157

A questão da relação trabalho/educação inseridas em Programas Educativos no Brasil e na Argentina - <i>Maria Inês Pereira Guimarães</i>	pág 2167
Fios de vertentes: Uma Prática Educativa Trançada com Fios do Conhecimento Tradicional - <i>Valdirene Moura da Silva - Allene Carvalho Lage</i>	pág 2176
Profundizando la democracia en los medios de comunicación	pág 2185
Currículo extra-escolar e inclusão digital: como los jóvenes aprenden a usar los recursos de Internet en comunidades carentes de João Pessoa (PB) - <i>Maria das Graças Alves Rodrigues</i>	pág 2186
Democracia e internet: novas possibilidades, novos problemas - <i>Campos Galuppo, Marcelo - de Oliveira, Moisés – Salles Jr, Ernane – Moraes, Rane - Motta Rejane, Samarah</i>	pág 2190
Análisis de las campañas electorales presidenciales período 1983 - 2008 - <i>Mariana Di Raimondo</i>	pág 2199
Reflexiones en torno a la deliberación y la comunicación, ¿Será Posible? - <i>Andres Dunayevich - Nicolas Rotelli</i>	pág 2205
Actores y Conflictos en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual - <i>Juan Jesús Hernández</i>	pág 2219
Redes y movimientos sociales en Internet - <i>Mariana Maestri</i>	pág 2244
Democracia, Racionalidade Substantiva e Tecnologia da Informação e Comunicação: alinhamento ou conflito? - <i>Nadja Medeiros Justino da Silva - Denilson Bezerra Marques</i>	pág 2249
Democracia y mundiales de fútbol: sinergia de significados - <i>Cecilia Elena Muse</i>	pág 2258
Facebook, Esfera Pública y participación democrática - <i>Isabel Cristina Taborda Gutiérrez</i>	pág 2269
Profundizando la democracia en comunidades trasnacionales	pág 2279
La sociedad civil: fundamento moral de legitimación del diálogo intercultural en sociedades de conflictos - <i>Jorge Araya Anabalón</i>	pág 2280
Mujeres y migraciones en América Latina: hacia una resignificación de los procesos migratorios transnacionales - <i>Santiago Boggione</i>	pág 2287
Deepening Democracy- Deepening Neo-Colonialism - <i>Ferit Güven - Earlham College</i>	pág 2293
Desafíos del MERCOSUR en la profundización de la democracia. La Adhesión de Venezuela - <i>Mariana Nerina López Nolan</i>	pág 2300
Formas de representação e representatividade bi-nacionais e accountability na fronteira da paz - <i>Paulo Cassanego Junior - Mário Rezende Huezo - Caren Rossi - Geovana Gabriela Bardesio</i>	pág 2306
Análise descritiva das tabelas representativas do perfil dos integrantes do Comitê Binacional de Saúde – Santana do Livramento e Rivera - <i>Paulo Cassanego Junior - Mário Rezende Huezo - Caren Rossi - Geovana Gabriela Bardesio</i>	pág 2317
A Influência das Características Biográficas sobre o Comitê Binacional De Saúde de Santana do Livramento – Brasil e Rivera – Uruguay - <i>Paulo Cassanego Junior - Mário Rezende Huezo - Caren Rossi - Geovana Gabriela Bardesio</i>	pág 2328
Otras propuestas	pág 2338
El agua y la participación de los pueblos indígenas. Un análisis desde el derecho de los derechos humanos - <i>Cenicacelaya, María de las Nieves</i>	pág 2339

Sobre la Democracia. En la búsqueda del Otro y la Política - <i>Forlin; Juan Pablo - Gianoni, Matías</i>	pág 2345
Centralidad del Estado: Estados débiles, víctimas de la globalización, incapaces de controlar el capital - <i>Luciana Gómez</i>	pág 2354

Ejes temáticos

1. **Profundizando la democracia en la sociedad civil:** organizaciones comunitarias, grupos vecinales, comunidades cibernéticas y democracia digital, comunidades indígenas, movimientos sociales, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones de residentes, familias, redes y comunidades en la diáspora, partidos políticos, sindicatos, cooperativas de vivienda, bibliotecas populares, Teatro del Oprimido, usos del espacio público, etc.
2. **Profundizando la democracia en espacios organizados por el estado (municipal, provincial y nacional):** presupuestos participativos, procesos de consulta, descentralización, regionalización, democratización y redistribución, democracia al azar, planificación participativa, asambleas ciudadanas, consejos comunitarios, movimiento de ciudades educadoras, pedagogía urbana, mancomunidades, “Concejo en los barrios”, gobierno electrónico, encuesta deliberativa, etc.
3. **Profundizando la democracia en el lugar de trabajo:** democracia y aprendizajes ciudadanos en el lugar de trabajo, cooperativas, empresas recuperadas, economías diversas, economía social-solidaria, nuevas formas de derecho de propiedad, comunidades de aprendizaje, lugares de trabajo inclusivos, etc.
4. **Profundizando la democracia en la educación básica (desde preescolar a la secundaria):** resolución de conflictos, protagonismo infanto-juvenil, nuevas metodologías para la educación ciudadana, conexiones entre contenido, método y entorno, estudiantes delegados, consejos estudiantiles, presupuesto participativo infantil y joven, medios de comunicación infantiles y jóvenes, el currículum intercultural, la educación global, etc.
5. **Profundizando la democracia en la educación superior:** elección directa de autoridades, autogobierno, nuevas estrategias en la enseñanza, alianzas comunidad-universidad, democracia al interior de las organizaciones estudiantiles y de docentes, programas de extensión universitaria, pedagogías innovadoras, aprendizaje a través de programas de servicio comunitario, etc.
6. **Profundizando la democracia en la educación no-formal:** educación de jóvenes y adultos, educación popular, cursos, talleres, intercambio de jóvenes, comunidades de aprendizaje, museos, etc.
7. **Profundizando la democracia en los medios de comunicación:** ombudsman de la prensa, cooperativas de periodismo, propiedad participada de los medios de comunicación, controles de la concentración de medios, garantías del pluralismo informativo, culture jamming, crowdsourcing, indymedia, usos de internet (blogs, Wikipedia, Twitter, Facebook, etc.), derecho a réplica, etc.
8. **Profundizando la democracia en comunidades transnacionales:** ¿ciudadanía sin fronteras?, ciudadanía global, foro social mundial, foro mundial de educación, intercambios internacionales, transnacionalismo, movimientos de solidaridad globales, comunidades virtuales, redes de diáspora, etc.
9. **Otras propuestas** que se vinculen con el tópico general pero no correspondan necesariamente con las áreas temáticas anteriores.

Conferencias Centrales

1. Introducción

Una de las principales características del “nuevo capitalismo”¹, es su significativa capacidad para erosionar las bases sobre las cuales se asentaban los procesos de integración social del capitalismo industrial y la dificultad para reemplazarlas por otras, de eficacia similar o compatible con las exigencias mínimas de cohesión social que requiere la gobernabilidad democrática. La incorporación al mercado de trabajo desde el punto de vista económico y la incorporación a la nación desde el punto de vista político fueron los dos pilares fundamentales de la integración social capitalista. Desde este punto de vista, el capitalismo industrial era un capitalismo con una fuerte capacidad o vocación inclusiva, definida por la existencia de vínculos entre los diferentes sectores sociales basados en las relaciones de explotación en el proceso productivo y en procesos de identificación personal y social contruidos a través de la adhesión y la lealtad a determinados valores nacionales.

El carácter inclusivo del capitalismo industrial se expresó a través de la creación de mecanismos o aparatos institucionales responsables de la **transmisión** de mensajes culturales capaces de generar esos niveles de adhesión y de aceptación de los patrones de conducta exigidos por el funcionamiento del sistema social. Desde este punto de vista, es posible sostener que el capitalismo industrial tenía necesidad de producir y postular un pensamiento “hegemónico”, es decir, un pensamiento capaz de provocar los comportamientos de adhesión y aceptación reclamados por el funcionamiento del sistema. Esta fuerte vocación hegemónica se puso de manifiesto a través de la creación de mecanismos institucionales como la escuela universal obligatoria, que tenían una característica fundamental: funcionaban básicamente sobre la **lógica de la oferta**. La escuela (al igual que la familia y la TV general), estaban basadas en la concentración del poder del lado del emisor de los mensajes culturales, lo cual le otorgaba un fuerte poder homogeneizador e integrador.

El “nuevo capitalismo”, en cambio, provoca la erosión de estos mecanismos institucionales de integración y, al menos por ahora, no parece tener capacidad para generar nuevas bases institucionales de cohesión social. Desde este punto de vista, se podría sostener que estamos en un escenario social caracterizado por la escasa vocación hegemónica con la cual funcionan los aparatos culturales. La debilidad de la vocación hegemónica del nuevo capitalismo se pone de manifiesto a través de los nuevos patrones de funcionamiento de las instituciones responsables de la producción y la transmisión de bienes culturales. En este sentido, el cambio más significativo se aprecia en la lógica de funcionamiento de esas instituciones, que ahora se basan mucho más en la **lógica de la demanda** que en la de la oferta. Internet, la TV por cable (y la escuela basada en los mecanismos de responder a las demandas del “alumno-cliente”), invierten el esquema existente en el capitalismo industrial. Apoyarse en la demanda y no en la oferta tiene consecuencias muy significativas sobre la dinámica de los procesos de integración social.

Obviamente, apoyarse en la demanda no significa que desaparezcan los mecanismos de imposición y dominación cultural. Al respecto, y simplemente como ilustración de la envergadura del debate que abren estas cuestiones, es oportuno retomar algunas de las hipótesis de Dominique Wolton² sobre las nuevas tecnologías de la información y, en particular, sobre Internet. Wolton nos advierte que poner el centro de la dinámica cultural en la demanda de los usuarios no es, necesariamente, un mecanismo más democrático que el basado en el control de la oferta. Para formular una demanda es necesario dominar los códigos de acceso a la comprensión de las necesidades y a la expresión de esa demanda a través de los canales pertinentes, tanto discursivos

1 La expresión “nuevo capitalismo” está tomada de Luc Boltansky y Eve Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*. París, Gallimard, 1999.

2 Dominique Wolton. *Internet y después?*. Buenos Aires, Gedisa, 2000.

como institucionales. En este sentido, la emancipación, el desarrollo personal, la libertad, pasan primero por la oferta, pues es ella la que permite constituir los marcos de referencia a partir de los cuales se podrá expresar, ulteriormente, la demanda. Wolton nos recuerda que uno de los efectos más importantes de la dominación sociocultural consiste, precisamente, en no pedir más que lo que uno ya tiene. La simple adecuación a la demanda, en última instancia, implica reforzar la dominación. Sin embargo, el cambio en los modos de dominación no es neutral en cuanto al papel de los actores sociales y a los contenidos mismos de la socialización.

Los procesos clásicos de integración social basados en la incorporación al mercado de trabajo y a la ciudadanía propia del Estado-Nación tuvieron un desarrollo precario y parcial en los países de América Latina. En lo que aquí nos interesa, alcanza con recordar que hacia 1980 – es decir, después de más de un siglo y medio de sancionada la independencia de la mayor parte de nuestros países -, sólo seis de ellos (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá y Uruguay) tenían alrededor del 90% de su población en edad escolar incorporada a la enseñanza obligatoria. Adicionalmente, es necesario recordar que esos pocos países llegaron a esa meta pocos años antes de 1980, es decir casi cien años después de sancionadas las normas legales que obligaban a escolarizar a toda la población.

En la misma dirección, también puede afirmarse que la épica militar vinculada a la lucha por la creación de los Estados nacionales tampoco tuvo una clara connotación “nacional”. La guerra por la independencia tuvo mas bien carácter regional. Bolívar y San Martín pelearon por encima de fronteras nacionales. Las guerras que dieron lugar a los actuales Estados Nacionales fueron, en ese sentido, guerras internas y la incorporación al servicio militar obligatorio constituye un ámbito sobre el cual deberíamos hacer estudios más profundos acerca de su papel como factor de integración social.

Un fenómeno similar puede apreciarse en lo que respecta a la incorporación al mercado de trabajo. También en esta dimensión son excepcionales los casos donde la incorporación precaria al mercado informal no represente porcentajes importantes de la fuerza de trabajo.

Estamos, pues, ante Estados-Nación débiles en su función integradora³, función orientada a constituir lo que Guillermo O'Donnell menciona como un foco de identidad colectiva para los habitantes de un territorio, cuyo éxito se expresa a través de los niveles de credibilidad que alcanzan los mensajes emitidos desde el Estado⁴.

La debilidad del Estado para obtener credibilidad genuina en sus mensajes está acompañada por el fortalecimiento (en sentido espureo) de las modalidades de imposición, expresadas a través del autoritarismo y la ruptura del orden constitucional o, en el nivel de la organización del Estado, el centralismo y la negación de la diversidad.

Es en ese contexto de debilidad que se producen las transformaciones actuales, vinculadas a los procesos de globalización y mundialización que actúan, a diferencia de los países capitalistas avanzados, sobre estructuras que ya eran débiles antes del impacto erosionador del nuevo capitalismo.

A partir de estas consideraciones iniciales, es posible avanzar en el análisis de las transformaciones en los procesos de socialización y los nuevos desafíos que se presentan a la educación como proceso de formación del ciudadano.

2. Socialización y crisis de transmisión

3 Guillermo O'Donnell. « Acerca del estado en América Latina contemporánea : diez tesis para discusión », en PNUD. La democracia en América Latina; Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate. Buenos Aires, PNUD, 2004.

4 Guillermo O'Donnell, op. cit. pág. 179

Como se sabe, la descripción clásica del proceso de socialización distingue la existencia de dos fases principales: la socialización primaria y la socialización secundaria⁵. La primera, efectuada durante la niñez y habitualmente en el seno de la familia, es aquella por la que el individuo adquiere el lenguaje, los esquemas básicos de interpretación de la realidad y los rudimentos del aparato legitimador de dicha realidad. La segunda, en cambio, es todo proceso posterior que introduce al individuo ya socializado a nuevos sectores del mundo objetivo de su sociedad. Los análisis del proceso de socialización también destacaron que las dos características más importantes de la socialización primaria eran la carga afectiva con la cual se transmiten sus contenidos y la identificación absoluta con el mundo tal como lo presentan los adultos.

Estas características de la familia y del proceso de socialización, sin embargo, están sufriendo modificaciones significativas. Son bien conocidos los cambios en la composición familiar, la expansión de la familia nuclear, la reducción del número de hijos, el crecimiento de las uniones libres y del número de hijos que viven sólo con uno de sus progenitores, (mayoritariamente la madre), la ausencia de la figura paterna o cambio frecuente de dicha figura, la disociación entre padre biológico y padre psicológico y las modificaciones muy importantes en los roles del padre y de la madre en el seno del comportamiento familiar⁶.

Pero además de estos cambios en la estructura y composición de la familia, también se aprecian cambios importantes en los contenidos de la socialización y en las formas como dichos contenidos son transmitidos. En este sentido, también se ha producido una significativa fragmentación y diferenciación de procesos según los contextos socio-económicos y culturales. Exagerando un poco los términos del problema, podría decirse que el rasgo común a todas las formas actuales que asume el proceso de socialización familiar es la **crisis de la transmisión**.

Z. Laïdi⁷, evocando los análisis de Hanna Arendt y de Pierre Legendre, constata que la transmisión resulta de una articulación entre tres elementos: (i) el reconocimiento de una referencia absoluta que crea una obligación con respecto a las generaciones futuras; (ii) la existencia de ámbitos institucionales donde dicha obligación tiene lugar, y (iii) la aceptación de ciertas mediaciones que sólo tienen sentido porque la transmisión se inscribe en una dimensión de largo plazo. La crisis de la transmisión en la sociedad actual se produce, según Laïdi, porque ninguna de estas condiciones logra mantener su vigencia.

La transmisión efectuada en el seno de la familia ya no se apoya en la aceptación del principio de autoridad, en la existencia de una paternidad simbólica, sino que el único principio válido es el principio democrático o, dicho en otros términos, la relativización de las opiniones. La paradoja de esta situación, según Laïdi, es que la democracia se extiende a la vida privada y al ámbito de los estilos de vida, al mismo tiempo que pierde importancia en el ámbito de la vida pública. Para decirlo en palabras del propio Laïdi, « la lógica ciudadana coloniza el espacio privado en el mismo momento en que parece desertar del espacio público ». Si la familia se transforma en una red integrada por individuos solidarios pero iguales, ya no hay transmisión sino intercambio. Las preguntas que esta situación provoca son decisivas para las relaciones entre generaciones, tanto para las que tienen lugar entre padres e hijos, como entre adultos y jóvenes y maestros y alumnos: ¿cómo pensar la transmisión en una sociedad que no reconoce otro valor más que el valor de cambio? ¿Que sentido otorgar a la idea de transmisión en una sociedad donde el saber es pensado y percibido como algo cada vez más fluido, amenazado de obsolescencia permanente y medido en función de su utilidad económica?

La crisis de la función de transmisión inter-generacional está asociada a una de las

5 P. Berger y Th. Luckman. La Construcción social de la realidad. Buenos Aires, Amorrortu, 1995.

6 Ver, por ejemplo, Irma Arriagada. Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. Santiago de Chile, CEPAL, diciembre 2001.

7 Zaidi Laïdi. Le sacre du présent. Paris, Flammarion, 2000.

características más importante del contexto cultural del nuevo capitalismo: la concentración en el presente. Las transformaciones son tan profundas, que se viven como una ruptura con el pasado. Se diluye la idea de continuidad histórica y todo aparece como nuevo y fundacional. Al respecto, ya en 1970, Margaret Mead efectuaba un análisis que vale la pena recordar hoy, tanto por su enfoque como por el carácter testimonial de la percepción que desde las ciencias sociales se tenía del fenómeno de la transmisión cultural. M. Mead distinguía tres modelos de transmisión, el prefigurativo, el cofigurativo y el postfigurativo. El primero, en el cual los adultos conocen y enseñan los valores de la sociedad a las nuevas generaciones, corresponde a las sociedades llamadas tradicionales. El segundo, donde adultos y jóvenes aprenden al mismo tiempo porque todo es nuevo para ambos, corresponde a sociedades que pasan por una etapa revolucionaria o viven procesos masivos de migración e incorporación a nuevas culturas. El tercero, que según M. Mead corresponde a la sociedad actual, es aquel donde los jóvenes son quienes saben y quienes enseñan⁸.

La visión de Margaret Mead estaba obviamente influida por las características de los movimientos juveniles de la década 1960-1970. La ruptura con el pasado no abrió las perspectivas a un futuro distinto sino a una significativa ausencia de futuro. La incertidumbre, la ausencia de óptimos fijos, la idea que nada es ni será estable, provoca serias dificultades para elaborar cualquier perspectiva de larga duración. Algunas de las consecuencias que provoca esta concentración en el presente en la formación de la personalidad y en las relaciones sociales fueron señaladas por Richard Sennett⁹ en su análisis sobre los hijos de las familias estudiadas por el mismo Sennett hace varias décadas. La concentración en el presente o, en sus propios términos, el “nada a largo plazo”, es un principio que “corroe la confianza, la lealtad y el compromiso mutuos”. En este sentido, la dinámica temporal del mundo del trabajo y de la vida ciudadana, donde todo se juega en el presente, genera un conflicto básico con la dinámica de la vida familiar, donde tiene un lugar importante lo intemporal, lo permanente y lo absoluto. El problema, sostiene Sennett, pasa a ser ahora “...cómo proteger las relaciones familiares para que no sucumban a los comportamientos a corto plazo, el modo de pensar inmediato y, básicamente, el débil grado de lealtad y compromiso que caracterizan al moderno lugar de trabajo”¹⁰.

Los postulados de estos estudios están apoyados en evidencias empíricas propias de los sectores sociales incluidos en los nuevos modos organización social. Si bien asumimos que existen fuertes tendencias a la fragmentación, la diversidad y la heterogeneidad de situaciones, estos análisis tienden a ser presentados como válidos para el conjunto de la sociedad. Habitualmente, la validez de esta “generalización” se apoya en la hipótesis según la cual estaríamos ante tendencias dominantes que si bien en estos momentos afectan a un sector de la población, tenderían a dominar al conjunto o, al menos, a orientar el comportamiento del conjunto. El aumento de la desigualdad y la exclusión ponen en duda, sin embargo, la posibilidad de tendencias comunes. Los fenómenos producidos por las nuevas configuraciones sociales afectan de manera muy distinta a los diferentes sectores sociales.

En términos generales es posible sostener que las familias de los sectores populares, desfavorecidos, excluidos o marginales, reciben los efectos destructores de los nuevos procesos sociales pero tienen mucho menos posibilidades de aprovechar las respuestas que el propio sistema elabora para responder a las demandas que generan esos procesos. Así, por ejemplo, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o al empleo informal no está acompañada por estrategias de protección social. Un indicador elocuente de este fenómeno es que la incorporación de la mujer al trabajo no está acompañada por la expansión de la oferta de servicios de atención temprana a la niñez.

8 Margaret Mead, *Cultura y compromiso. El mensaje de la nueva generación*. Barcelona, Gedisa, 1997.

9 R. Sennett. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Anagrama, 2000.

10 op. cit. pág. 25.

Los datos disponibles indican que mientras en los países avanzados un porcentaje superior al 70% de los niños ingresa a servicios de atención temprana a los 3 años de edad, en los países de América Latina algunos ingresan a los 4 ó 5 años de edad y en ningún caso la cobertura logra alcanzar el 70% de los niños.

La necesidad de esta atención temprana está tan o más justificada en los estratos más pobres de la sociedad que en los estratos medios y altos. Algunos estudios indican que en un porcentaje muy alto de las familias con hijos pequeños, todos los adultos trabajan y no existen adultos que se hagan cargo de la atención de los hijos pequeños. La ausencia de adultos produce al menos tres tipos diferentes de problemas: los niños pequeños se quedan solos o al cuidado de otros niños en edad escolar, los niños son llevados al lugar de trabajo de los padres o son dejados al cuidado de adultos sin ninguna preparación para esa tarea¹¹.

En algunos escenarios latinoamericanos se puede agregar a este inventario de situaciones asociadas a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el fenómeno de ausencia de trabajo para los hombres. El cambio del rol masculino tradicional también se vive de manera muy diferente en los sectores medios y altos que en los sectores populares. Mientras en los primeros responde a una lógica de igualdad de género y de enriquecimiento del rol de padre a través de un mayor involucramiento en la crianza de los hijos, en los sectores socialmente excluidos se vive como una pérdida, como un ataque a la dignidad del hombre, tradicionalmente responsable por garantizar la satisfacción de las necesidades materiales de la familia.

La ausencia de adultos también está acompañado por otra situación que tiene consecuencias importantes sobre el proceso de socialización: la presencia de adultos que nunca han trabajado. La expansión del fenómeno del embarazo prematuro es bien conocida y los estudios al respecto coinciden en señalar que tiene lugar particularmente en los sectores populares. Para el caso argentino, las estadísticas existentes indican que alrededor del 15% de los recién nacidos tienen madres menores de 19 años. Ese promedio nacional oculta importantes diferencias regionales, asociadas obviamente a condiciones de pobreza. Mientras en la ciudad de Buenos Aires el porcentaje baja al 6% en las provincias del norte llega al 20%.

Otra dimensión importante para el análisis de los efectos diferenciales que tienen los cambios sociales y culturales sobre los distintos sectores sociales se refiere a la dimensión temporal. La concentración en el presente, la ausencia de largo plazo, etc. tiene un significado completamente distinto según los sectores sociales. Mientras en los sectores altos se trata de obtener ganancias aquí y ahora, en los excluidos se trata de sobrevivir y superar las situaciones de emergencia, que impiden formular proyectos de vida y tener perspectivas de futuro.

Los efectos de estos fenómenos sobre la socialización de las nuevas generaciones no han sido aun estudiados en profundidad, en gran medida porque son fenómenos nuevos y con características dinámicas. Sin embargo, es plausible suponer que estamos ante cuestiones cuya profundidad y complejidad no puede ser subestimada: ¿qué consecuencias tiene el hecho de socializarse con adultos que nunca han trabajado?. ¿Qué efectos socializadores tiene la ausencia de proyecto? ¿Qué sucede cuando los factores de integración como el trabajo y la familia se debilitan y su espacio es ocupado por agentes integradores “débiles” como la TV, el deporte o la música?

Por un lado, la ausencia de adultos que transmitan una determinada visión del mundo abre mayores posibilidades de libertad para la construcción de identidades. Alain Touraine se ocupó de señalar las posibilidades que abrían estos procesos en la construcción del Sujeto¹². Pero el mismo Touraine advertía sobre las “protecciones institucionales” que requerían estos procesos de construcción del Sujeto. El problema es que asistimos precisamente a una erosión significativa

11 UNESCO. Políticas para a primeira infancia: notas sobre experiencias internacionais. Brasília, UNESCO, 2005.

12 Alain Touraine. Crítica de la modernidad. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994. Id. ¿Podremos vivir juntos?. Iguales y diferentes. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.

de las bases institucionales con las cuales funciona la sociedad, particularmente visible en las sociedades o en los sectores sociales afectados por procesos de precarización y de exclusión. Los nuevos sistemas institucionales parecen basarse en la idea de no hacerse cargo del destino de las personas. Cuando las condiciones materiales no aseguran esta capacidad de ejercer autónomamente la posibilidad de definir un proyecto y elegir las opciones más apropiadas, lo que presenciamos es la generalización de la anomia, la ingobernabilidad y la apelación a las formas mas tradicionales de dominación.

En estos contextos, me parece oportuno introducir el debate acerca de los procesos de reproducción social que se están generando en este nuevo capitalismo. El aumento de la desigualdad y la transmisión intergeneracional de capitales sociales tan desiguales genera condiciones de fuerte determinismo en los destinos sociales de las personas. No es casual, por ello, que aparezcan en estos momentos conceptos que aluden a condiciones de rigidez en las posibilidades de movilidad social: empleabilidad para las posibilidades de conseguir trabajo, accesibilidad para las posibilidades de uso de las nuevas tecnologías de información y educabilidad para las posibilidades de éxito en el proceso escolar.¹³

El punto sobre el cual sabemos muy poco es cómo se procesa subjetivamente esta realidad de excluyentes y excluidos o, dicho de otra manera, cómo se procesa la construcción del “nosotros”: ¿quienes entran en esa categoría? ¿Cuáles son las bases sobre las cuales se construye la identidad colectiva del nosotros? ¿Qué representación y como se construye la representación del diferente?. ¿Qué consecuencias tiene sobre la construcción del sujeto y de su identidad la debilidad básica de las relaciones de confianza que deberían existir en los procesos de socialización primaria?¹⁴

3. Nuevo papel de la escuela

La escuela universal y obligatoria cumplió su función integradora a través de la promesa de permitir a todos el acceso a los códigos de la modernidad (lectura, escritura, desarrollo básico de la racionalidad entendida como pensamiento lógico y adhesión a determinados valores y actitudes que definían el comportamiento ciudadano). En los países avanzados, la escuela cumplió su papel integrador a través de la imposición de un determinado patrón cultural y el debate giró en torno a quien definía los contenidos del proceso integrador. Los clásicos debates sobre el laicismo en los países donde el conflicto se planteaba entre la Iglesia y el Estado o los debates acerca del distribución de responsabilidades entre el gobierno central y los poderes locales fueron las formas más paradigmáticas de esta situación.

En América Latina, en cambio, las opciones fueron educar o no educar, integrar o excluir culturalmente. El indicador más elocuente de la debilidad del proceso de integración cultural a través de la escuela es el fracaso en el aprendizaje de la lectura y la escritura. La expansión cuantitativa de la cobertura escolar fue acompañada por índices muy altos de repetición, abandono y bajos logros de aprendizaje, al punto tal que América Latina es la región en el mundo con las mayores tasas de repetición escolar, que se concentra precisamente en los primeros grados de la escuela básica.

En este contexto de debilidad del proceso integrador a través de la escuela, aparecen los nuevos procesos culturales, que erosionan aun mas su papel como agencia de socialización. Tal como fuera expuesto ya en otros trabajos, es posible sostener que la peculiaridad de América Latina consiste en que la cultura escolar comienza a masificarse cuando ella ha adquirido las

13 Juan Carlos Tedesco. *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000. Néstor López, *Equidad educativa y desigualdad social; Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires, IPE-UNESCO, 2005.

14 Testimonios y análisis de estos fenómenos en el contexto de la población desplazada en Colombia puede verse en E. Castañeda, *Equidad, desplazamiento y educabilidad*. Buenos Aires, IPE-UNESCO, 2005.

características de una cultura empobrecida, obsoleta y relativamente aislada de los patrones culturales que rigen fuera de la escuela. En este sentido, los modelos culturales que se ofrecen a las masas de población que recién se incorporan al sistema educativo ni siquiera son totalmente representativos de los modelos más dinámicos de la cultura contemporánea, como fue el caso de la expansión escolar a fines del siglo XIX en los países centrales.

Las políticas educativas de los '90, centradas fundamentalmente en reformas institucionales orientadas a descentralizar la administración escolar y otorgar mayor poder a la demanda y autonomía a las escuelas, favorecieron los procesos de fragmentación y ruptura de la cohesión. La pérdida de eficacia socializadora de la escuela aumentó significativamente porque ya no sólo era ineficaz con los sectores excluidos sino que comenzó a serlo también con los sectores sociales mas favorecidos. La escuela y, en especial, los educadores, dejaron de ser agentes de socialización representativos de los aspectos más dinámicos de la cultura y también dejaron de ser transmisores y reproductores del patrimonio cultural.

Uno de los indicadores más directos de este cambio en el papel y la función social de los docentes se encuentra en los datos disponibles acerca del consumo cultural, de los niveles de confianza y del dominio que los docentes tienen de las nuevas tecnologías de la información. Una encuesta efectuada en cuatro países de la región¹⁵ indica que los maestros y profesores tienen consumos culturales del muy baja densidad, niveles muy altos de desconfianza hacia el conjunto de las instituciones y actores sociales (Parlamento, partidos políticos, Fuerzas Armadas, Justicia, sindicatos, empresarios, etc.) y sólo confían en ellos mismos y, según los contextos, en la Iglesia y en la prensa.

Pero la pérdida de eficacia socializadora de la escuela se produce en un contexto de cambios sociales, económicos y culturales que re-definen el comportamiento ciudadano y, en ese sentido, también re-definen los contenidos de su formación. Para expresarlo sintéticamente, es posible sostener que en estos nuevos contextos, la tarea más importante en términos de formación de la ciudadanía se refiere **la formación del núcleo estable, de los marcos de referencia, que permitirán enfrentar los cambios permanentes a los cuales nos somete la producción cultural del nuevo capitalismo.** Dichos marcos de referencia son tanto culturales como cognitivos. Desde el punto de vista cultural, las informaciones y las opciones de conductas son procesadas a través de una serie de operaciones de identificación, de reconocimiento, de diferenciación, de adhesión o de rechazo, que suponen la existencia de un núcleo cultural básico, desde el cual es posible elegir y responder a los mensajes culturales. Desde el punto de vista cognitivo sucede algo similar: el acceso a las informaciones provoca procesos de comparación, asociación, transferencia, etc. que dependen del desarrollo intelectual del sujeto. Cuando este núcleo cultural y cognitivo no está constituido o lo está muy débilmente, los riesgos de alienación y de dependencia aumentan considerablemente, ya que la oferta de los nuevos medios y agencias de socialización supone que los usuarios ya tienen las categorías y las capacidades de observación, de clasificación, de comparación, etc., necesarias para procesar e interpretar el enorme caudal de datos que ellos ponen a nuestra disposición.

Cuáles debe ser los contenidos de este núcleo “duro” del desarrollo cognitivo y cultural y cómo se deciden, constituyen un motivo de debate muy importante. En realidad, el eje que divide las posiciones en este campo pasa por decidir si los contenidos de ese núcleo duro deben ser discutidos socialmente o deben ser decididos en forma individual y privada. En la medida que los aparatos culturales del pasado actuaban desde la oferta y en esa oferta el Estado tenía un papel preponderante, la discusión sobre el contenido de los marcos de referencia asumía cierto carácter público. Las nuevas modalidades de producción cultural están, en cambio, basadas en tecnologías manejadas por grandes consorcios de empresas privadas que actúan siguiendo la lógica del beneficio a corto plazo y/o del control de las demandas de la población consumidora.

¹⁵ Emilio Tenti Fanfani. La condición docente; Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Buenos Aires, Siglo XXI ed.IIPE-UNESCO, 2005.

El interrogante y el desafío que se abre en este nuevo contexto pasa por definir modalidades de participación alternativas al autoritarismo del control estatal y al individualismo a-social de la lógica privada.

Desde el punto de vista de los contenidos de los marcos de referencia, sería posible sintetizarlos en dos de los pilares de la educación del siglo XXI definidos en el informe de la comisión de la UNESCO presidida por Jacques Delors: **aprender a aprender y aprender a vivir juntos**¹⁶. No parece necesario describir aquí el contenido de estos ejes de acción, que responden a la dimensión cognitiva el primero y a la cultural el segundo. Lo que interesa destacar es, en última instancia, que el desarrollo de esos pilares supone introducir en la escuela la posibilidad de vivir experiencias que no se producen “naturalmente” en el espacio externo a la escuela. Aprender a aprender implica un esfuerzo de reflexión sobre las propias experiencias de aprendizaje que no pueden desarrollarse sin un guía, sin un modelo, sin un “acompañante cognitivo”¹⁷, que sólo la actividad educativa organizada puede proporcionar. Aprender a vivir juntos, por su parte, implica vivir experiencias de contacto con el diferente, experiencias de solidaridad, de respeto, de responsabilidad con respecto al otro, que la sociedad no proporciona naturalmente. La escuela puede, en este sentido, recuperar su función cultural a través del desarrollo de experiencias que no tienen lugar en la cultura externa. Dicho de otra manera, la escuela puede cumplir un papel cultural y social significativo si asume un cierto grado de tensión y conflicto con la cultura. Su papel no es “adecuarse” a la cultura popular, ni tampoco, por supuesto, aislarse ni vaciarse de contenidos por la vía del empobrecimiento de los contenidos que ella transmite.

Las condiciones para que la escuela pueda cumplir este papel son tanto institucionales como pedagógicas. El principio básico radica en la idea de autonomía para el desarrollo de propuestas curriculares. Pero esta cuestión de la autonomía debe ser objeto de un cuidadoso análisis contextual. La historia reciente de las transformaciones educativas muestra que la idea de la autonomía puede ser defendida desde posiciones opuestas, que oscilan entre la autonomía como des-responsabilización por parte del estado (posición visible en las reformas educativas de muchos países pobres, donde este concepto fue el argumento para bajar los costos y el papel del Estado en el financiamiento de la educación, con consecuencias claramente regresivas desde el punto de vista de la distribución de la oferta educacional) hasta la autonomía como parte de un proyecto político-educativo destinado a permitir mayor participación de las familias y de los docentes en la elaboración de proyectos pedagógicos pertinentes a las necesidades básicas de aprendizaje de los alumnos. En todo caso, la idea central consiste en recuperar el carácter de la escuela como espacio donde es posible programar experiencias discutidas socialmente. Esta alternativa se opone tanto a la salida individual a-social, de los que promueven la idea de educarse en el seno de la familia y a través de mecanismos basados en las nuevas tecnologías de la información como la de aquellos que promueven una escuela supeditada a los dictámenes del poder estatal, uniforme y promotora de un sólo modo de ver y de concebir el mundo.

De este análisis se desprende una conclusión obvia, referida a la centralidad de los docentes como actores sociales y como profesionales de los procesos de transmisión cultural. La literatura sobre este tema es abundante y apunta a comprender las raíces de lo que se ha dado en llamar el “malestar docente”. Dicho malestar, que atraviesa situaciones objetivas muy diferentes, tiene más que ver con la crisis de transmisión a la que nos referimos en los puntos anteriores que con situaciones vinculadas a condiciones materiales de trabajo.

Obviamente, estas reflexiones sobre el papel de la educación y de la escuela pueden ser consideradas como ingenuamente voluntaristas. ¿Cómo podría la educación y sus formas institucionales tradicionales desarrollar una acción contracultural tan importante como la aquí se sugiere?. Responder a esta pregunta escapa a los límites de estas notas, que sólo llegan a

16 UNESCO. La educación encierra un tesoro. Op. Cit.

17 Ver Goery Delacôte Enseñar y aprender con nuevos métodos. La revolución cultural de la era electrónica. Barcelona, Gedisa, 1997.

plantearla. Sin embargo, es importante al menos admitir la legitimidad de un postulado voluntarista.

Este postulado voluntarista se expresa, desde el punto de vista de las políticas educativas, en el reconocimiento de la importancia de un conjunto de variables asociadas a la dimensión subjetiva de los actores. Dicho en pocas palabras, la investigación acerca de las experiencias pedagógicas exitosas en contextos desfavorables revela que el éxito está asociado a la presencia de una serie de factores tales como la confianza en la capacidad de aprendizaje de los alumnos, el compromiso y la responsabilidad por los resultados, la capacidad para definir un proyecto y otorgar sentido a la acción tanto individual como colectiva. Señalar la importancia de estos factores no implica negar la necesidad de aumentar los recursos materiales (tiempo de aprendizaje, equipamiento, infraestructura edilicia, textos, computadoras, salarios de los docentes, etc.). El punto es que todos estos insumos materiales del aprendizaje pueden romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje si están asociados a la presencia de estos factores subjetivos.

Reconocer la importancia de la dimensión subjetiva de los fenómenos sociales plantea nuevos problemas a la teoría y a la acción política¹⁸. Las políticas sociales destinadas a enfrentar los problemas asociados a la pobreza suelen ser políticas de masas, con escasas o nulas posibilidades de personalización. Sólo en contextos donde la pobreza afecta a sectores reducidos de población y donde existe una relativa abundancia de recursos, parece posible plantearse la posibilidad de personalizar las estrategias de intervención. En situaciones donde es preciso atender contingentes muy numerosos con pocos recursos, la tentación por ignorar la dimensión subjetiva del problema es muy fuerte. Sin embargo, nadie puede suponer, bajo el pretexto de la necesidad de atender necesidades masivas, que la subjetividad es menos necesaria en los servicios destinados a sectores de bajos recursos que en los servicios para población de altos recursos.

Los estudios sobre políticas compensatorias en educación, por ejemplo, ponen de relieve los límites de las estrategias de carácter masivo (lo mismo para todos), pero también son elocuentes en cuanto a mostrar las dificultades que existen para incorporar la dimensión subjetiva en los modelos de gestión de dichas políticas¹⁹. En este sentido, el concepto de resiliencia puede contribuir a identificar los aspectos subjetivos que deberían ser tenidos en cuenta por las políticas masivas. Dicho en otros términos, estaríamos ante la posibilidad de avanzar en el diseño de políticas de subjetividad, tema muy complejo pero que es preciso comenzar a desarrollar²⁰. Siguiendo esta línea de análisis, lo que sigue es un intento de identificar aquellos aspectos que aparecen en el trayecto de construcción de un Sujeto y que tienen vinculación directa con el trabajo pedagógico, especialmente en el ámbito de la escuela. Una política educativa que pretendiera asumir el reto de la subjetividad debería –si este análisis fuera válido– hacerse cargo de estas dimensiones.

Desde el punto de vista de las personas, se destacan la capacidad para formular un proyecto y la capacidad para elaborar una narrativa acerca de su situación, aspectos fundamentales en lo que algunos denominan el proceso de construcción de un Sujeto. Desde el punto de vista de las condiciones, mencionaremos la confianza por parte de adultos significativos en la capacidad del sujeto para superar la situación. La fertilidad se deriva, en gran parte, del hecho que estas dimensiones ya han sido señaladas desde la propia práctica pedagógica como muy importantes para el trabajo educativo.

18 Un aporte importante al análisis de los procesos subjetivos asociados a situaciones de exclusión social puede verse en S. Dustchazky y C. Correa, *Chicos en banda; Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires, Paidós, 2002.

19 Ver, por ejemplo, OEA./Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Estrategias sistémicas de atención a la desertión, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos; Un balance de los años '90 en la Argentina*. Buenos Aires, 2002.

20 Una significativa dimensión del rechazo de vastos sectores de población a las políticas gubernamentales se explica más por las representaciones subjetivas asociadas a dichas políticas que por sus consecuencias objetivas. La subjetividad no se reduce –desde esta perspectiva. A la intimidad de una persona: Según la feliz expresión de Alain Ehrenberg, “la subjetividad se ha transformado en una cuestión colectiva”. Sobre este tema, ver el interesante capítulo que se dedica a la subjetividad en Danilo Martucelli, *Grammaire de l'individu*. París, Gallimard, 2002.

Proyecto

Los estudios sobre escuelas o alumnos que logran superar condiciones muy adversas indican que una de sus características es que disponen de un proyecto para el futuro. En un sentido más amplio, ser capaz de elaborar un proyecto es un aspecto central en el proceso de construcción de un sujeto. La sociología se ha encargado de mostrar que la capacidad y la posibilidad de elaborar un proyecto están socialmente determinadas. Al respecto, es posible evocar los estudios donde se advierte que la ausencia de proyectos es uno de los factores más significativos en la caracterización de la pobreza. Esta carencia se ha acentuado en las últimas décadas, como consecuencia de los cambios sociales y económicos, que aumentaron significativamente los niveles de incertidumbre sobre el futuro. “En un mundo en cambio y fuera de control, no existe otro punto de apoyo que el esfuerzo del individuo para transformar las experiencias vividas en construcción de sí como actor”, sostuvo Alain Touraine para explicar el concepto de Sujeto. Pero este proceso de construcción del sujeto (que pasa básicamente por la capacidad de definir un proyecto de vida) requiere apoyos institucionales, particularmente los que brindan la familia y la escuela. Desde esta perspectiva, es posible recuperar los análisis y propuestas que enfatizan la necesidad de concebir la tarea educativa como una tarea de orientación.

Narrativa

En segundo lugar se destaca la importancia del relato como factor clave en la superación de condiciones de adversidad y en el desempeño ciudadano. La posibilidad de articular en un relato las imágenes y representaciones vinculadas a la situación personal o grupal es un elemento fundamental en el proceso destinado a fortalecer la capacidad de expresar demandas y necesidades y de comprender lo que sucede.

Fortalecer la capacidad de producir relatos, de establecer nexos lógicos entre distintas representaciones, supone tener un fuerte dominio del código de la lectoescritura. Desde este punto de vista, la justificación acerca de la prioridad que debe asumir el aprendizaje de la lectoescritura en las estrategias destinadas a mejorar la calidad de la educación, adquiere un nuevo estímulo y sentido.

Confianza

En tercer lugar, queremos mencionar la importancia de la presencia de un adulto o de adultos significativos que brinden confianza en la capacidad de las personas para superar la situación adversa, ya sea a través del afecto, la protección, la estimulación o el reconocimiento a la existencia del sujeto. La confianza ha sido objeto de frecuentes análisis en los estudios sobre el papel que juegan las expectativas del docente sobre la capacidad de aprendizaje de los alumnos en los resultados del aprendizaje. El clásico estudio de Rosenthal sobre el “efecto Pygmalion” es uno de los más frecuentemente evocados para justificar la importancia que reviste la actitud del docente y sus expectativas en la determinación del fracaso o el éxito escolar.

Pero los estudios y la experiencia indican que la confianza es un objeto difícil de administrar. Las representaciones que tanto alumnos como maestros tienen de sí mismos o de los otros son objetos contruidos en forma lenta y sólida. Exagerando un poco nuestra disponibilidad de conocimientos, podríamos decir que conocemos relativamente bien el contenido y los procesos de construcción social de las representaciones, pero sabemos muy poco o nada acerca de cómo modificarlas. La pedagogía enfrenta aquí una de sus barreras más serias, ya que la modificación de estos estigmas implica un trabajo “contra-cultural”.

Comentario final: la formación de las élites

Todo el análisis acerca de la ciudadanía social tiende a poner el acento en la situación de los excluidos, lo cual es absolutamente legítimo porque es en ellos donde se expresan los déficit más importantes. Sin embargo, desde el punto de vista de la formación del ciudadano, es igualmente importante considerar el proceso de formación de las elites. Ya Giddens señaló hace tiempo que los excluidos no son solo los de abajo, sino también los de “arriba”. Los sectores más favorecidos socialmente están cortando sus vínculos con el resto de la sociedad y dejando de asumir sus responsabilidades públicas.

Desde este punto de vista, una educación que pretenda formar para vivir juntos debe otorgar igual importancia a la formación de las elites. En este nuevo capitalismo, para vivir juntos es necesario querer vivir juntos. El análisis de Thurow sobre el caso de los Estados Unidos le permitió sostener que – y cito textualmente sus palabras- :”Los problemas con este modelo de desarrollo económico no son económicos. Podría funcionar para los norteamericanos capacitados tal como funciona para los ingenieros de software en Bangalur, en India. Los problemas ni siquiera son realmente políticos. India es un ejemplo de que en los países pueden coexistir grandes desigualdades internas durante largos periodos de tiempo sin que estallen políticamente. **Los problemas son básicamente morales.** ¿Vive uno en una buena sociedad si esa sociedad permite de manera consciente que una gran parte de sus ciudadanos se vaya del primer mundo y se convierta efectivamente en trabajadores que ganan salarios del tercer mundo?”²¹. Esta pregunta, que Thurow reduce al ámbito nacional de los EEUU, debe ser entendida a nivel planetario. ¿Podemos aceptar vivir en un mundo que deje afuera un porcentaje muy importante de la población?. Este es el dilema. Sólo si no aceptamos esta situación es que tiene sentido explorar las alternativas técnicamente más eficaces para lograr el objetivo ético-político de una sociedad justa.

Los datos más recientes muestran que existen serios riesgos de un incremento en las tendencias a la reproducción de la pobreza y de las desigualdades sociales. La precariedad en los contratos de trabajo está aumentando y afecta fundamentalmente a niños y jóvenes. Si se agregan a esos fenómenos la tendencia a la selección marital en términos de educación, es muy probable esperar que la polarización social aumente y que la pobreza y la precariedad tienda a reproducirse en las mismas familias. En el contexto europeo, los países que muestran los mejores índices de equidad social son los países escandinavos, que se caracterizan precisamente por sus políticas familiares, que permiten a las madres tener acceso al mercado de trabajo mientras los hijos son atendidos desde muy temprano por instituciones de cuidado infantil²².

Los análisis acerca del proceso de reproducción de las desigualdades permiten señalar que para romper el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres, es fundamental intervenir en el momento donde se produce la formación básica del capital cognitivo de las personas. Esto significa invertir en las familias y en la primera infancia. Existen numerosas evidencias que indican el escaso poder compensador de las desigualdades que tiene la educación formal, si interviene una vez que las desigualdades ya han sido creadas.

Desde este punto de vista, el análisis tradicional acerca del vínculo entre educación y equidad social requiere una reformulación importante. Siempre se ha insistido en la idea según la cual la educación es un factor crucial de equidad social y las evidencias empíricas que avalan esta hipótesis son numerosas y bien conocidas por todos. Pero las situaciones sociales creadas por la nueva economía sugieren la necesidad de postular la relación inversa y preguntarse ¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?.

21 L. C.Thurow. Construir riqueza. Buenos Aires, J. Vergara ed., 2000.

22 Un muy interesante trabajo que demuestra la importancia de la atención temprana puede verse en G. Esping-Andersen. “Against Social Inheritance”, en Progressive Futures; New Ideas for the Centre-Left. London, Policy Network, 2003.

Esta situación sugiere que una parte fundamental de la explicación del problema de las dificultades para elevar los resultados de la acción escolar de los alumnos de familias desfavorecidas está vinculada con las condiciones con las cuales los alumnos ingresan en la escuela. Estas condiciones se refieren a dos tipos de factores distintos: (a) un desarrollo cognitivo básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y (b) una socialización primaria adecuada mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela.

Las informaciones disponibles sobre movilidad intergeneracional en países desarrollados indica que en el largo plazo no se han producido modificaciones importantes en términos de reproducción hereditaria de la estructura social, con la excepción de los países nórdicos, donde la pobreza infantil es prácticamente inexistente. En este sentido, los datos indican que resulta mucho más importante el capital social y cultural de las familias que su nivel de ingresos. Las políticas al respecto deberían, por ello, atacar las desigualdades en términos de recursos culturales disponibles en las familias, que favorezcan un proceso de socialización primaria destinado a promover un adecuado desarrollo cognitivo básico²³.

Algunos autores se han ocupado de destacar las características de los pactos y de las alianzas educativas generadas a lo largo de la historia de los países latinoamericanos, así como de sus conflictos y sus rupturas²⁴. Los pactos del pasado, sin embargo, eran productos más “orgánicos”, asociados a alianzas de hecho entre diferentes sectores y actores sociales de una estructura social caracterizada por la presencia de proyectos que, en algunos casos exitosamente y en otros no, tenían fuertes características inclusivas. Los nuevos pactos, en cambio, son -o pretender ser- el producto deliberado, intencional, de la negociación entre esos diferentes actores sociales, para enfrentar las tendencias a la fragmentación, la ruptura y la exclusión tanto de los sectores más pobres de la población como de los sectores que ocupan la cúpula de la estructura social²⁵.

En este contexto de optimismo inicial acerca de las posibilidades abiertas por las nuevas perspectivas, las políticas educativas de varios países de la región incorporaron la idea del pacto, del acuerdo, como un componente significativo de las estrategias de cambio. Pero tal como se expresara en un texto escrito a comienzos de la década, “postular la necesidad del consenso implica aceptar que el logro de los objetivos educacionales no puede quedar librado exclusivamente a la dinámica del mercado ni a la capacidad de cada grupo social para competir en dicho mercado. La convocatoria a un consenso educativo nacional adquiere sentido en el marco de una estrategia de desarrollo que persiga objetivos de transformación productiva y equidad social. Solo en el contexto de un acuerdo global sobre la estrategia de desarrollo es posible construir nuevas alianzas e identificar los puntos de coincidencia y los de conflicto entre todos los sectores sociales”.²⁶

En síntesis, los pactos son necesarios para enfrentar la dinámica neoliberal o fundamentalista,

23 Ver G.Esping-Andersen, op. cit. pp. 145-146.

24 Juan Cassasus, “Concertación y alianzas en Educación”, en Flacso-Fundación Concretar. ¿Es posible concertar las políticas educativas?; La concertación de políticas educativas en Argentina y América latina. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1995. Cecilia Braslavsky, “La concertación como estrategia de Reforma Educativa y del Estado”, en Flacso-Fundación Concretar, op.cit.

25 A. Giddens llamó la atención, con acierto, sobre la existencia de procesos de des-afiliación en los dos extremos de la estructura social. En la base del sistema se producen fenómenos de expulsión mientras que en el cúpula se ponen de manifiesto conductas de auto-exclusión y de des-responsabilización. Ver Anthony Giddens. La tercera vía; La renovación de la socialdemocracia. Madrid, Taurus, 1999

26 Juan Carlos Tedesco. “Nuevas estrategias de cambio educativo en América latina”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación en América latina y el Caribe, n° 28, agosto 1992.

pero al mismo tiempo son más exigentes en términos de articulación entre saber experto y lego, en términos de superación de visiones particularistas y en términos de la significación social de las cuestiones sobre las cuales los ciudadanos son convocados a pactar. Estas dificultades, sin embargo, también incrementan significativamente la necesidad de los pactos. El aspecto más importante sobre el cual es preciso basar el análisis acerca de cómo superar esas dificultades consiste en reconocer la importancia del aspecto reflexivo, voluntario, conciente, claramente político, que asume la tarea de construir los pactos educativos. En ese sentido y evitando la tentación de un exceso de voluntarismo, parecería importante señalar algunas características del rol del Estado en estos procesos, tanto desde el punto de vista del contenido de su acción como desde el punto de vista de la representación de los diferentes intereses y sectores sociales.

Después de todo este análisis, corresponde preguntarse si efectivamente los pactos educativos son posibles. Aunque pueda parecer excesivamente voluntarista, el argumento final de este análisis consiste en reconocer que si algo es considerado socialmente necesario, tiene que ser posible. Obviamente, este carácter de necesario y posible está asociado a un proyecto social y político. El pacto no es un instrumento válido en sí mismo, sino que constituye un procedimiento consistente con un proyecto social basado en la idea de construir una sociedad equitativa y dinámica. En ese contexto, por lo tanto, concertar políticas educativas es parte de un proceso más general de fortalecimiento de la ciudadanía y de construcción de un orden político democrático. Desde esta perspectiva filosófico-social, los procesos de concertación democrática son una forma de ejercicio de la solidaridad conciente y reflexiva que exigen las nuevas estructuras sociales. Mientras en el capitalismo industrial existía lo que se concebía como “solidaridad orgánica”, es decir una solidaridad semejante a la que existe entre las diferentes partes de un organismo donde no hay una decisión voluntaria de ser solidario, en el nuevo capitalismo, en cambio, los niveles de solidaridad orgánica disminuyen y para vivir juntos será necesario querer vivir juntos, será necesario adherir a un proyecto necesariamente político que se proponga lograr la inclusión de los excluidos, que se proponga garantizar igualdad de oportunidades a todos. La solidaridad reflexiva exige un fuerte sentido de pertenencia colectiva, a partir del cual es posible aceptar la idea de la redistribución directa de los bienes. La educación juega, en este sentido, un doble papel: es objeto de redistribución y, al mismo tiempo, es el instrumento para formar los valores de solidaridad que permitan tomar la decisión de redistribuir.

Pero en el contexto latinoamericano, es necesario no perder de vista que un pacto educativo debe ser percibido y asumido como un módulo importante de un pacto más amplio de lo que recientemente la CEPAL ha denominado el “pacto de cohesión social”. Sin equidad y sin cohesión social, el crecimiento económico será insostenible y las crisis de gobernabilidad provocarán niveles de inestabilidad política incompatibles con los requerimientos del crecimiento y del ejercicio de la democracia. Colocar los pactos educativos en el marco de la construcción de pactos de cohesión social supone reconocer que intervenir en las dimensiones económicas, particularmente en la distribución del ingreso, tiene un efecto educativo muy relevante. En este sentido es posible recuperar todo lo que se refiere a mejorar las condiciones de educabilidad de los alumnos como condición necesaria para que las estrategias pedagógicas sean exitosas.

Democratization beyond Capitalism

Erik Olin Wright

University of Wisconsin, Madison

Presentation at Rosario International Congress 2010

“Deepening Democracy as a Way of Life”

In this talk I will explore the relationship between capitalism and the realization of the ideals of democracy. I will argue that while certain aspects of democracy are compatible with capitalism and indeed may even be facilitated by capitalism, capitalism fundamentally blocks the full realization of democracy. The project of the deepening and enlarging democracy, therefore, is also, fundamentally, a project of transforming and transcending capitalism.

The talk will have three main parts

- I. A brief elaboration of central critique of capitalism as a way of organizing an economy and how it blocks the advance of democracy.
 - II. A discussion of how to think about the transformation of capitalism as a process of democratization.
 - III. (If time permits) A discussion of the strategic problem of how such transformation could take place.
-

I. THE DEMOCRATIC CRITIQUE OF CAPITALISM

1. There are 3 foundational criticisms of capitalism: Exploitation, Domination, Irrationality

- *Exploitation* describes a central aspect of the material deprivations and harms imposed on people from the way capitalism appropriates and distributes the social surplus. Poverty in the midst of plenty is its most striking symptom.
- *Irrationality* describes the ways in which markets organized around profit-maximization generate a wide range of negative consequences for human wellbeing. Environmental destruction and global warming are pressing examples.
- *Domination* describes the inherent deficits in democracy generated by private ownership of the means of production.

In terms of human suffering, exploitation and irrationality constitute the biggest indictments of capitalism – these provide the most powerful grievances that motivate struggle and opposition. But in terms of pointing the direction for social transformation, domination is the key. Stated slightly differently: enlarging and deepening democracy constitutes the central task for transcending capitalism. This will be the central focus of this presentation.

2. What is Democracy?

The core value underlying democracy is this:

People should, to the greatest extent possible, be able to control the conditions and decisions which affect their lives, both as separate persons and as members of broader communities.

We can call this the value of self-determination.

When we apply the value of self-determination to the choices and actions of individuals that affect their lives as separate persons we usually call this “liberty” or “freedom”. When we apply the value of self-determination to those contexts in which our lives are bound together through interconnection and interdependency, we call this “Democracy”. Democracy and individual freedom are therefore rooted in the same value: people should be able to control the conditions and decisions which affect their lives to the greatest extent possible. Apparent conflicts between democracy and liberty occur not because of an underlying conflict in fundamental values, but because of the inherently difficult practical problem of creating institutions to realize this value.

Put in slight different terms, democracy is a way of understanding how to realize the value of self-determination by organizing political power in a particular way:

In a fully realized democracy all people have broadly equal access to the necessary means to participate meaningfully in the exercise of political power over those collective decisions which affect their lives as members of a broader community.

This definition has two critical elements:

- The first is an egalitarian principle – all people have equal access to participate in the exercise of political power. A shallow democracy is one in which people have very unequal access to the means of effective participation; a deep democracy is one which approaches equal access.
- The second element concerns scope of decisions that is subsumed under the idea of democracy: a narrow democracy is one in which only a limited range of decisions are subjected to democratic decisionmaking; a broad democracy is one which democratic decisionmaking extends to all matters of collective interest. As I have specified it here, democracy should cover all decisions which affect the lives of people as members of a community. The word “community” here refers to all social contexts of social interaction and interdependence. A family is a community, a factory is a community, a city is a community, and so is a nation. Increasingly, I think, we should think of the world as a community. We can meaningfully talk about democratizing the family just as we can talk about democratizing a factory or the state. What democracy entails, then, is that all of the decisions which affect people’s lives as members of these different kinds of community should be under the collective control of the members of these communities.

The full realization of this principle would be, of course, an extremely complex matter, both because different people have such different stakes in the outcomes of any given decision within a community and because the interdependence of communities means that there are generally ramifications of the decisions made within one community on people in other communities. In practice, therefore, it is really not possible to fully realize the ideal of self-determination: people will always confront conditions not of their choosing and will be affected by decisions not of their making.

3. Capitalism vs Democracy

Nevertheless, we can still judge alternative institutional arrangements by how much they facilitate or impede the ideals of democracy as collective self-determination. Capitalism, in these terms, inherently obstructs fullest realization of democracy. By definition, “private” ownership of means of production means that significant domains of decisions that have broad collective effects are simply removed from collective decision-making. While the boundaries between the aspects of property rights that are considered private and the aspects that are subjected to public control is periodically contested, in capitalist society the presumption is that decisions over property are private matters

and only in special circumstances can public bodies legitimately encroach on them. The private decisions of owners of capitalist firms often have massive collective consequences both for the workers inside of the firm and for people not directly employed in the firm, and thus the exclusion of such decisions from public deliberation and control reduces democracy. A society in which there are meaningful forms of workers democratic control within firms and external democratic public control over firms is a more democratic society than one which lacks these institutional arrangements.

Of course, there may be good reasons for the exclusion of non-owners from such decisions, either on the grounds of economic efficiency or on the grounds that people have the right to dispose of “their” property as they see fit even if this has large consequences for others. Democracy, after all, is not the only value we have, and it could be the case that in some circumstances other values, such as efficiency, might be sufficiently important to justify a reduction in self-determination. These considerations, however, do not change the fact that capitalist property rights reduce democracy. The advance of democracy, therefore, requires transcending capitalism. But how? And what does this really mean?

II. A Model for Transcending Capitalism: taking the social in socialism seriously

In my work on envisioning real utopias I have proposed a general model for thinking about an emancipatory alternative to capitalism and how to move towards it. I cannot here explain all of the details of this model, but let me just very briefly sketch its central reasoning. I will use a series of diagrams to visually illustrate these ideas.

1. -- **SLIDE** -- In every economy, three forms of power are used to direct the allocation of resources and the control of production and distribution. I call these economic power, state power, and social power. The first two of these are familiar; the third is not: Economic power is based on ownership and control over economic resources. State power is based on control of rule making and rule enforcing by the state. And social power is based on the ability to mobilize people for voluntary collective action. Think of the contrast this way: to get people to do things you can bribe them, you can coerce them, or you can persuade them.

2. In different economic systems, these forms of power are connected in different ways.

- In capitalism economic power is the most important, both in terms of its direct effect on economic activities -- **SLIDE** -- and in terms of its indirect effects by shaping and constraining the exercise of other forms of power -- **SLIDE** --
- In what can be called a statist economy – such as the former Soviet Union – state power is the most important form of power.
- -- **SLIDE** -- And in what I will call socialism, social power is the most important. But in all economic systems, all three forms of power are present and connected.

3. In terms of this model of power, then, Democratization is more than simply the question of how state power is organized; rather, deepening and enlarging democracy requires democratizing access to all three of these forms of power and their interconnection:

- Democratization of the state: need to broaden and deepen the forms of citizen participation
- Democratization of the economy: subordination of economic power to social power and democratic state power
- Democratization of civil society: expanding the arenas and scope of solidarity so that voluntary association is more inclusive.

4. In the rest of this talk I want to do two things, if time permits: First, examine the different

pathways through which the capacity of social power to direct the economy can be increased. I call these pathways of social empowerment. If I still have time, I will then briefly discuss the problem of transformation: the strategies for moving along these pathways.

5. SEVEN PATHWAYS OF SOCIAL EMPOWERMENT

- Statist socialism
- Social democracy I: social democratic statist regulation
- Social democracy II: associational democracy
- Social economy I: social capitalism
- Social economy II: cooperative market economy
- Social economy III: pure social economy
- Participatory socialism

III. STRATEGIC LOGICS OF TRANSFORMATION

CORE DEFINITIONS OF THREE LOGICS [SLIDE]:

1. *Ruptural* (radical break in institutions): Revolutionary socialist tradition
2. *Interstitial* (build new institutions in the cracks of the system): Anarchist tradition
3. *Symbiotic* (use existing institutions to solve problems in ways that transform institutions): Social democratic tradition

Fuller typology of contrasts [slide]:

1. *Rupture vs Metamorphosis*,

The central distinction among visions of the trajectory of system-transformation is between the view that any trajectory beyond capitalism will necessarily involve a decisive rupture and those views which envision a trajectory of sustained metamorphosis without any system-wide moment of discontinuity. The central idea of Ruptural transformation is that through direct confrontation and political struggles it is possible to create a radical disjuncture in institutional structures in which existing institutions are destroyed and new ones built in a fairly rapid way. Smash first, build second. A revolutionary scenario for the transition to socialism is the iconic version of this: a revolution constitutes a decisive, encompassing victory of popular forces for social empowerment resulting in the rapid transformation of the structures of the state and the foundations of economic structures.

In contrast, strategies of metamorphosis imagine transformation as a gradual process without large scale, temporally-condensed radical breaks.

2. *Interstitial vs Symbiotic metamorphosis*

Here there are two different logic of metamorphosis: Interstitial and Symbiotic.

Interstitial: Build new institutions in the niches/spaces/cracks of the existing society. Worker cooperatives, alternative trade systems, social housing, wikipedia, are examples.

Symbiotic: Enter the dominant institutions of power, collaborate with elites to solve practical problems, but do so in ways which expand the scope of social empowerment. These are what used to be called “nonreformist reforms”: reforms which both make the system function more effectively and expand the limits of popular power.

3. *Political Traditions: revolutionary socialist, anarchist, social democratic*

4. *Collective actors*

5. *Relation to the state*

6. *Relation to the capitalist class*

7. *Metaphors of success*

III. CONCLUSIONS: WHAT ARE THE BIG MESSAGE FROM THIS PROJECT?

Short conclusion: Central Conclusions

1. *The democratization of capitalist society is the transcendence of capitalism.*

Because capitalism inherently obstructs democracy, if we are serious about creating a deeply and robustly democratic society, it is essential that economic power be subordinated to social power. This means creating a democratic economy, not merely a more democratic state.

2. *Democratization involves multiple pathways of social empowerment.*

The long term project of a deeply democratic economy involves enhancing social power through a variety of distinct kinds of institutional and structural transformations. Socialism should not be thought of as a unitary institutional model of how an economy should be organized, but rather a pluralistic model with many different kinds of institutional pathways for realizing a common underlying principle.

3. *Which pathways offer the greatest potential is historically and contextually variable.*

There is no simple formula to tell us which of these pathways is the most promising or the most critical. This will vary enormously across time and place. In the United States today, interstitial transformations are particularly important, both because of the long tradition of civic activism in the U.S. and because of the weakness of the democratic institutions of the state. But in other countries symbiotic strategies may be more available.

How far can we go along these pathways before we hit untransgressable limits? Are there such limits? I do not think we can answer these questions – we don't know what the ultimate limits to the expansion of democratic egalitarian social empowerment might be. The best we can do, then, is treat the struggle to move on the pathways of social empowerment as an experimental process in which we continually test and retest the limits of possibility and try, as best as we can, to create new institutions which expand the limits themselves. In doing so we not only envision real utopias, but contribute to making utopias real.

Long conclusion

1. *Transcending capitalism as democratization*

Because capitalism inherently obstructs democracy, if we are serious about creating a deeply and robustly democratic society, it is essential that economic power be

subordinated to social power. This means creating a democratic economy, not merely a more democratic state

2. *Institutional pluralism and heterogeneity: multiple pathways of social empowerment*

The long term project of a deeply democratic economy involves enhancing social power through a variety of distinct kinds of institutional and structural transformations. Socialism should not be thought of as a unitary institutional model of how an economy should be organized, but rather a pluralistic model with many different kinds of institutional pathways for realizing a common underlying principle.

3. *There are no guarantees: socialism is a terrain for working for social and political justice, not a guarantee for realizing those ideals.*

The argument for socialism defined as direct and indirect democratic power over the allocation and use of productive resources is not that socialism guarantees social and political justice, but rather that it creates the most favorable socio-economic terrain on which to struggle for justice. This, basically, rests on what might be termed “faith in democracy”: the belief that the more democratic is the distribution of power in a system the more likely it is that humane and egalitarian values will prevail. This is not because of a belief in the innate goodness of people, but because the belief that under conditions of a wide and deep democracy people will interact in ways in which more humane impulses of our nature are more likely to prevail. But democracy can be hijacked. Exclusionary solidarities can be fostered as well as universalistic ones. There are no guarantees.

Philosophers and political activists share a common fantasy: If only we can design institutions in the perfect manner we can relax. If we had the best possible institutional form of democracy it would generate self-reinforcing dynamics which would continually strengthen democracy. Economists have fantasized the self-reproducing market: if only we designed the institutions of property rights just right, then markets would be self-reproducing, perpetually generating precisely the kinds of incentives and motivations needed for markets to function well. And at least some socialists have hoped that if capitalist power were destroyed and new economic institutions run by workers were designed in just the right way, socialism would be self-reinforcing: the kinds of people needed to make socialism work smoothly would be engendered by those institutions, and the conflicts in society which might undermine those institutions would gradually disappear. This kind of aspiration underlay Marx’s famous prediction of the “withering away of the state” as socialism evolved into communism.

I do not believe complex social systems are ever like that, and certainly that socialism could ever be like that. Of course the design of institutions matters. The whole point of envisioning real utopias and thinking about the relationship between institutional designs and emancipatory ideals is to improve the chances of realizing certain values. But in the end the realization of those ideals will depend on human agency, on the creative willingness of people to participate in making a better world, learning from the inevitable mistakes, and vigorously defending the advances that are made. We can never relax.

4. *Strategic indeterminacy: there is no one way*

Movement towards radical democratic egalitarian ideals of social and political justice will not happen simply as an accidental by-product of unintended social change; if this is to be our future, it will be brought about by the conscious actions of people acting collectively to bring it about. This implies that a theory of transformation needs to include a theory

of conscious agency and strategy. Just as there are multiple institutional forms through which social power can be increased, there are multiple strategic logics through which these institutions can be constructed and advanced. No one of these strategic logics of transformation is likely to be adequate for goal of enhancing social power. Any plausible longterm trajectory of transformations needs to draw elements from all three.

5. *Opacity of the future limits of possibility: We cannot know in advance how far we can go in this trajectory of social empowerment.*

The seven pathways of social empowerment provide a rough map of the direction of transformation needed to enhance the socialist component of the economic system. The logics of transformation tell us something about the strategies that might move us along those pathways. But we cannot specify in advance the full array of institutional forms which will enable us to consolidate particular ways of deepening and enlarging social power on these pathways. Nor can we really know how far it is possible to move along these pathways.

I do not believe that my lack of confidence about the limits of possibility simply reflects a failure of theoretical imagination (although, of course, I could be wrong about this as well). Rather, I think it reflects inherent problems in understanding the ramifications of unintended consequences in complex systems. But it is crucial, really crucial, not to slide from this frank admission of ignorance about future limits of possibility to a belief that socialism is impossible, that capitalism constitutes “the end of history”. We simply do not know what the ultimate limits to the expansion of democratic egalitarian social empowerment might be. The best we can do, then, is treat the struggle to move on the pathways of social empowerment as an experimental process in which we continually test and retest the limits of possibility and try, as best as we can, to create new institutions which expand the limits themselves. In doing so we not only envision real utopias, but contribute to making utopias real.

***Profundizando la
democracia en la
sociedad civil***

Nombre y Apellido de las autoras: Acquarone Alicia, y Caleri Silvina
Correo electrónico aliciaacq@hotmail.com y silvinacaleri@gmail.com
Título de la propuesta: Entre el deseo y la realidad: cuál es la democracia realizable?
Institución de pertenencia: Facultad de Ciencia Política y RR. II. UNR
Función dentro de la Institución: Docentes
Ciudad/País: Rosario, Argentina
Idioma de la exposición: Castellano
Area temática: Profundizando la democracia en espacios organizados por el estado
Formato de la propuesta: Ponencia académica

Entre el deseo y la realidad: cuál es la democracia realizable?

El presente trabajo tiene por objeto analizar las dificultades a las que se enfrenta nuestro régimen democrático en el marco de una ciudadanía de baja intensidad en gran parte de su territorio, una débil institucionalización de la vida partidaria y una economía altamente concentrada. Asimismo, se reflexiona sobre las posibilidades y alcances del diseño democrático como aspecto central que contribuya a la profundización democrática, reconociendo su límite en tanto tal diseño no tenga como punto de partida un proyecto colectivo de inclusión social, el cual pretenda alcanzar ciertos niveles de bienestar en la población como condición indispensable para lograr la libertad y autonomía de los ciudadanos. Desde una perspectiva más amplia (esto es, menos restringida al mero conjunto de procedimientos), el trabajo sostiene entonces que el diseño de las instituciones políticas por sí mismo no puede garantizar el mejoramiento de la democracia real. En tal sentido, la búsqueda de este objetivo, no debe perder de vista fundamentalmente la cuestión de la tensión democracia-capitalismo y (a pesar de que su resolución nunca es completa) en los intentos por realizar una sociedad más igualitaria.

Respecto de la primera preocupación enunciada en el párrafo precedente se han tomado los aportes de tres pensadores altamente reconocidos en la reflexión de la Ciencia Política argentina de las últimas décadas (en particular desde el advenimiento de la democracia en 1983), Guillermo O'Donnell, Norbert Lechner y Atilio Borón, cuyos aportes son esenciales (y están contenidos) en la formulación de dicha preocupación. Sin duda, las contribuciones de O'Donnell sobre la necesidad del reforzamiento de las instituciones del régimen político y la interrogación sobre la ciudadanía, las de Lechner acerca de la cultura política y sus alcances en la vida de sus instituciones políticas (en particular los partidos), y las de Borón respecto de los límites que le plantea a la democracia la desigualdad de la sociedad capitalista, permiten abordar el tema de la democracia desde un mirada más rica y amplia en lo que hace a sus posibilidades de profundización.

En tal dirección, en este trabajo se retomarán algunos de los planteos de los autores mencionados para posteriormente realizar un análisis en torno a las dificultades y los obstáculos con los que se encuentra la democracia, para concluir sobre la necesidad de jerarquizar el aspecto necesariamente colectivo (extensivo e inclusivo, y no elitista y excluyente) de la formulación democrática y la construcción de un piso de igualdad real entre la ciudadanía, cuya ausencia es un límite insalvable para una verdadera realización democrática.

.....

Retomando entonces, nos preguntamos ¿qué diseño democrático se puede construir en un país con una ciudadanía de baja intensidad en gran parte de su territorio, con una débil institucionalización de la vida partidaria y una economía altamente concentrada?

Como señala Przeworski, "lo que hace que las democracias sean sustentables, dado el contexto de condiciones exógenas, son sus instituciones y su desempeño" . La calidad de la democracia entonces podrá ser medida (aunque no exclusivamente) por el grado de institucionalización (relación entre Derecho- Institución- Procedimiento) que presente; lo que está

directamente ligado al otorgamiento de capacidad ciudadana. En términos de Przeworski “cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados, como la erradicación de la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad y la justicia, y cuando al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentar las crisis que producen si esos objetivos no logran cumplirse”.

El fracaso de la política neoconservadora en América Latina profundizó las ya complicadas relaciones de la poliarquía. Como afirma O'Donnell, en esta región, si bien los regímenes democráticos instaurados se basan en un sistema de derechos positivos, no generan las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de derechos y obligaciones. El desmantelamiento del Estado, la profundización de la fragmentación social, la pérdida de legitimidad de los partidos políticos y de otras instituciones la sociedad civil, terminaron por desplazar a la política.

Al mismo tiempo, con el desplazamiento de la política se debilita y se reduce el ámbito de lo público. Al respecto, Lechner señala que “...se reduce el ámbito de la acción colectiva y se fomentan estrategias individuales ... Predomina un ‘individualismo negativo’ en el doble sentido de que el individuo recela de la acción colectiva al mismo tiempo que se siente aislado y excluido del mando protector de la colectividad.” Al desvanecerse el espacio público la política democrática pierde sustento y con él la participación ciudadana. Respecto de tales cambios el autor señala además que la globalización afectó las economías, los sistemas políticos, los sistemas pensamiento y las interacciones entre Estado e individuo, creando vínculos transgubernamentales y transestatales.

A estas preocupaciones se suman las que apunta O'Donnell: “Muchas nuevas democracias hacen frente simultáneamente a los múltiples desafíos que acarrea el tener que asegurar una ciudadanía efectiva bajo condiciones económicas e institucionales que obstruyen la viabilidad de las instituciones estatales ... De modo que nos encontramos con regímenes democráticos carentes de una ciudadanía efectiva para significativos sectores sociales y en amplias áreas geográficas. Y sin una ciudadanía efectiva, cabe dudar de que esos regímenes sean ‘democracias’ en algún sentido de la palabra.”

O'Donnell nos plantea una perspectiva interesante que se basa en repensar la situación de hoy, desde la visión de cómo estos Estados Latinoamericanos han surgido, cómo “...están entrelazados con sus sociedades respectivas” . Esto es, pensarnos desde la construcción misma de la relación Estado / Sociedad Civil. Para lo cual nos advierte que es “..un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado, pero no constituyen el todo:” Nos propone pensarlo como conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio respaldado por una coerción centralizada y legitimado por el sistema legal. Este orden, producto de las relaciones de poder, no es un orden igualitario y socialmente imparcial, sino que responde al grado de relaciones de fuerza que se han construido al momento de la toma de las decisiones. Ahora bien, así conceptualizado el Estado cumple con dos premisas fundamentales:

- Es un verdadero orden ya que suministra una predecibilidad social generalizada y respaldado por la acción decisiva de la burocracia pública.
- Aun cuando no se extienda a otros campos, la igualdad garantizada ante la ley es crucial para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, el funcionamiento efectivo de la democracia y también para la eficacia de las garantías personales consagradas en la tradición liberal clásica.

Categorico O'Donnell nos dice que la Argentina no sólo sufre una crisis social y económica sino fundamentalmente una crisis del Estado en tres dimensiones:

1. la dimensión del Estado como conjunto de burocracias capaces de cumplir sus obligaciones con una eficiencia razonable
2. la dimensión de la eficiencia de la ley
3. la dimensión de la credibilidad del alegato de que los organismos estatales orientan sus decisiones de acuerdo a una concepción del bien común.

El autor plantea que estas tres dimensiones del estado “no deben ser antológicamente atribuidas a todo estado. Ellas son tendencias que ningún estado ha logrado completamente, y en algunos estados distan bastante de serlo” ; aclarando el carácter históricamente contingente de las mismas y que la mayoría de los estados en la región exhiben valores severamente deficientes. O'Donnell define al Estado democrático como “un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de sus habitantes.... el Estado es el ancla indispensable de los derechos de la ciudadanía. Sin este anclaje, un régimen democrático simplemente no existe, o se convierte en una caricatura en la que se realizan elecciones pero ellas no satisfacen requisitos mínimos de competitividad, equidad e institucionalización. Ese anclaje es especialmente importante para los sectores postergados, discriminados y/o excluidos, quienes no tienen la posibilidad de “fugarse” del Estado mediante la contratación de diversos servicios o beneficios privados” .

El autor distingue situaciones diversas de grados de democracia para adentro del continente. Afirma que tanto Costa Rica, Uruguay y Chile son países donde el régimen y el estado característicos de una democracia están básicamente satisfechos; Argentina, Bolivia y Brasil los caracteriza como democracias políticas, es decir, si bien las características del régimen están satisfechas a nivel nacional,” hay discontinuidades significativas en términos del alcance de la legalidad del estado en varias regiones; Colombia, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá y Perú “países que pueden ser clasificados como democracias políticas condicionadas”.

Partiendo de este estado de cosas y teniendo en cuenta la ausencia de homogeneidad territorial (países con extensas zonas marrones) las democracias se basan en un ‘Estado esquizofrénico’ que combina en forma compleja características democráticas y autoritarias. Por lo que “su carácter público y de ciudadanía, se desvanecen en las fronteras de varias regiones y de relaciones interclasistas y étnicas. Esta mezcla demanda una reconceptualización del Estado mismo y de la democracia como régimen.” Así señala que un Estado que no es capaz de hacer valer su legalidad presenta una democracia con baja intensidad de ciudadanía. Asimismo, observa respecto de los países de la región que “grandes o pequeños en su tamaño como burocracias, estos Estados suelen ser débiles. Algunos de ellos han sido débiles en todos los aspectos; otros han sido eficaces -a veces terriblemente eficaces- como máquinas represivas, pero poco han logrado normalizar y homogeneizar sus naciones y sociedades”.

El autor coincidirá con Nun en remarcar la necesidad de reconstrucción del Estado y de la ciudadanía. En relación a este tema, Nun propone que se estimulen y multipliquen formas diversas de democracia directa, como la consulta popular, los referendos y los plebiscitos “..no existe necesariamente incompatibilidad entre la democracia representativa y la democracia directa. En sociedades tan diferenciadas y complejas como las actuales, no es cuestión que una desplace a la otra, sino de que ambas se influyan y condicionen entre sí, distinguiendo cuáles son los niveles de acción más apropiados para cada una.”

De hecho la sociedad emergente de los paradigmas modernos era una sociedad de masas que necesitaba fuertes sindicatos y partidos políticos masivos que pudieran construir acuerdos, negociar pactos. También necesitaba un Estado que garantizara la concreción de dichos consensos favoreciendo una acumulación que no dejara totalmente desprotegidos a las clases y sectores sometidos por su desventaja estructural en la puja distributiva. Asimismo, en esta sociedad, la constitución simbólica de lo colectivo le permitía al individuo tener un sentido de pertenencia y otorgaba a la sociedad su fundamento. Al entrar en crisis estos componentes un interrogante se tornó insoslayable: ¿Cuál es la viabilidad de la reproducción social en las actuales democracias? Partiendo de una análisis muy pertinente Lechner centra su preocupación por la democracia desde el horizonte simbólico de la política y con ella la construcción de un nosotros, de lo colectivo, de la mirada e identificación de los ciudadanos con sus instituciones, es decir con el compromiso con el

sentido del orden. Ya en su memorable texto sobre “la minoría consistente” Lechner nos marca una distancia sustantiva con las tradicionales lecturas clásicas al respecto de la construcción del orden. Si bien el texto citado describe la configuración de los gobiernos autoritarios de América Latina, la particular manera de concebir el orden y el poder en relación a las mayorías y minorías aporta gran riqueza conceptual a la hora de pensar la construcción de consensos en una democracia..

El autor señala que “la realidad social prefigura la legitimidad. La realidad es ‘formada’ por una relación de poder mediante la cual el interés dominante se objetiva en orden. La fuerza del grupo gobernante no reside pues tanto en la coacción física como en su traducción en la ‘fuerza de las cosas’. El poder al generar realidad genera al mismo tiempo su propia legitimidad. El reconocimiento del orden político remite así al reconocimiento de la realidad ‘ordenada’ por el poder ... El poder ordena. El orden no es un ‘hecho’ posterior al surgimiento del poder. El poder determina la realidad; la realidad del poder es la realidad del orden. El poder transpira orden. El orden es la forma de aparición del poder ... No se apela a la construcción de un consenso a partir de los diferentes intereses en pugna. Se llama a un consenso sobre el statu quo. Una vez ordenada la realidad, se invita a todos a estar conforme con ella. El poder determina la realidad. Quienes están disconformes con la realidad así impuesta, se encuentran de antemano con una desventaja - son los que se niegan al consenso - Los ‘opositores’ devienen ‘enemigos del orden’ en la medida de que su disenso es tanto más amenazante como menos afianzada sea la hegemonía del grupo dominante ”

Por otra parte, el enfoque de Lechner afirmar que el mayor éxito de las políticas neoconservadoras, de las décadas de los ‘80 y ‘90, fue su impacto ideológico. Por ello se aboca al estudio de la dimensión “simbólica de la política” y su impacto en la producción de los “mapas cognitivos”.

Asimismo el dilema de la coyuntura latinoamericana deberá lograr un desarrollo económico y garantizar la cohesión social. Los países debieron insertarse en forma competitiva al mercado mundial con lo que esto implicaría: no sólo exportar sino incrementar el “factor tecnológico de los bienes y servicios a exportar”; sin dejar de señalar que esto produjo una paradoja: no todos los sectores estaban en igualdad de condiciones y esto profundizó las desigualdades sociales al interior de las sociedades latinoamericanas produciendo una mayor rigidez al dificultar los mecanismos de movilización y ascenso social, esto es, “junto con acentuarse las históricas tendencias a una «sociedad dual» se perpetúa el sector de la población excluida.”

Una de las cualidades principales de la democracia es el respeto a la diversidad: “La diversidad social puede representar una de las grandes riquezas del país, siempre que sea contenida por un orden. Sin mecanismos de integración, la diversidad de la sociedad deriva en una fragmentación. Quiero decir, las desigualdades socio-económicas pueden alcanzar un nivel tal que hacen estallar no sólo los lazos de solidaridad, sino también los derechos básicos. He aquí un segundo clivaje: a las tendencias de disgregación se contraponen una política de integración. No basta empero, invocar una y otra vez al “capital social” y la “sociedad civil”. No hay panaceas, ya lo vimos. El halo idílico de la sociedad civil se evapora cuando dos tercios de los entrevistados conciben sus relaciones con los demás como una carrera de competencia.”

¿Cuáles serían entonces las tareas en esta reconstrucción democrática? Lechner compara el desafío presente, caracterizado como proceso de reorganización social y político, con los de los años ‘20 y ‘30 que “...nos obliga a repensar - y rehacer - las relaciones entre procesos económicos, formas políticas y pautas culturales.” Y se pregunta ¿de qué manera las transformaciones en curso afectan las condiciones de posibilidad de la democracia en América Latina? Luego de una interesante descripción sobre las transformaciones de la política, el autor se introduce a analizar el malestar con la política y su propuesta de transformación, llamándonos la atención sobre dos cuestiones centrales: la crisis de los mapas ideológicos y una reestructuración de los mapas

cognitivos; poniendo en el centro de la escena la necesidad de recrear una cultura democrática para así reconstruir un nosotros colectivo; volver a otorgarle a la política su centralidad, para así redefinir el régimen democrático. Y señala además que:

“...El Estado encuentra crecientes dificultades no sólo para abordar la complejidad de la globalización, sino igualmente para asumir lo que siempre fue una de sus funciones primordiales, la cohesión social.

El desafío fundamental, sin embargo, consiste en repensar el mismo concepto de Estado. Sería pues erróneo, reducir el problema a «más Estado» o «menos Estado». Parece difícil impulsar un desarrollo sostenido en América Latina mientras la relación de mercado y Estado sea visualizada como una «suma cero» en que el avance de un elemento necesariamente implica el retroceso del otro. La consigna «menos Estado, más mercado» refleja una ingenuidad peligrosa. Dicho en otras palabras: dado el carácter social del mercado, el ordenamiento de la sociedad es un factor determinante de la eficiencia macroeconómica. Si queremos afianzar una economía social de mercado, entonces debemos encarar el fortalecimiento del orden social. A ello debiera apuntar una reforma del Estado; no a más o menos, sino a otro Estado. Es decir, un Estado democrático que integre efectivamente a todos los ciudadanos.”

Visto desde la perspectiva del ciudadano y siguiendo a Carlos Thiebaut diremos que ser ciudadano es pertenecer y sostener aunque de manera crítica las normas, creencias y procedimientos. “El ciudadano se hace haciendo su ciudad”. El fin, nos dice el autor, no es lo que hace sino hacerse ciudadano: libre, igual y solidario. El reto de la democracia es combinar las asignaciones del mercado, las disposiciones colectivas, la política estatal, la defensa de los derechos individuales y la iniciativa y el control democrático efectivo. No podemos tomar como patrón organizacional la lógica del mercado. Restringirlo resulta costoso pero no hacerlo podría resultar fatal. La tendencia del mercado como de los Estados burocrático, es fortalecer las posiciones atomistas e instrumentales con el fin de debilitar la iniciativa democrática. Con la fragmentación se debilitan los lazos de afinidad, se diluyen las agrupaciones, menos posible resulta movilizar mayorías democráticas en torno a programas y políticas comunes. Las nuevas democracias tienen que atender en forma simultánea tanto cuestiones civiles y políticas como así también sociales de ciudadanía. Compartimos con Mouffe cuando señala que “El objetivo de una política democrática no es erradicar el poder sino multiplicar los espacios en los que las relaciones de poder estarán abiertas a la contestación democrática. En la proliferación de esos espacios con vistas a la creación de las condiciones de un auténtico pluralismo agonístico, tanto en el dominio del Estado como en el de la sociedad civil.”

Asimismo, un análisis sobre la democracia en términos de su calidad y alcances, implica entre otras cosas, preguntarse sobre la realización de la capacidad ciudadana. Tal realización debe dimensionarse no sólo en términos normativos, sino también, en relación a cómo los mismos se efectivizan en la vida política y social de una sociedad.

Al respecto, Borón realiza un señalamiento que pone en cuestión algunos supuestos presentes en las preocupaciones y análisis sobre las democracias actuales y su funcionamiento. Tal cuestionamiento tiene que ver con la futilidad de pensar a la democracia como régimen político en abstracto, independientemente de su contexto de producción histórico social. En tal sentido, refiriéndose al universo de los regímenes democráticos existentes en la actualidad, lo denomina capitalismo democrático (y no democracia capitalista), en tanto que el término que marca la sustancialidad en la relación de los términos de la relación capitalismo/democracia no es democracia, sino capitalismo, siendo la democracia sólo una descripción (una contingencia) de las particularidades que el capitalismo pueda adoptar. Aún más, Borón plantea que las formas y notas definitorias de la democracia no llegan a anular o neutralizar las características antidemocráticas del capitalismo. Fundamenta este planteo en que existe una tendencial incompatibilidad entre el capitalismo en cuanto formación social y la democracia en un sentido profundo, amplio, integral más

allá de sus aspectos procedimentales y formales. El capitalismo así le pone restricciones y límites insalvables a la democracia por su carácter intrínsecamente explotador. De hecho, Borón fundamenta junto a Ellen Meiksins Wood que el capitalismo no podría sobrevivir una democracia de carácter sustantivo y extensivo, en tanto su estructura es “inherentemente opresiva y despótica”. Hablar de democracia para esta perspectiva entonces demanda forzosa e ineludiblemente preguntarse por el contexto social y económico en el que el régimen político se plasma, y en este sentido Borón explica que “la democracia como forma de organización del poder social en el espacio público es inseparable de la estructura económico-social sobre la cual dicho poder se sustenta”

Sólo bajo la luz de esta perspectiva teórica sobre la democracia, es que Borón aborda la misma en los países de América Latina – en el análisis de las consecuencias de la hegemonía neoliberal en las décadas pasadas, en la crítica a toda pretensión de caracterización de las democracias de la región tomadas sólo en términos formales y en su propuesta sobre la orientación de la lucha por la democracia en los distintos países.

Efectivamente, el diagnóstico respecto de la aplicación de las políticas neoliberales de ajuste y estabilización y de sus devastadoras consecuencias sociales lleva a Borón a preguntarse hasta qué punto la sociedad actual es mejor que aquélla que, centrada en el Estado, podía aplicar medidas proteccionistas ya fuera con sesgos socializantes o populistas. De hecho, según él hubo un retroceso en los logros sociales que habían sido obtenidos por tales tendencias ya que con el advenimiento de las políticas neoliberales de ajuste y estabilización “viejos derechos se convirtieron en inalcanzables mercancías, las precarias redes de solidaridad social fueron demolidas al compás de la fragmentación social ocasionada por las políticas económicas ortodoxas y el individualismo promovido por los nuevos valores dominantes, los actores y las fuerzas sociales que en el pasado canalizaron las aspiraciones y las demandas de las clases y capas populares -los sindicatos, los partidos populistas y de izquierda, las asociaciones populares, etc.- se debilitaron o simplemente fueron barridos de la escena”.

Asimismo, Borón plantea que en América Latina, los procesos llevados adelante por gobiernos neoliberales tomaron la característica de democracias ‘farsescas’ en tanto fueron en realidad una contrarreforma social que preservaron y reprodujeron las estructuras de desigualdad social y económica de esos países, provocando el vaciamiento de los nuevos regímenes democráticos en los que los ciudadanos “se vieron atrapados en una situación paradójica: mientras que en el “cielo” de la ideología el nuevo capitalismo democrático los interpelaba como soberanos y depositarios últimos de un amplio repertorio de derechos y habilitaciones, en la “tierra” del mercado y la sociedad civil eran despojados prolijamente de esos derechos por medio de crueles y acelerados procesos de “desciudadanización” que los marginaban y excluían de los beneficios del progreso económico y la democracia.”

En este sentido, desde esta perspectiva la lucha por la democracia en América Latina no es independiente de la lucha contra el despotismo del capital. Sin duda, no se puede aspirar a democratizar el mercado ya que éste es el ámbito de los intereses privados y no caben argumentos relativos a la justicia distributiva y la igualdad. Por lo tanto, obtener un mayor nivel de igualdad, de libertad y de participación ciudadana involucra poner límites, restringir el capitalismo. Por otra parte, en lo que hace a una superadora visión de democracia, Borón plantea que la misma debe comprender tres dimensiones inseparables: un relativamente elevado bienestar material e igualdad económica y social, el pleno goce de la libertad por parte de la ciudadanía, y la existencia de instituciones y reglas de juego que garanticen el carácter incierto de los procesos políticos.

Reflexiones finales

Haciendo un balance de las perspectivas de los autores hasta aquí relevadas, podemos afirmar que la cuestión de la calidad democrática no es una problemática resuelta a pesar de los significativos aportes. Entre los autores latinoamericanos citados en este trabajo encontramos

coincidencias al respecto del diagnóstico, en especial a lo referido a los siguientes puntos:

- Los regímenes democráticos de América Latina se caracterizan por construir una frágil capacidad ciudadana. La ausencia de un Estado efectivo no permite asegurar, a todas las personas, condiciones para la realización de la ciudadanía, ya que los Estados son incapaces de hacer cumplir con uniformidad derechos y obligaciones.
- La gran mayoría de las Constituciones de los países de América Latina pueden ser calificadas de 'progresistas' en lo que respecta a derechos y garantías ciudadanas. Asimismo, muestran una gran contradicción a la hora de establecer instituciones y procedimientos que garanticen en forma efectiva los mismos.
- Existe una incapacidad de las instituciones del Estado para establecer las condiciones del ejercicio efectivo de la ciudadanía, proveer guía moral, movilizar ahorros públicos, coordinar la distribución de recursos y corregir la disparidad de ingresos.
- Los partidos políticos experimentan una gran debilidad desde el punto de vista organizativo y son poco representativos. Esto podría atribuirse tanto a factores institucionales como a condiciones políticas y económicas generales.

Así también nos interesa señalar las profundas diferencias en el abordaje de la problemática, diferencias que remiten a cómo cada uno de los autores se posicionan respecto de la relación capitalismo-democracia.

En el caso de Atilio Borón, queda claro que el autor duda de la posibilidad de una resolución positiva. Su afirmación que 'más democracia significa menos capitalismo' reafirma la incompatibilidad de una verdadera democracia en el suelo capitalista. Esto no implica el profundo compromiso del autor por avanzar en la concreción democrática que involucre mayor justicia distributiva y mayores niveles de igualdad, aun en el terreno del capitalismo.

Si bien Guillermo O'Donnell señala la compleja construcción democrática en función de las disputas de poder y del entramado histórico social, centra su preocupación en la calidad y eficiencia de las instituciones democráticas. No parece considerar que el capitalismo imponga límites insalvables a la democracia.

En sus trabajos Norbert Lechner no expresa abiertamente su posicionamiento respecto de la tensión capitalismo-democracia, esto es, sobre el grado de conflictividad que le asigna a la misma. Sin embargo, su constante preocupación respecto de la centralidad del campo simbólico y de la cultura política deja entrever que esta tensión está presente en sus reflexiones, más aun cuando afirma que las democracias en América Latina han estado históricamente frente al dilema de conseguir desarrollo económico y cohesión social. No obstante, podemos afirmar que no niega la posibilidad de la construcción democrática en un escenario capitalista.

Si concebimos a la democracia como empresa colectiva que busca objetivos principalmente relacionados con la justicia y con la igualdad, éstas resultan empobrecidas en las formulaciones liberales que sólo piensan al Estado como un poder hostil del que fundamentalmente hay que defenderse, y en aquéllas que sólo se concentran en pensar a las instituciones políticas como ajenas e inmunes a las diferencias sociales, a las luchas de poder, a la desigualdad económica. La democracia así conceptualizada deberá medirse por la capacidad del sistema político de elaborar y legitimizar las demandas sociales, lo que presupone combinar la diversidad de los intereses materiales y morales con la unidad de lo social. Esta tarea tiene múltiples direccionalidades: desde el Estado recuperando la responsabilidad clave en la conducción de la economía y en el desarrollo integral, sustentable y equitativo de la sociedad, desde la sociedad civil en la reconstrucción del tejido social, recuperando las políticas asociativas para así también incrementar la capacidad de autogobierno de la sociedad. El fortalecimiento de la sociedad civil es importante a la hora del reforzamiento democrático si es acompañado con una fuerte articulación desde el Estado y de las demás instituciones políticas que permitan y garanticen la igualdad efectiva y material para

posibilitar el autogobierno. Y ciertamente, será responsabilidad del diseño del régimen democrático definir el modelo de participación popular.

Asimismo, definir la ciudadanía efectiva en un modelo de participación democrático presupone definir un modelo de democracia, una manera de construir el poder y con ella la toma de la decisión, es orientar las relaciones Estado / Sociedad Civil, es decir, establecer las fronteras de lo público y lo privado en clave de libertad ciudadana - esto es, libertad asociada a la idea de participación activa y no al concepto de libertad negativa, en tanto que el sujeto es libre porque tiene 'voz' en la toma de las decisiones del dominio público. También entraña establecer no sólo los derechos sino las capacidades reales y potenciales que tienen los actores sociales de ejercer y exigir el reconocimiento efectivo de esos derechos. Así la ciudadanía trasciende el espacio de lo 'formal' para constituirse en 'el espacio de lo sustancial', de lo político y lo social.

No creemos que existan a priori instituciones óptimas al margen de las condiciones sociales, políticas y culturales, ya que discutir instituciones no sólo se refiere a la eficiencia sino y fundamentalmente a la distribución de poder y por ello el tema de la capacidad ciudadana es compleja y conflictiva. La viabilidad no sólo descansa en el grado de desarrollo institucional sino fundamentalmente remite al grado de compromiso de las fuerzas sociales y políticas de promover sus intereses en un marco de construcción de dicha capacidad.

Del mismo modo, interesa señalar en este punto que las instituciones no deberían pensarse como espacios estáticos e inalterables. En la vida política de las sociedades que pretendan ser democráticas y plurales, las disputas por el poder y por la hegemonía por parte de los grupos sociales, las luchas contra aquello ya instituido o contra el orden instaurado de la sociedad, tienden a desplegar el conflicto como parte inherente también de un régimen político en el que la configuración del orden social no esté clausurada definitivamente; y en tal sentido las instituciones en tal orden están también sujetas a potenciales cambios por el aspecto disruptivo de lo político y del conflicto. Claro está que tal constante puesta en cuestión de las instituciones establecidas en la democracia, presupone su realización a través de los mecanismos previstos para tal efecto, esto es, toda una serie de disposiciones, instituciones, reglas de juego que garanticen los procesos políticos. En ese sentido, es innegable el valor del aspecto formal y procedimental de un régimen democrático. Igualmente, plantear que la 'buena' democracia es meramente un conjunto de instituciones correctas (o inclusive perfectibles) y que la profundización democrática consiste sólo (o fundamentalmente) en el buen funcionamiento de las instituciones establecidas o en la concreción de acuerdos razonables, es ingenuamente desconocer la inevitabilidad del conflicto en las relaciones humanas (y en tal sentido en la democracia), y además perder de vista el hecho de que seguramente la lucha por la igualdad y la justicia distributiva se despliegan no sin suscitar conflictos, tensiones, disputas que generan determinados resultados. Tales resultados sin duda no son definitivos y probablemente sean vueltos a poner en cuestión en tanto el sentido del orden no esté clausurado definitivamente, y en tanto la democracia pretenda combatir la desigualdad y ponerle límites al capitalismo.

**Democracia Participativa y resignificaciones de la ciudadanía.
Las experiencias de las Juntas de Participación Vecinal y los Consejos de Infancia en
Córdoba (2010- 2012)**

*Alvarez Gomez, Natalia; Ksiazienicki Viera, Inés
Perez Scalzi, Alejandra y Garay Reyna, Zenaida
nataliaalvarezgomez@hotmail.com
CEA Universidad Nacional de Córdoba
Argentina*

Planteamiento del problema: relevancia y antecedentes

La participación de la sociedad como vía para extender la ciudadanía es un fenómeno que se ha difundido en América Latina desde los años noventa, bajo el tópico de la participación ciudadana. En los últimos años, el concepto de participación ciudadana ha sido apropiado y estimulado desde el propio Estado como mecanismo de control sobre la sociedad y como reaseguro de la implementación de sus políticas.

Se instaura, de este modo, un dispositivo en que confluyen proyectos participativos contruidos en torno a la profundización y expansión de la democracia, y el avance de una lógica neoliberal y la reconfiguración del poder estatal por medio de la sociedad. Aquí cobra importancia el rol “activo y proactivo” atribuido a la Sociedad Civil, concepto no carente de conflictos y debates. Esta forma de control sobre la sociedad descansa sobre el presupuesto de un espacio público¹ que existe más allá Estado, y que forma parte de un tejido social complejo con potencial de generar proyectos alternativos de organización social. Desde el Estado se han creado y fomentado formatos institucionales que pretenden “garantizar” la participación de diferentes grupos organizados, en función de demandas generales y específicas. Es posible afirmar que se extienden los límites de lo “no- gubernamental” al instituirse lugares para la materialización de la esfera pública en un complejo de organizaciones, y que ello conlleva un alto potencial desmovilizante y despolitizante.

En el sentido planteado, nuevas instancias estatales de representación social, tales como foros, mesas de diálogo, juntas, comisiones, imponen a las organizaciones sociales exigencias técnicas y burocráticas propias de la lógica estatal, así como de otras organizaciones que prestan apoyo financiero y técnico, generándose situaciones de alejamiento de las propias bases sociales. Tal como lo ha indicado Dagnino (2006: 407), esta forma de control social permite asimilar como Sociedad Civil, sólo a aquellas organizaciones que tengan la capacidad de amoldarse a dichas lógicas y exigencias técnicas, mostrando una “conducta aceptable”, que se vincula a la minimización y silenciamiento del conflicto. En esta línea, Buritry (2006: 99)², analizando la experiencia brasileña, sostiene que no hay que minimizar el rol estatal cuando invita a la sociedad a participar en el diseño de políticas públicas, configurando una Sociedad Civil políticamente aceptable, “modelada para colaborar según un paradigma ideológico asumido como imposición de los tiempos y de los desafíos colocados por la crisis del Estado y de la globalización”.

Frente a procesos de implicación mutua, como los mencionados, y a un cierto desdibujamiento de las fronteras entre Estado y sociedad, se torna complejo definir, a priori, cuáles serán los posicionamientos de los actores sociales y políticos, ya que la estabilidad no está configurada de antemano partiendo de una noción que entiende a los agentes sociales como entidades contruidas y atravesadas por una diversidad de discursos. Se asume, entonces, la existencia de posiciones de sujeto contingentes e inestables, que se corresponden con una multiplicidad de relaciones sociales que se contruyen dentro de discursos específicos (Mouffe, 1999: 109- 111). Queda, pues, la posibilidad de explorar y comprender algunos de los contenidos subyacentes de la cultura política en rediseños institucionales como los referidos, haciendo la salvedad de que frente a la polisemia insalvable del concepto mismo de cultura política es necesario referirse a una cuestión anterior:

los límites de lo político que trazan- construyen los agentes sociales en sus relaciones sociales. Se entiende aquí que el sentido de lo político no puede ser dissociado de la noción de poder en cuanto relación social³, y de la construcción de los espacios público y privado, en el marco de la crisis del proyecto de la modernidad.

En este orden de ideas, la construcción de esferas públicas para la ampliación y democratización de la gestión estatal supuso la implantación, durante los años ochenta y noventa en la región, de mecanismos institucionales de participación ciudadana. Siguiendo el análisis de Cunill Grau (1997: 75 y ss.)⁴, es posible identificar y clasificar la oferta institucionalizada de participación en: “1 – Acción legislativa directa (Iniciativa legislativa popular referendos, plebiscito, revocación de mandato); 2) formulación de intereses particulares en las políticas públicas. (Cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas, presupuestos participativos)⁵ y 3) cogestión en prestación de servicios públicos” (Cunill Grau en De la Jara, 2006: 367).

A nivel local, en el caso de la ciudad de Córdoba, tales rediseños institucionales se incluyeron la sanción de una Carta Orgánica (1995)⁶, que entre sus 160 artículos introdujo numerosas referencias a la participación ciudadana, política, vecinal y sectorial, a la incorporación de institutos de Democracia Semi- Directa –Iniciativa, Referéndum y Consulta Popular, Revocatoria de Mandato- y una visión de municipio más descentralizado. Con tal fin, se crearon los organismos de gestión territorial o Centros de Participación Comunal (CPC) y el Consejo Económico Social (art. 149), las Juntas de Participación Vecinal (JPV) (art. 155 y 156), que otorgaban un relevante rol, aunque no exclusivo, a los Centros Vecinales (art. 42)⁷ (y 147°) como canales de participación de los vecinos y de sus demandas. Para ello se dispuso, en relación a su gobierno interno, su normalización a través de elecciones internas abiertas, Declarándose que la persona humana y los vecinos son “protagonistas y artífices de la vida cotidiana y el destino común de la ciudad” (art. 9).

El 22 de abril de 2008 el Concejo Deliberante sancionó la correspondiente Ordenanza que reglamenta a las Juntas de Participación Vecinal. En el trabajo previo de la Comisión de Legislación Social se invitaron a diversos actores de la sociedad interesados en la sanción de esta norma, entre ellos a distintos Centros Vecinales, organizaciones del movimiento vecinalista y representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) con trayectoria en distintos barrios de la ciudad y organizaciones de promoción de la ciudadanía.

Las Juntas de Participación Vecinal⁸, como instrumento de democracia participativa, son un instituto público municipal de gestión asociada y articulada entre Centros de Participación Ciudadana, centros y comisiones vecinales, clubes, bibliotecas, centros de jubilados, escuelas, comedores, iglesias y otras entidades como las OSCs, cooperadoras y otras instituciones barriales. Tienen por cometido diagnosticar diferentes tópicos urbanos, generar ideas y espacios de debate sobre proyectos y decisiones públicas de ámbito barrial (prioridades de obras, servicios y programas sociales para los barrios, ayuda para su ejecución), facilitando la convocatoria de los vecinos a cabildos barriales, donde se deciden los planes a realizar. Se procura, asimismo, producir una mayor descentralización administrativa, controlar la gestión del Estado municipal y facilitar el proceso del presupuesto participativo. Ahora bien, las JPV no tiene ningún tipo de asignación presupuestaria, lo que es una debilidad. El diseño que se elaboró para las mismas es de articulación en las JPV y el Presupuesto Participativo, que tiene tres etapas de diseño: asamblea vecinal para elaborar el diagnóstico urbano-social de la zona barrial; Cabildo Barrial Zonal: para establecer el orden de prioridades de los problemas diagnosticados y elegir a los delegados del PP y tercera etapa: talleres a escala de CPC para establecer las alternativas posibles de superar los problemas priorizados; y finalmente una etapa de control de ejecución que se comparte entre los delegados del PP y las JPV)

Otro mecanismo institucionalizado de participación ciudadana son los recientemente formados Consejos de Infancia⁹, creados a partir de la Ley nacional 26061, (a la cual adhiere

la Provincia de Córdoba) que promueve entre sus otros tantos objetivos, la creación de nuevos espacios para la niñez, nuevos espacios que promuevan una Institucionalidad que permita mirar la infancia integralmente, instituciones que reconozcan a la niña, niño y adolescente como sujetos de derechos. Los consejos Locales de infancia, son instancias desde donde el ciudadano puede participar junto con otros actores e instituciones interesados en la problemática.

Según Informes de la Secretaria de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Córdoba, en el año 2009 se conformaron 32 Consejos de Infancia en el Interior de la Provincia, “todos tienden a apoyar la nueva institucionalidad y consecuentemente aportar al fortalecimiento institucional, buscando posicionar a la infancia en la agenda publica de los municipios y comunas; valorizando y reforzando las redes sociales y comunitarias”. Ahora bien, en términos territoriales concretos son los consejos de infancia espacios activos de participación de la comunidad en la temática de niñez, adolescencia y familia? ¿Tienen incidencia real en la política pública sus decisiones, acciones y articulaciones?

La presente propuesta de investigación concentra su interés en desentrañar las narrativas discursivas sobre participación, ciudadanía y democracia que se construyen desde el Estado Municipal y, en el seno de las Juntas de Participación Vecinal y los Consejos de Infancia desde los sujetos participantes de esos mecanismos. Discursos expresados en el marco de un proceso abierto que desde el Estado se ha nominado de “Democracia Participativa”.

El período de análisis seleccionado abarca desde el año 2010 al año 2012, desglosándose de la siguiente manera: desde la conformación de todas las Juntas de Participación Vecinal en adelante: 2008- 2010; (aunque) no obstante, será necesario hacer un relevamiento de los antecedentes de las mismas: 1 -Desde la sanción de la Carta Orgánica Municipal, que incorpora a las Juntas de Participación vecinal hasta la sanción de la Ordenanza Municipal, que regula este instituto democrático procedimental: 1995- 2008. 2 -Desde la entrada en vigencia de la Ordenanza N° 11448 hasta la puesta la conformación de todas las Juntas Participación Vecinal: 22 de abril de 2008 hasta la fecha

La importancia de este trabajo radica en la posibilidad de abordar y comprender el funcionamiento y los modos de apropiación que hacen los sujetos de estos institutos de democracia local¹⁰ en la ciudad de Córdoba. Se estimaba que a fines de abril del año 2008 sobre los 334 centros vecinales existentes en la ciudad, sólo 200 se hallaban normalizados. A fines del mes de julio se habían puesto en funciones las 11 previstas: Guiñazú, Villa El Libertador, Monseñor Pablo Cabrera, Ruta 20, Empalme, Colón, Pueyrredón, Rancagua, Argüello, Mercado y Centro América.

Algunas consideraciones teóricas. Alcances y limitaciones

La polisemia de los conceptos involucrados en este proyecto: ciudadanía, participación, sociedad civil, implica que se consideren provisorias las definiciones adoptadas. A dichos conceptos se asocian múltiples interpretaciones, dado que poseen una genealogía propia, además de significaciones diferentes conforme a los contextos teóricos y políticos.

Siguiendo la construcción teórica de Chantal Mouffe, el concepto de ciudadanía se entenderá como “principio articulador que afecta diferentes posiciones de sujeto de los agentes sociales” (Mouffe, 1999: 101), que es producto contingente de la disputa de los discursos que luchan para fijar un sentido a esta identidad, y dar forma a las representaciones que determinan las prácticas de los ciudadanos. En otras palabras, tras la diversidad que emerge, no es posible encontrar una sola episteme, archivo, imaginario o ideología que unifique.

En el sentido planteado es que se procura desarrollar una aproximación a los conceptos de ciudadanía y participación acuñados por los sujetos que participan en las “Juntas de participación

vecinal” y el los “Consejos de infancia” en la ciudad de Córdoba. Esto implica un reconocimiento de la heterogeneidad de las condiciones históricas contemporáneas, supone asumir la historicidad, contingencia y la finitud de los discursos que constituyen el imaginario democrático en el terreno de las prácticas políticas. Este carácter histórico de las formaciones discursivas es el que permitirá el análisis de los presupuestos que subyacen a cada forma particular de discursividad. Esta interpretación de lo discursivo como práctica social opera en una relación dialéctica entre cada discurso particular y las instituciones y estructuras sociales que lo enmarcan. De esta forma lo social moldea el discurso pero éste, a su vez, constituye lo social: la identidad de los sujetos, las relaciones intersubjetivas y las situaciones y objetos de conocimiento.

Cabe mencionar, en relación con la conceptualización de la cultura política, que la noción clásica, conceptualizada por Almond y Verba, se aproxima a la hipótesis presentada por Somers (1995:114- 116), quien la considera un concepto construido históricamente, estructurado en la red conceptual de la teoría de la ciudadanía angloamericana, originada en el Siglo XVII con Locke, expresada posteriormente en el liberalismo político, que se centra en las instituciones liberales democráticas. Se entenderá, aquí, que esa definición de “cultura política”, se articula como conjunto de relaciones de sentidos o “constelaciones” que conforman un marco teórico regulatorio, occidental, moderno, y capitalista. El mismo se halla en constante reformulación, y gira en torno a determinadas representaciones sobre lo que debe entenderse por ciudadanía, derechos humanos, secularización, Estado, sociedad civil, esfera pública y privada, juridicidad, individuo, democracia, justicia social, racionalidad científica, soberanía popular, entre otros (Santos, 2006: 54).

Este proyecto implica un marco conceptual referido a la democracia participativa. Desde esta perspectiva, la ampliación y profundización de mecanismos diversos de participación, que encarnan el potencial de transformación de los términos de la ciudadanía, estarían indicando una posibilidad de “radicalización democrática”. La emergencia de nuevos modos de participación ciudadana ha abierto espacios de debate en torno a cuestiones como si las construcción de nuevas instituciones participativas “complementa o reemplaza” a las “instituciones tradicionales de la democracia representativa” (Goldfrank, 2007: 56). En torno a esta disyuntiva se toma aquí la decisión teórica de concebir a la democracia participativa como respuesta, que enriquece, profundiza, el desempeño de la democracia representativa.

Conviene precisar algunos de los términos en que será entendida la “democracia participativa”. La ampliación de los términos de la ciudadanía, como resultado de la apertura de nuevos espacios de participación, supone cambios culturales, vinculados al inicio de procesos inclusivos y deliberativos. En la apropiación por parte de los sujetos de estos nuevos modos de participación se re- significa la noción de ciudadano, desde la concientización de la posesión de derechos (Goldfrank, 2007). Si el punto de partida refiere a situaciones de desigual disposición de los recursos, la inclusión a través del tipo de mecanismos mencionados supone la vulneración de esas desigualdades, cuestionamiento que se procesa a través de la potenciación de identidades concretas, “identidades sociales primarias”, que habilita la “vocación de intervención” (Verdesoto, 2002 en Rendón Corona, 2004: 185) de los sujetos; es, entonces, intervención desde una identidad. La participación popular se caracteriza por “no presuponer un ciudadano abstracto sólo igualado por los derechos legales, sino un ciudadano con características específicas” (Rendón Corona, 2004: 186).

Interesa trabajar desde el concepto de democracia participativa en tanto la apertura de la misma participación popular permite pensar en una “re- distribución del poder a favor de la sociedad” (Rendón Corona, 2004). La creación de nuevas instituciones plantea el cometido de hacer posible que el ciudadano tome parte en la definición e implementación de decisiones políticas. Una apuesta en este sentido “no ocurre sin una transformación de la clase política, volviéndose funcional al espacio público participativo” (Rendón Corona, 2004: 188). La voluntad de despliegue de este tipo de ampliación democrática obedece, además, a la “preexistencia de prácticas participativas de la sociedad” (Avritzer, 2002 en Rendón Corona, 2004: 189).

Transformaciones en la cultura política, que acompañen la instauración de la participación popular, son acompañadas de innovaciones institucionales. Se nota, así, un pluralismo que “encuentra su significado en la integración de la diversidad social” (Rendón Corona, 2004: 192). Integra intereses sociales diversos reconociendo espacios de deliberación que cuestionan una forma de posesión monopólica del poder. Estas aperturas no sólo dan cuenta de una concreta disposición de las clases políticas de apoyar experiencias ampliatorias de la participación ciudadana, sino también evidencian una convergencia con el movimiento popular, cívico, que las encarna (Rendón Corona, 2004). Referir a una profundización de la democracia alude, asimismo, a una “democratización del Estado”, a una construcción institucional que materialice una “nueva esfera pública autónoma, de carácter no estatal, situada en el espacio de tensión entre lo estatal y lo privado” (Rendón Corona, 2004: 194). La ampliación del espacio público dota a los ciudadanos de capacidades vinculadas a: la “participación en la toma de decisiones, control sobre la gestión pública y participación en la ejecución de los planes decididos” (Rendón Corona, 2004: 195).

Ahora bien, tres cuestiones devienen centrales ante la tentativa de analizar casos empíricos de apertura de mecanismos de participación en el sentido esbozado, estos son, si existen formas de institucionalización legal de los mecanismos construidos, y qué injerencia estatal existe sobre el funcionamiento de los mismos, y si estas experiencias son capaces de asentar el carácter específico de mecanismo de intervención e inclusión que encarnan, convirtiéndose en “organizaciones sociales o estructuras institucionalizadas” (Rendón Corona, 2004). Será crucial considerar la autonomía de los ciudadanos que protagonizan las experiencias de participación, con esto se hace referencia a la definición de “la base de un nuevo tipo de comportamiento político organizacional y cultural que somete las relaciones intrasociales a un proceso de control del conflicto dentro de ciertos límites de convivencia democrática” (Rendón Corona, 2004: 202).

La incorporación de mecanismos institucionales de democracia participativa conlleva innovaciones en los procesos democráticos en América Latina. Estos son previamente incorporados legalmente (vía reformas constitucionales y leyes nacionales); sin embargo, caen en un campo de incertidumbre al pasar al terreno de implementación, ya que los factores que inciden en los sentidos atribuidos a la participación son heterogéneos. Lo mismo sucede en el campo de la ciudadanía, la misma no es estática sino producto de negociación y litigio, resultado de una relación de fuerzas en un momento dado, que da cuenta de los problemas de la sociedad y de las reivindicaciones que demarcan cambios en el marco institucional. Se redefine en la medida que surjan nuevos actores colectivos en la sociedad. En otras palabras, los sentidos atribuidos a la participación ciudadana no son homogéneos, están implicados, como ha sido esbozado, en sedimentaciones político-culturales particulares de cada sociedad y en sus trayectorias históricas, suponiendo una valoración de la eficacia de sus experiencias y resultados.

Conjeturas

En base a la revisión realizada es posible asentar conjeturas preliminares. Estas se asocian a la idea de que existen diferencias de poder, en términos de recursos y relaciones, entre los sujetos que participan de la Juntas de Participación Vecinal y entre los sujetos que participan de los Consejos de Infancia. Estas asimetrías inciden en la construcción de definiciones de los mismos acerca de la ciudadanía y la participación

Existen, asimismo, grandes distancias entre las construcciones conceptuales referidas a ciudadanía y participación que se realizan desde el Estado que implementa los mecanismos asociados a la “democracia participativa” y las que se desarrollan desde los sujetos participantes

En otro sentido, la hiper- localización comunitaria que es posible asociar a estos espacios de participación, que suponen una descentralización estatal municipal (esferas públicas de gestión asociada y controlada desde el Estado con diferentes organismos barriales), limita la capacidad de

articulación de las experiencias con los niveles provincial y nacional.

Bibliografía

Burity, Joanildo: "Identidades colectivas en transición y la activación de una esfera pública no estatal", en Diseño Institucional y participación política. Experiencias en el Brasil contemporáneo. CLACSO, 2006. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disenio/burity.pdf>.

- Hevis de la Jara, Felipe "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participa" pp. 367-396 en La disputa por la construcción democrática en América Latina. Coordinadores: Evelina Dagnino, Alberto Olvera Rivera, Aldo Panfichi, Editores: Evelina Dagnino, Alberto Olvera Rivera Editor CIESAS, 2006
- Mouffe, Chantal: El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona: Paidós, 1999.
- Municipalidad de Córdoba: Carta Orgánica Municipal de La Ciudad de Córdoba, Boletín Municipal: Córdoba, 1997.
- Municipalidad de Córdoba: Ordenanza No 10.713 de Centros Vecinales y su Decreto Reglamentario N° 2653/04, Boletín Municipal: Córdoba, 2004.
- Municipalidad de Córdoba: Ordenanza N° 11.448 de Juntas de Participación Vecinal, Boletín Municipal: Córdoba, 2008.
- Howarth, David: "Aplicando la Teoría del Discurso: el Método de la Articulación", en Studia Politicae, N° 5. Córdoba: Facultad de Ciencia Política y Relaciones internacionales- UCC, 2005.
- Dagnini, Evelina: "Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa" en Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política. Miño y Dávila: Buenos Aires, 2006.
- Goldfrank, Benjamin: "¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana" en Revista Nueva Sociedad N° 212, noviembre- diciembre, 2007, pp. 53- 66.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal "Hegemonía y radicalización de la democracia" en Hegemonía y estrategia socialista, Siglo XXI: Madrid, 1987.
- Rendón Corona, Armando: "Los retos de la democracia participativa" en Sociológica N° 54, Año 19, enero- abril, 2004, pp. 183- 211.
- Santos, Boaventura de Sousa: Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2003.
- Santos, Boaventura de Souza: Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipadora. Lima: CIDES, 2006.
- Somers, Margaret: "What's Political or Cultural about Political Culture and the Public Sphere? Toward an Historical Sociology of Concept Formation" en Sociological Theory, Vol. 13, No. 2. American Sociological Association: Washington, 1995.
- Vallés, Miguel S.: Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y práctica profesional. Síntesis: Madrid, 1997.
- Vallés, Miguel S.: Entrevistas Cualitativas. Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid, 2002.

E-política, ¿hacia una democracia directa?

Belén Amadeo

bamadeo@fibertel.com.ar

Profesora de la Universidad Argentina de la Empresa
Argentina

Internet y cultura cívica

La vida cívica de un individuo tiene dos dimensiones: la vida pública y la vida política, y ambas se verán afectadas por la incorporación de internet. La “vida pública” hace referencia a la vida cotidiana del individuo como integrante de su sociedad. En este sentido, los gobernantes van comprendiendo que la expresión “gobernar es servir” no es una frase hueca. Internet les ofrece una nueva oportunidad para escuchar y responder a las inquietudes de la opinión pública.

La necesidad de acercamiento entre gobernantes y gobernados da lugar, por ejemplo, a páginas oficiales de localidades grandes y pequeñas en las que se ofrecen servicios que van más allá de los datos de las autoridades políticas y operativas de turno, sus teléfonos de contacto y sus direcciones de correo electrónico. En estos sitios web el residente accede a todo tipo de servicios: envíos de sus declaraciones juradas impositivas, recepción de quejas, guías de trámites, horarios de servicios públicos, escuelas, actividades culturales y al aire libre y difusión de todos los actos de gobierno. Esto lleva el nombre de “gobierno electrónico”.

Por su parte, la “vida política” del individuo se manifiesta en su militancia partidaria, en su seguimiento de las campañas electorales y en su asistencia a las urnas en fechas de votación. Y las campañas políticas tampoco son lo que eran: el ciudadano corriente ya no acude a los actos multitudinarios en espacios públicos sino que los sigue por los medios de comunicación.

La forma de comunicarse con el votante es la televisión, el periódico, la radio y, en estos días, también internet. Basta solamente con echar un vistazo a las últimas campañas presidenciales—especialmente a la campaña que llevó a Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos.

La campaña electoral es sólo uno de los tantos ámbitos de comunicación política que ha variado en estos tiempos. Hoy en día los ciudadanos pueden transmitir lo que piensan a sus candidatos sin necesidad de ir a una plaza o de esperar a que un encuestador toque a su puerta.

El ágora ya no es sólo la televisión. De a poco, se van sumando las nuevas tecnologías: los mensajes electrónicos, los blogs, los sitios web de los candidatos, las redes sociales locales y globales, los mensajes de texto al teléfono móvil, entre otros medios de comunicación. Siendo esto así, es necesario preguntarse cómo será la lógica de la comunicación en las generaciones por venir. Un estudio de la firma Telefónica, en colaboración con Educared (Fundación Telefónica) y la Universidad de Navarra, cuantifica los hábitos de la Generación Interactiva. Según ellos el 95% de los adolescentes entre 10 y 18 años [en América Latina–] accede de modo habitual a Internet, el 83% declara tener un teléfono móvil y el 67% afirma jugar a videojuegos. Para estos jóvenes, Internet es uno de sus medios preferidos, incluso aunque no dispongan de acceso a la red en casa, ya que multiplica las posibilidades de acceso y generación de contenidos y de comunicación con sus iguales. La Generación Interactiva es una generación enteramente celularizada, ya que el teléfono les acompaña en todas las facetas de su vida y relaciones sociales (Bringué y Sádaba, 2008).

El mismo estudio destaca que la Generación Interactiva argentina hace un uso intensivo y multifuncional de la Red, superando la media regional en casi todos los casos. Se trata de un grupo que le otorga primacía a todo lo que suponga comunicar (correo electrónico, MSN, SMS). Además, en el país se destaca el perfil “blogger” y de creador de contenidos de los usuarios jóvenes (32% de los casos) (Bringué y Sádaba, 2008: 223 y ss.).

No obstante esto, Jenkins y Thorburn (2004: 5) desafían el mito del determinismo tecnológico negando que las nuevas tecnologías tengan un poder intrínseco y autónomo para modificar y transformar la sociedad. De hecho dicen que es necesario comprender las nuevas tecnologías – especialmente las ligadas a la comunicación- como el resultado de interacciones complejas entre actores tecnológicos, sociales, culturales, políticos legales y económicos.

Los autores sugieren que la incorporación de nuevos medios engendraría debate sobre la cultura cívica de cada comunidad pero que no podría, por sí misma, alterar la sociedad de manera significativa. En efecto, los nuevos medios generan una negociación extendida entre fuerzas -algunas de ellas emergentes, otras bien establecidas- que compiten entre sí. Citando a Williams afirman que “el impacto de los nuevos medios supone una evolución, no una revolución”.

Recurren a Howard Rheingold para afirmar que la tecnología no llenará por sí misma el vacío de educar a los ciudadanos. Su poder potencial latente debe ser usado de manera inteligente y deliberada por una población informada. Más aún, la promesa de un nuevo espacio público se cumplirá dependiendo de si se puede superar la brecha digital, esto es, si se pueden superar las barreras técnicas, económicas y culturales para llegar a la participación completa (Jenkins y Thorburn, 2004: 8).

Giovanni Sacco (2005) sostiene que una de las mayores oportunidades del gobierno electrónico es superar esta brecha de información y proveer información completa y actualizada a todos. La disponibilidad electrónica de información es un aspecto menor de este problema. Por el contrario, es necesario encontrar formas de difusión de información efectivas, actualizadas y adecuadas. Deben facilitar la navegación personalizada para acceder a leyes y regulaciones complejas.

En esta misma línea Schudson (2004) disiente de manera muy enfática con la idea de que por el sólo hecho de que internet ayuda a la gente a acceder a la información ésta devendrá en una ciudadanía activa y comprometida. Sostiene, en cambio que el mayor acceso a la información es necesario pero no suficiente para dar lugar a una buena democracia. Debe mirarse más allá. Y para ir más allá de la mera información es necesario prestar atención otros rasgos de la democracia, aquella basada en la confianza ciudadana, en los partidos políticos y en la defensa de derechos. Internet no borra estructuras políticas previas sino que da nuevas herramientas al ciudadano para que recabe información y exprese sus puntos de vista.

Al respecto, una investigación lleva a decir a Teresa Baquerín que si bien es innegable la existencia de factores sociales y demográficos que intervienen en forma favorable o desfavorable en el proceso de adquisición del conocimiento, éstos se ven aventajados por el interés de las personas por el conocimiento de esta nueva tecnología. La autora explica que:

De ningún modo desconocemos que la igualdad de oportunidades en el acceso a internet, lo mismo que una educación básica asegurada permitiría una distribución más homogénea del conocimiento. Sin embargo, advertir que, una vez resuelto el acceso, personas con condiciones desfavorables puedan alcanzar un grado alto de conocimiento subraya la importancia de las aspiraciones personales en el proceso de adquisición del conocimiento. Y abre nuevas perspectivas de investigación y acción en los sectores de menor nivel socioeconómico (2007: 309).

En otras palabras, las nuevas tecnologías no alterarán por sí solas los hábitos políticos de una comunidad. Para su aplicación en el ámbito político dependen de la voluntad individual de los ciudadanos.

Evaluando la herramienta

La incorporación de internet al uso habitual de los ciudadanos generó otro interesante debate entre teóricos optimistas y pesimistas.

Los optimistas consideran que el acceso ilimitado a la información nos hará más activos y más conocedores de los asuntos de gobierno. Afirman que al hacer la información accesible a todos los ciudadanos y al darles participación en los debates, habrá mayor concientización política en los ciudadanos, mayor transparencia de gestión y mejor capacidad a la hora de tomar decisiones. También consideran que la red nos llevará a un paso superior de democracia a través de los encuentros municipales y de una comunicación inmediata de las decisiones políticas. Según los optimistas, habrá acceso a nuevos partidos, intereses e ideas en debate.

En este sentido, Roeder, Poppenborg, Michaelis, Märker y Salz (2005: 49) destacan las ventajas de los métodos de participación ciudadana basados en la web: Internet ofrece acceso fácil y permanente a información política clave, haciendo que la locación de los internautas pase a ser irrelevante, lo que aporta igualdad de oportunidades de acceso a todo el mundo. Otro punto positivo de la red es que la participación ciudadana se da por escrito, no de manera oral, por lo cual la conversación es más transparente, se puede seguir y permite recuperar comentarios anteriores. Además, es posible acceder y tomar en consideración mucha más información y muchas más perspectivas sobre el mismo asunto.

Por su parte, los pesimistas destacan que el anonimato y la falta de restricciones y de sanciones en la red hacen posible la presencia de sitios en los cuales se publicite la violencia, el fanatismo de cualquier índole, el estupro o el terrorismo. De este modo, las redes informáticas crearán una nueva era de conflictos y desinformación (Amadeo, 2001: 11). Por otra parte, afirman que votar en asambleas virtuales no supone debate democrático alguno: al optar por los lugares que visita en la red, el ciudadano se protege de las ideas que le disgustan, cerrando el ámbito de debate a un círculo muy reducido de sitios, siendo que lo positivo de una democracia es intercambiar opiniones con quienes disienten. Otra crítica pesimista es que internet tiene demasiada información que se contradice y no toda es correcta. Según ellos, el público está desinteresado y es desinformado intencionalmente.

Esta discusión lleva ya mucho tiempo y debe ser superada porque Internet no es más que un nuevo canal de manifestación pública –sin duda uno muy poderoso, pero sólo un canal. Jenkins y Thorburn (2004) son muy claros cuando afirman que donde los pesimistas ven anarquía, los optimistas ven diversidad. Como canal, la red ayuda a describir las características de la nueva cultura política democrática y permite que todas las instituciones sociales se vean reflejadas sin excepción logrando así una mayor exposición de la sociedad y control por parte de sus individuos. Toda tecnología tiene sus pros y sus contras por lo que esta doble visión de Internet promete mantenerse.

Democracia directa

Ahora bien, esta nueva tecnología, ¿nos llevará desde la democracia representativa -en la que los candidatos que elegimos generan leyes y toman decisiones en nuestro nombre- hacia una democracia directa en la que, con un solo clic en nuestros teclados, nosotros mismos podamos decidir sobre los temas que nos interesen como ciudadanos?

No. Ninguno de los avances técnicos supone un vuelco hacia la democracia directa. Por mucho que tarde o temprano se instaure el voto electrónico –como de hecho hoy se da en países tan complejos e hiperpoblados como Brasil e India-, seguimos viviendo en una democracia representativa. Esto es, votamos candidatos para que nos representen en el Congreso, en el Poder Ejecutivo o en el gobierno local. Una democracia directa implica que cada ciudadano opina y vota directamente sobre cada asunto en cartel y que ese voto es vinculante.

El ciberespacio nos da la posibilidad de votar sobre cualquier tema, nos permite dejar en claro nuestra opinión sobre algún asunto, y convocar gente para manifestarse a favor o en contra de

alguna política determinada. Por el momento se trata de votaciones no vinculantes, más parecidas a encuestas de opinión que a un voto que tiene consecuencias políticas concretas para la comunidad. Pero para modificar el sistema político hace falta mucho más que poder votar sobre cualquier tema. Hace falta legitimar y legalizar ese voto.

No todas las democracias están tecnológicamente preparadas para que su población acceda a la información on line y supere tradiciones culturales, educativas, partidistas y hasta feudales en algunos casos (Amadeo 2009 b).

Las nuevas tecnologías no nos pueden llevar a una democracia directa por sí solas. Para llegar a eso haría falta un cambio medular del sistema democrático tal como lo conocemos hasta el momento, sin contar, por supuesto, con un inmenso avance tecnológico generalizado y una nueva forma de concebir el servicio público. Nada de esto parece viable o buscado. Al menos por ahora. Coleman y Götze (2001) señalan que hay muy pocos ejemplos en los que internet es efectivamente utilizada para involucrar a los ciudadanos en deliberaciones sobre políticas. La participación online todavía está en una etapa infantil salvo en algunos municipios europeos –ingleses en su mayoría– en los que hay paneles de ciudadanos que define el contenido de la página web local (Amadeo, 2004: 4-5). Esto ratifica la idea de que los sitios web replican la cultura cívica de una comunidad. En ese sentido Steinmann, Krek y Baschke (2005) han demostrado que la gran mayoría de las aplicaciones de internet sólo provee información unilateral al ciudadano. A pesar de que la tecnología está disponible, sólo unas pocas aplicaciones ofrecen a los individuos la posibilidad de interactuar. La comunicación es sólo descendente.

Coleman y Götze sostienen que, para que este modelo de participación a través de la web funcione, se debe asegurar relevancia externa e interna. Con estos conceptos se refieren al proceso por el cual esa participación online se arraiga en los entornos de los ciudadanos y del gobierno. La relevancia externa supone que estos procedimientos basados en internet tienen que ser técnicamente adaptables y también deben poder integrarse a la estructura político-institucional, organizacional, cultural y económica de la comunidad.

La relevancia interna, en cambio, describe las medidas utilizadas para mejorar la productividad del discurso. Esto incluye medidas que aumentan la confianza hacia la productividad de los procesos desde el punto de vista de los participantes (Roeder et al., 2001: 50).

En su investigación, Coleman y Götze demostraron que, por excelente que sea la gestión interna de la web y por muy desarrollada que esté su relevancia interna, si la relevancia externa es baja, el sistema está condenado al fracaso. Un aumento en la relevancia externa puede llevar a cambios en los procesos de comunicación comunes entre políticos, ciudadanos y funcionarios, llevando por lo tanto hacia procesos de toma de decisiones más modernos y sustentables. La introducción de relevancia externa es un objetivo a largo plazo y depende de la planificación general y la cultura de participación que tenga la sociedad (Roeder et al., 2001: 54 y ss.).

La cultura política es el compendio de los valores políticos esenciales de un país. Ahora bien, ¿cómo afecta esto a los ciudadanos que viven en esta comunidad? Los medios de comunicación tradicionales reflejan, transmiten, refuerzan y redefinen las pautas de convivencia social, los valores de la cultura imperante. Lo mismo ocurre con los nuevos medios. Por muy globalizante que pueda ser ese canal, los sitios web de partidos políticos locales siguen plasmando las reglas de juego de su comunidad de origen.

De hecho, investigaciones previas (Amadeo, Castillo et al., 2009) demostraron que, cuando se trata de comunicación electoral, los nuevos medios todavía son utilizados para replicar la cultura cívica del país en cuestión. En el caso de las elecciones porteñas, los sitios web sólo cumplieron la función de ser folletos informativos, de propaganda política. Internet fue utilizado como complemento de

una forma de comunicación tradicional. Incluso se podría decir que muchos candidatos recurrieron a las herramientas web con el fin de no dar la sensación de haberse quedado atrás en los cambios tecnológicos. De hecho, la comunicación electoral continua siendo unidireccional y homogénea hacia los votantes, son los mismos contenidos de siempre en un medio diferente. Hasta el momento esto no ha sucedido y sólo los sitios se limitan a proveer información de coyuntura electoral, nacen y mueren en ese período y por lo general no son actualizados. En efecto, la comunicación política que plantearon los sitios sigue siendo del tipo tradicional, la investigación demostró que todavía no se cree que el ciudadano argentino esté dispuesto a generar de un cambio a nivel participativo o interactivo con los candidatos.

La web tiene un gran potencial en relación a la disminución del clientelismo, ya que rompe con el monopolio de la información electoral que tienen los denominados “punteros”, así como también permite el acceso a propuestas alternativas a un costo significativamente menor que el generado por la política territorial. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en la Argentina el clientelismo se encuentra fuertemente asociado a contextos de emergencia social, por lo tanto, este canal de comunicación tiene en el analfabetismo y la brecha digital dos obstáculos estructurales a vencer en muchas provincias, aunque en otras como Tierra del Fuego, Mendoza o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ambos factores tienen marcadores positivos, es decir, existe un alto nivel de alfabetización e inserción digital. Esto lleva a decir que en estos distritos internet podría llegar a ser una herramienta efectiva de desarrollo de la cultura cívica.

Conclusiones

Las páginas web de naturaleza política tienen tres efectos sobre los ciudadanos comprometidos. En primer lugar permiten un conocimiento e información más completa acerca de las posiciones de los líderes sobre temas concretos. En segundo término, permiten un aprendizaje, lo cual provoca un fortalecimiento en el interés y compromiso ciudadano sobre la política. Por último, Internet ayuda a diferenciar los candidatos minoritarios permitiéndoles difundir información que no le sería posible transmitir a través de la televisión, radio o prensa escrita. La web es un buen recurso para los candidatos sin financiamiento económico importante. Si bien las campañas online todavía no han demostrado su mayor potencial en la Argentina, vemos que, utilizadas adecuadamente, ayudan a reforzar las posturas políticas y movilizan a potenciales activistas a donar dinero, a trabajar como voluntarios y a votar. También provee de más información a los votantes que buscar más datos para decidir sus votos, todo lo cual implica un prometedor futuro para esta tecnología para profundizar la cultura cívica como parte de la comunicación electoral a futuro (Amadeo, Castillo et al., 2009). Cabe preguntarse entonces si esta nueva tecnología fomentará la participación ciudadana, potenciará los grupos antisistema, mejorará la clase política y permitirá una mejor comunicación entre gobernantes y gobernados. En otras palabras, ¿ayudará a profundizar la democracia y la calidad de sus instituciones?

La respuesta que se desprende de la investigación es que las nuevas tecnologías se dan dentro de una sociedad formada, no la determinan. Internet ratificará conductas sociales y políticas previamente establecidas. Un ejemplo concreto de esto lo brindan los portales de gobierno electrónico. Estas páginas web deben necesariamente responder a la cultura local para ser eficientes. Rech Filho (2005) explica que los portales integrados que abarcan las agencias públicas en los diferentes niveles de gobierno deben “esconder” del usuario final la complejidad de la burocracia estatal. Idealmente, estos portales deben ser diseñados de acuerdo a los patrones mentales de los individuos, y su navegación debe estar orientada a los hechos de sus vidas y no a la lógica de la burocracia. Además, los servicios provistos deben combinar los intereses de los individuos con los del Estado. La construcción de los portales integrados deben atender los intereses de los ciudadanos antes que velar por la acción gubernamental.

Ferrari Wolfenson y Mazzina son aún más específicos en las necesidades de los ciudadanos cuando indican que “incluso en el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar,

políticos muy predispuestos a que lo hicieran y una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo” (2001: 9). Esto hace que, a hora de evaluar la viabilidad de cualquier experiencia participativa, se comprenda que el tiempo “libre” que los ciudadanos dedicarían a la participación política es escaso y está sometido a múltiples presiones, por lo tanto es un recurso preciado y valioso a cambio del cual los participantes pretenderán obtener satisfacciones concretas y no sentir que derrocharon su tiempo. La democracia seguirá siendo representativa, no pasará a ser directa. El sistema de gobierno no es definido o determinado por la tecnología del momento sino por la cultura política de un país. No obstante, es necesario aprovechar los recursos que estas nuevas tecnologías aportan para superar hábitos y conductas poco democráticos propios de nuestra cultura política.

El progreso de la comunicación se ha dado tan rápido en los últimos años que no sabemos cómo será el sistema de información en veinticinco años más. Si se tiene en cuenta la enorme penetración de internet en las nuevas generaciones, no sería de extrañar que en los próximos años haya cambios muy profundos en la comunicación comunitaria y política. De hecho ya se están dando, y sería bueno que la clase política pueda amoldarse al nuevo ciudadano, un ciudadano más parecido a un cliente exigente que a un mero espectador pasivo.

Bibliografía

AMADEO, B., “Comunicación, Democracia e Internet. La ciberpolítica como nuevo ámbito de estudio” V Congreso Nacional de Ciencia Política – Sociedad Argentina de Análisis Político – 14 al 17 de Noviembre de 2001.

AMADEO, B., “Gobierno electrónico en Argentina. Perspectivas y Desafíos”. VI Congreso Nacional sobre Democracia. Octubre 2004. Universidad Nacional de Rosario.

AMADEO, B., Castillo, G. et al. “Las campañas online 2007 para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, 9º Congreso Internacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Provincia de Santa Fe, 2009.

AMADEO, B. “Política y nuevos medios. ¿Vamos hacia una ciberpolítica?”, Diario La Nación, Sección “Ágora”, San José de Costa Rica, Costa Rica. 13 de diciembre de 2009.

ANDERSON, David M. y CORNFIELD, Michael (Eds.), The Civic Web: Online Politics and Democratic Values, Maryland (EEUU) Rowman and Littlefield, 2003.

BAQUERÍN de RICCITELLI, María Teresa, Cerca o lejos de Internet. Las desigualdades en el conocimiento de una nueva tecnología, EdUCA, Buenos Aires, 2007.

BENNETT, W. Lance y ENTMAN, Robert M. (Eds.) Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy, Cambridge University Press, 2001.

BERROCAL, Salomé (coord.) Comunicación política en televisión y nuevos medios, Madrid, Ariel, 2003.

BIMBER, Bruce y DAVIS, Richard, Campaigning Online, Oxford, Oxford University Press, 2003.

BÖHLEN, Michael, GAMPER, Johann, POLASEK, Wolfgang y WIMMER, Maria A. (Eds.), E-Government: Towards Electronic Democracy, Viena, Springer, 2005.

BRIDGES, Thomas, The Culture of Citizenship: Inventing Postmodern Civic Culture, Washington,

The Council for Research in Values and Philosophy, 1997.

CASTELLS, M., La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Alianza Editorial, 1998.
COLEMAN Stephen & GØTZE John, Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation, www.bowlingtogether.net/bowlingtogether.pdf 2001.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, Informe 2009, Santiago de Chile, diciembre 2009, www.latinobarometro.org

DAVIS, Steve; ELIN, Larry y REEHER, Grant. Click on Democracy: The Internet's Power to Change Political Apathy into Civic Action, Colorado (EEUU), Westview, 2002.

FERNÁNDEZ, Carmen Beatriz, Ciberpolítica. ¿Cómo usamos las tecnologías digitales en la política latinoamericana?, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 2008.

BRINGUÉ, Xavier y SÁDABA, Charo (coords.), La generación interactiva en Iberoamérica, Madrid, Ariel, Colección Telefónica, 2008. www.generacionesinteractivas.org

FERRARI WOLFENSON, Gustavo y MAZZINA, Constanza. "Mecanismos de participación" V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, 14 al 17 de noviembre de 2001. <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/cheresky/wolfenson-mazzina.pdf>

HILL, K. y HUGHES, J. Cyberpolitics: Citizen activism in the age of the Internet, Maryland, Rowman Littlefield, 1998.

JENKINS, Henry y THORBURN, David, "Introduction: The Digital Revolution, the Informed Citizen, and the Culture of Democracy" en Democracy and New Media The MIT Press, Cambridge MA., 2004, pp. 1-17.

KATZ, Jorge e HILBERT, Martín, "Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe", para Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, julio 2003.

RASH, Wayne Jr., Politics on the Nets, Nueva York, Freeman, 1997.

RECH FILHO, Armando, "e-Citizen: Why Waiting for the Government?" en Böhlen et al. (eds.) CGOV 2005 E.Government: Towards Electronic Democracy, International Federation for Information Processing, 2005, pp. 91-99.

ROEDER, Stefanie; POPPENBORG, Annika; MICHAELIS, Susanne; MÄRKER, Oliver y SALZ, Stefan René, "'Public Budget Dialogue' – An Innovative Approach to E-Participation" en Böhlen et al. (eds.) TCGOV 2005 E.Government: Towards Electronic Democracy, International Federation for Information Processing, 2005, pp. 48-56.

SACO, Diana, Cybering Democracy: Public Space and the Internet, University of Minesota, 2002.
SACCO, Giovanni M., "No (e-) Democracy Without (e-) Knowledge" en Böhlen et al. (eds.) TCGOV 2005 E.Government: Towards Electronic Democracy, International Federation for Information Processing, 2005, pp. 147-156.

SCHUDSON, Michael, "Click Here for Democracy: A History and Critique of an Information-Based Model of Citizenship" en Henry Jenkins y David Thorburn (2004), Democracy and New Media The MIT Press, Cambridge MA., 2004, pp. 49-59.

SHAH, Daban V.; NIJIN, Kwak y HOLBERT, R. Lance, “‘Connecting’ and ‘Dinsconnecting’ with Civic Life: Patterns of Internet Use and the Production of Social Capital”, en *Political Communication*, 18(2001): 141-62.

SHANE, Peter M. (Ed.), *Democracy Online*, Nueva York, Routledge, 2004.

SIMON, Leslie David; CORRALES, Javier y WOLFENSBERGER, Donald R. *Democracy and the Internet. Allies or Adversaries?* Washington, The Woodrow Wilson Center Press, 2002.

STEINMANN, Renate; KREK, Alenka y BLASCHKE, Thomas (2005), “Can Online Map-Based Applications Improve Citizen Participation?” en Böhlen et al. (eds.) *TCGOV 2005 E.Government: Towards Electronic Democracy*, International Federation for Information Processing, pp. 25-35.

URRESTI, Marcelo (Ed.), *Ciberculturas juveniles*, Buenos Aires, La Crujía, 2008.

Nombre y Apellido:
Natalia Aquilino (CeCPRI)

Correo electrónico:
natalia.aquilino@gmail.com

Título de la propuesta:
La agremiación profesional de los Licenciados en Ciencia Política y Relaciones Internacionales: el caso de la CeCPRI en Rafaela

Institución de pertenencia:
Cámara de Especialistas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región

Función dentro de la Institución:
Secretaria

Ciudad/País:
Rafaela, Santa Fe, Argentina

Idioma de la exposición:
Español

Área temática:
Profundizando la democracia en la sociedad civil

Formato de la propuesta:
Experiencias

Abstract

El desempeño de la ciencia política en el interior del país suele presentarse como un desafío poco abordable para aquellos que elijen volver a vivir a su tierra natal. Se observa una marcada presencia de otras disciplinas en roles relacionados con las áreas de su competencia que desalientan la inserción de algunos profesionales. La ausencia de redes de contención profesional a pequeña escala colabora como mecanismo de expulsión hacia ciudades capitales o el exterior.

Para intentar dar respuesta a esta problemática, la Cámara de Especialistas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales surgió como una iniciativa de un grupo de jóvenes profesionales de la ciudad de Rafaela entre los meses de octubre y diciembre de 2008. El ámbito elegido para el desarrollo de un esquema de participación gremial fue el Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región reconocido por su rol clave en el esquema de diálogo público y privado de la ciudad.

En este contexto, la CeCPRI se ha planteado: 1. Difundir y posicionar el perfil profesional de la carrera, 2. Debatir temas de interés comunes a las disciplinas para colaborar en la actualización profesional de sus integrantes y el perfeccionamiento de sus artes, 3. Colaborar con el desarrollo de la ciudad y su región a través de un rol activo que fecunde la discusión de problemas locales, 4. Articular con distintas instituciones de la sociedad civil que tengan objetivos comunes para crear sinergias y conseguir resultados compartidos y 5. Normalizar el ejercicio de la profesión en nuestra zona de influencia para promover el desarrollo pleno de los agremiados.

Cuáles son entonces las articulaciones institucionales indispensables para promover el cumplimiento de estos objetivos?Cuál es la estrategia para cumplir con sus desafíos? Cuáles son los resultados que se esperan obtener como producto de la acción gremial? Cuáles serán las acciones que permitirán permear el entramado público y privado de manera de reservar espacio para la disciplina? A más de un año de su formación, estos son algunos de los interrogantes que se planean compartir en el Congreso Internacional “Profundizando la Democracia como forma de vida”.

Contenido

1. El contexto
 - 1.1. Rafaela y la densa trama público-privada
 - 1.2. El recorrido histórico de la institución madre
2. Surgimiento de la idea de la agremiación
 - 2.1. Breve repaso por la historia reciente de la ciencia política en el país
 - 2.1. ¿Por qué asociarse a nivel local?
 - 2.2. Estrategia de inserción y metodología de trabajo adoptadas
 - 2.3. Objetivos y áreas de interés
3. Primeros resultados y algunos desafíos
 - 3.1. El 2009 como primer año de actividad gremial
 - 3.2. Desafíos de cara a la consolidación de un espacio común
4. Bibliografía
5. Anexos
 - 5.1. Lista de socios activos y especialidades representadas
 - 5.2. Lista de Informes y Documentos Institucionales producidos
6. Notas

1. El contexto

1.1. Rafaela y la densa trama público-privada

Rafaela se encuentra ubicada en el centro oeste de la provincia de Santa Fe y cuenta con una población de 97.280 habitantes de acuerdo al Relevamiento Socioeconómico realizado por el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICeDeL) de la Municipalidad de Rafaela en el año 2009. También, y de acuerdo a esa fuente de información, los indicadores sociales muestran una sensación general de bienestar y desarrollo humano:

- el desempleo alcanza al 7,8% de la población económicamente activa,
- el 63,3% es de género femenino y respecto de la edad el 48,5 % es menor de 30 años de edad,
- el 96,7% de las viviendas se incluye en la categoría “casa”,
- el 2,2% de los hogares tiene algún miembro que asiste a comedores comunitarios,
- en el 6,0% de los hogares algún miembro está incluido en algún programa de ayuda social,
- el 96,9% de los habitantes mayores de 10 años saben leer y escribir y
- el 81,8% de la población posee cobertura médica.

Desde el punto de vista de la estructura ocupacional, el sector que más emplea es el de servicios con 40,6% seguido por industria con el 28,6% y comercio con el 22,5%. El resto se dedica a la construcción (6,2%) y al sector agropecuario (2,1%).

La ciudad posee además, una trama institucional densa y rica en espacios de participación para todo tipo de vocaciones. Según el relevamiento del mencionado Instituto, existen más de 350 asociaciones de la sociedad civil (organizaciones benéficas, comerciales, deportivas, de salud y recreativas).

Paralelamente podemos decir, siguiendo a Valle (2008), que si bien no existe en la ciudad un espacio formal y estructurado de diálogo público-privado, si existe la creencia entre los distintos actores (sectores educativo, privado y público) que el intercambio se da en un nivel informal y que debería institucionalizarse en torno a la idea de planificar el desarrollo del territorio.

1.2. El recorrido histórico de la institución madre

En este contexto, el Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR, www.ccir.org.ar) es quizás una de las instituciones más antiguas de la ciudad. Nació el 25 de diciembre de 1932 con el objetivo de agrupar los intereses gremiales y promover el desarrollo económico y el bienestar general de la comunidad. Desde entonces tuvo y tiene un rol preponderante como actor clave en las discusiones y proyectos relacionados con el presente y futuro de la ciudad.

En el año 2007, la dirigencia llevó adelante un proceso de planeamiento estratégico a mediano plazo (2016) que desencadenó una serie de reformas estructurales a nivel de la acción gremial que alcanzaron cuatro dimensiones: el fortalecimiento de la gestión institucional de la entidad; la profundización de las relaciones institucionales hacia los niveles local, provincial, nacional e internacional; el lanzamiento de la idea de responsabilidad social empresaria en la visión de la gremial y el aumento de la calidad en la prestación de servicios a sus socios.

Esta renovación significó además, el reposicionamiento de la institución a nivel local avanzando en distintos espacios vinculados con la profundización de la cooperación a través de la extensión de mecanismos de participación. Como ejemplos de este proceso de transformación podemos mencionar:

a) el CCIRR pasó de ser una entidad de alcance local a convertirse en una institución regional. La reforma estatutaria que dio cuenta de este proceso, materializó una realidad que ya existía a través de la representación de 22 ciudades de la zona y la prestación de servicios a 5 provincias cercanas a través de su Centro de Desarrollo Empresarial;

b) el CCIRR pasó de ser una entidad de representación de sectores económicos tradicionales a ser una entidad modernizada que ofrece un lugar a sectores de la actividad no tradicionales. En este sentido, se abrieron las puertas de la agremiación a los profesionales individuales e independientes centralmente relacionados con el sector servicios (electricistas, comunicadores visuales, etc.);

c) el CCIRR aumentó su compromiso con la comunidad y su desarrollo a través de la explicitación en sus líneas de trabajo de un ámbito específico para la discusión de la RSE. Esta nueva concepción consolidó un viejo paradigma desde un marco conceptual más moderno y relacionado con los compromisos internacionales.

Para dar cuenta de su representatividad territorial podemos mencionar que, al cierre del ejercicio 2008-2009, contaba con 780 socios activos; 2 comisiones de trabajo permanentes, Comercio & Servicios e Industria; 18 cámaras sectoriales (74% pertenece a Comercio & Servicios y el 26% a Industria) y 3 Instituciones de Desarrollo vinculadas a su trabajo gremial. Del total de cámaras constituidas, 14 representan a empresas agremiadas por sector de actividad mientras que 4 representan a profesiones y oficios asociados.

2. Surgimiento de la idea de la agremiación

2.1. Breve repaso por la historia reciente de la ciencia política en el país

Siguiendo una investigación realizada por Cecilia Lesgart (Doctora en Ciencia Política, Investigadora CONICET) creemos que pueden distinguirse tres momentos fundamentales en la configuración de la carrera de Ciencia Política en la Argentina .

Un primer momento, que podríamos denominar de solapamiento, que tiene lugar en la segunda década del siglo XX y donde su desarrollo aparece íntimamente ligado al derecho público.

Un segundo momento, que podríamos llamar de conquista de la autonomía, decisivo en la configuración como disciplina moderna que se produce en la década del 50, se desarrolla en la del 60 y muestra su caudal expresivo en los 70 y 80. Es este momento donde se autonomiza del derecho público y de la sociología científica. En los 60 comienza a pensar su historia interna, analizando el golpe de estado y delineando algunas alternativas “poliárquicas”.

Un tercer momento que denominamos de creación y diversificación institucional donde aparecen nuevas carreras en diversas instituciones, publicaciones periódicas y libros específicos con proliferación de ofertas formativas con interés de delimitar ocupaciones y especializaciones.

Nos permitimos agregar a esta cronología un cuarto momento que podríamos rotular como el de agremiación inconclusa donde, por un lado, surgen distintas asociaciones vinculadas con algunos aspectos de la disciplina antes que con una mirada integral y por otro, significan espacios que priorizan la formación y discusión académica antes que la representación gremial de sus profesionales. Ejemplo de ello son, la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en 1982, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) en 1978, Asociación Rionegrina de Análisis Político (ARAP) en 2008, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), el Instituto de Políticas Públicas (IPP), la Fundación Políticas Públicas (FPP) en 2004, la Asociación para Políticas Públicas (APP) en el año 2003, la Asociación Argentina de Evaluación

(ASAE) en 1999 entre otras.

Así, podemos decir que los profesionales de la disciplina no poseen por el momento un espacio nacional que regule el desempeño profesional o que defienda los intereses del sector al estilo de los colegios formados por abogados, contadores, arquitectos, médicos, ingenieros, etc.

2.1. ¿Por qué asociarse a nivel local?

En el caso particular de la ciudad de Rafaela, la inserción laboral de los especialistas en ciencia política, administración pública, análisis político o relaciones internacionales ha resultado dificultosa para muchos de los que hoy ya han conseguido trabajo. En algunos casos, los puestos profesionalizados tanto del sector público como privado son ocupados por profesionales provenientes de disciplinas tradicionales, principalmente contadores o licenciados en organización industrial.

Aún más dificultosa resulta la tarea de insertarse profesionalmente cuando observamos la escasa difusión que las profesiones no tradicionales poseen en las provincias y municipios y el rol marginal que en este sentido poseen las universidades.

De esta manera, observando cómo el rol de difusor de la profesión está vacante y con el deseo de apoyar a los jóvenes que quieran hacer sus carreras en su zona de origen, surge de manera espontánea entre un grupo de jóvenes profesionales - en octubre de 2008 y bajo el paraguas del CCIRR - la idea de nuclear a aquellos estudiantes y profesionales que quieran abrir un camino para la profesión en su zona de origen.

2.2. Estrategia de inserción y metodología de trabajo adoptadas

Si bien inicialmente, el proyecto pretendía formar un foro de debate entre los profesionales, la idea fue madurando hasta finalizar en la creación de una cámara dentro de la institución de mayor trascendencia a nivel ciudad. Esta decisión trajo algunos beneficios y otros desafíos.

En relación a los primeros, permitió mejorar la comunicación con la comunidad en general reutilizando un lenguaje que es común a la tradición de participación democrática local y que objetiva clara y fácilmente nuestra labor bajo el concepto “Cámara”. A su vez, esta forma avalaba la identificación del nuevo espacio como un actor institucional más de la trama ya existente. En relación a los desafíos, el debate que se abrió fue el de transitar el camino hacia la constitución o no de una asociación civil y la obtención de la personería jurídica como mecanismo central del proceso de institucionalización.

Además, desde el punto de vista del funcionamiento interno y la metodología de trabajo, se acordó establecer una estructura similar a la de las demás cámaras ya reconocidas por la entidad madre. En este camino se construyó un diálogo particularmente fructífero con la Cámara de Diseñadores en Comunicación Visual (CDVC), pioneros en la conformación de un espacio para profesiones no tradicionales, compartiendo experiencias y visiones. De esta manera se acordó la formación de una Comisión Directiva compuesta por un Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y 4 Vocales. Esta mínima organicidad se apoyó en herramientas tradicionales e innovadoras de gestión.

Entre las primeras, y a tono con las demás cámaras de la entidad, cada reunión de trabajo se registra y mantiene por medio de un libro de actas. Al mismo tiempo, se trabaja con una planificación anual por resultados, un cronograma de actividades y responsables identificados por cada tema específico. Operativamente, la CeCPRI desarrolla su actividad gremial (reuniones internas) en la infraestructura ofrecida por el CCIRR.

Entre las segundas herramientas, la Cámara creó un grupo virtual que se denomina Foro de Ciencia Política y RRH donde los socios pueden intercambiar información, opiniones y mantener el contacto fluido. La plataforma electrónica que se eligió fue la de Google Groups por su gratuidad y practicidad en las funcionalidades que presenta tales como administración de usuarios, documentos y correos.

Finalmente, la CeCPRI se financia con aportes genuinos de los socios que son administrados por la entidad madre y ejecutados por el tesorero sectorial. El presupuesto de la cámara destina un porcentaje de lo recaudado a cubrir los gastos la administración central (mantenimiento de los servicios esenciales) y dispone de otro porcentaje para gastos propios relacionados con su actividad. Adicionalmente, se ha provisto algunos servicios técnicos al sector público y privado que significarán una fuente de ingresos adicional.

2.3. Objetivos y áreas de interés

Con un vasto apoyo de representantes del sector público y privado locales y con la presencia de profesionales destacados a nivel internacional originarios de la ciudad, el 28 de diciembre de 2009 la Cámara de Especialistas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales realizó su Asamblea de Socios Fundadores en instalaciones del CCIRR y acordó trabajar conjuntamente en pos de cinco objetivos:

1. Difundir y posicionar el perfil profesional de la carrera, sus incumbencias y alcances, dentro de un marco de respeto por las demás profesiones y en el ámbito de su práctica profesional.
2. Debatir temas de interés comunes a la disciplina para colaborar en la actualización profesional de sus integrantes y el provecho mutuo en el perfeccionamiento de nuestras artes.
3. Colaborar, desde un enfoque integrador y de respeto por las distintas convicciones de sus miembros, con el desarrollo local de la ciudad y su región a través de un rol activo que fecunde la discusión de los problemas locales.
4. Articular con distintas instituciones, asociaciones profesionales, comerciales, industriales y educativas que tengan objetivos comunes y con las que se pueda crear sinergias y conseguir resultados compartidos.
5. Normalizar el ejercicio de la profesión en nuestra zona de influencia para promover el desarrollo pleno de los miembros que componen este foro.

3. Primeros resultados y algunos desafíos

3.1. El 2009 como primer año de actividad gremial

En el ámbito de la difusión y posicionamiento del perfil profesional, la CeCPRI avanzó en el acto de lanzamiento de la cámara que fue cubierto por medios locales y regionales, en la publicación de más de 15 artículos de análisis políticos en medios gráficos locales (diarios y revistas) y en la participación en columnas de interés general en programas radiales y televisivos.

Gracias a estas acciones, la CeCPRI aumentó en un año la inserción profesional de sus socios pasando de 9 a 12 profesionales en actividades laborales relacionadas con la disciplina (fuente de datos propia) .

En lo que hace al objetivo de contribuir al debate, actualización profesional y producción de contenido la cámara diseñó e implementó el Primer Seminario Interno llamado “Relación democracia directa - democracia representativa. Casos Testigos: Conflicto pasteras / Conflicto campo”. Además, los socios produjeron de manera individual y colectiva presentaciones para distintos espacios de trabajo

académico como el **IX Congreso Nacional de Ciencia Política** “Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder”, Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009 (abstract presentado pero no seleccionado) y el **Seminario Las Relaciones Internacionales hoy: una disciplina en constante movimiento** organizado por FLACSO los días 1, 2 y 3 de octubre de 2009 en la ciudad de Buenos Aires. En este último caso, el trabajo presentado “El tratamiento de la problemática del narcotráfico: la construcción de políticas conjuntas entre los Estados Unidos y México para encontrar una solución” superó la etapa de selección y fue compartido en el panel específico.

En lo relacionado con la activa participación en espacios de interés comunitarios, la CeCPRI se vinculó con el Estado Municipal a través de su participación en los debates referidos a la “Agenda Estratégica Rafaela” y colaboró con la Secretaría de Gestión y Participación del Municipio de Rafaela en el desarrollo del proyecto “Hacia la construcción de una Agenda Estratégica Joven en Rafaela basado en una estrategia de intervención digital.

Quizás el hito más sobresaliente en la vinculación con la comunidad se dio a través de la organización del Primer Debate Público entre primeros candidatos a Concejales Municipales de la ciudad de Rafaela que tuvo lugar el 24 de junio de 2009 en instalaciones del CCIRR con la presencia de 10 precandidatos. Esta acción, de singular trascendencia para la vida democrática de la ciudad, fue trabajada con varias herramientas y técnicas innovadoras que lograron un debate equitativo y prolijo.

Por último, se contribuyó en la difusión de temas de interés a través de la organización del panel “Los Derechos Humanos en la Argentina. Una aproximación a su estado” en el marco de la muestra itinerante denominada “Ana Frank: una historia vigente” y “De la dictadura a la democracia: la vigencia de los Derechos Humanos” en conjunto con la Universidad Católica de Santiago del Estero, sede Rafaela y con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el apoyo brindado a ex combatientes de Malvinas con el objetivo de relevar experiencias similares en otros países, específicamente en lo que tiene que ver con el tratamiento que el Estado les otorga a ex combatientes.

En lo que hace a la articulación interinstitucional, la CeCPRI se vinculó con otras entidades de ciencia política y realizó presentaciones formales de su constitución a más de 50 instituciones seleccionadas del ámbito local y nacional (universidades, municipios, otras asociaciones profesionales). Además, se insertó en los distintos espacios de participación de la entidad madre como las discusiones sobre el Plan Estratégico institucional, la Comisión de Responsabilidad Social Empresaria, la Comisión Permanente de Comercio & Servicios y las reuniones de la Comisión Directiva del CCIRR en carácter de miembro. Por otro lado, a pedido de la dirigencia, se elaboró un dictamen técnico sobre el tema “Capacitación de fiscales de mesa” en el marco de las elecciones provinciales. Por último, se apoyó y acompañó la difusión y realización de dos conferencias organizadas por OSDE: 1) “Repensando la calidad democrática: los desafíos de América Latina a comienzos del nuevo siglo”, Videoconferencia de Guillermo O’ Donnell y Carlos Strasser el 23 de junio de 2009 y 2) “Desarrollo Económico y perspectivas para la Argentina” organizada por OSDE el 2 de julio de 2009, ambas en su auditorio.

3.2. Desafíos de cara a la consolidación de un espacio común

Como espacio en construcción se hace necesario repensar y reafirmar el rumbo elegido para afianzar el logro de los objetivos planteados. Al mismo tiempo, emergen algunos aspectos que son clave para fortalecer el espacio gremial:

a) al interior de la Cámara, aparecen como necesarios ampliar la base de socios, construir una imagen común, avanzar en la división de tareas entre socios y en desplegar mecanismos que nos

permitan una mayor capacidad de acción;

b) hacia la entidad madre, se deberá asegurar un profundo compromiso con los mecanismos institucionales y fortalecer la relación con sus cámaras y comisiones lo que supondrá discutir en qué medida es factible avanzar hacia la constitución de la personería jurídica;

c) hacia la comunidad en general, se espera profundizar en una estrategia de acercamiento proactiva que tienda a reforzar aquellos vínculos que consideramos clave para el crecimiento de la CeCPRI (sector educativo principalmente) y

d) hacia la disciplina a nivel nacional, es indispensable fortalecer la exposición de la Cámara como actor a través de la producción intelectual y el apoyo a distintos espacios de debate como son las diferentes asociaciones y entidades que mencionamos anteriormente.

Con todo, más allá de los logros que pueda tener este diseño institucional a nivel local, los socios de la CeCPRI creemos que el gran desafío pendiente consiste en otorgar a la profesión el lugar que merece entre las demás y entendemos que el camino para lograrlo es el de construir los consensos necesarios para pensar y discutir mecanismos institucionales innovadores que nos permitan avanzar hacia la normalización de la profesión a nivel nacional.

4. Bibliografía

- Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (Icedel) y Municipalidad de Rafaela, Relevamiento Socioeconómico Rafaela 2009, disponible en <http://www.rafaela.gov.ar/Archivos/ICEDeL>

- Cámara de especialistas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Memoria Institucional 2008-2009, Rafaela 2009.

- Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región, Memoria Institucional 2007-2008 y 2008-2009, Rafaela 2009.

- Lesgart, Cecilia; Ciencia política en Argentina: Trazos históricos e historiográficos en perspectiva comparada en Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, Vol. 1, N°. 1, 2008, págs. 227-268

- Valle, Judith; Resultados trabajo de campo en el territorio “Análisis del Entramado Institucional Rafaelino”, Abril 2008 (tesis de maestría)

5. Anexos

5.1. Lista de socios activos y especialidades representadas

1. Abrate, Fabio; Licenciado en Ciencia Política, orientación Administración y Planificación Públicas, Universidad Nacional de Rosario

2. Aquilino, Natalia; Licenciada en Ciencia Política, orientación en Administración y Planificación Públicas, Universidad Nacional de Rosario

3. Boffelli, Alejandro; Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Salta

4. Bonino, Raúl; Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad de Belgrano

5. Carusso, Jose; Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario

6. Davicino, María Julia; Licenciada en Ciencia Política, orientación en Análisis Político, Universidad Nacional de Rosario

7. Foglia, Mariana; Licenciada en Relaciones Internacionales en la USAL y Master en Relaciones

Internacionales del IBEI (Instituto Barcelona de Estudios Internacionales)

8. Flesia, Vanina; estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política, orientación Administración y Planificación Públicas, Universidad Nacional de Rosario

9. Giménez Grötter, Virgilio; Abogado y Licenciado en Relaciones Internacionales

10. Grimaldi, Julia; Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Salta

11. Grosso, Paola; Licenciada en Ciencia Política, orientación Administración y Planificación Públicas, Universidad Nacional de Rosario

12. Leyendecker, Hebe; Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario

13. Rébola, Romina; Licenciada en Ciencia Política, orientación Análisis Político, Universidad Nacional de Rosario

14. Santori, Tatiana; estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario

5.2. Lista de Informes y Documentos Institucionales producidos

- “Rafaela y la región: once desafíos de mediano plazo para pensar la integración regional”, artículo de opinión, Revista “Orientación Empresaria”, CCIRR, febrero 2009

- “La agremiación profesional de los Licenciados en Ciencia Política y Relaciones Internacionales: el caso de la CeCPRI en Rafaela”, abstract, IX CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA “Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder”, abril 2009

- “El tratamiento de la problemática del narcotráfico: la construcción de políticas conjuntas entre los Estados Unidos y México para encontrar una solución”, paper presentado en el Seminario Las Relaciones Internacionales hoy: una disciplina en constante movimiento, organizado por FLACSO, Buenos Aires, setiembre 2009

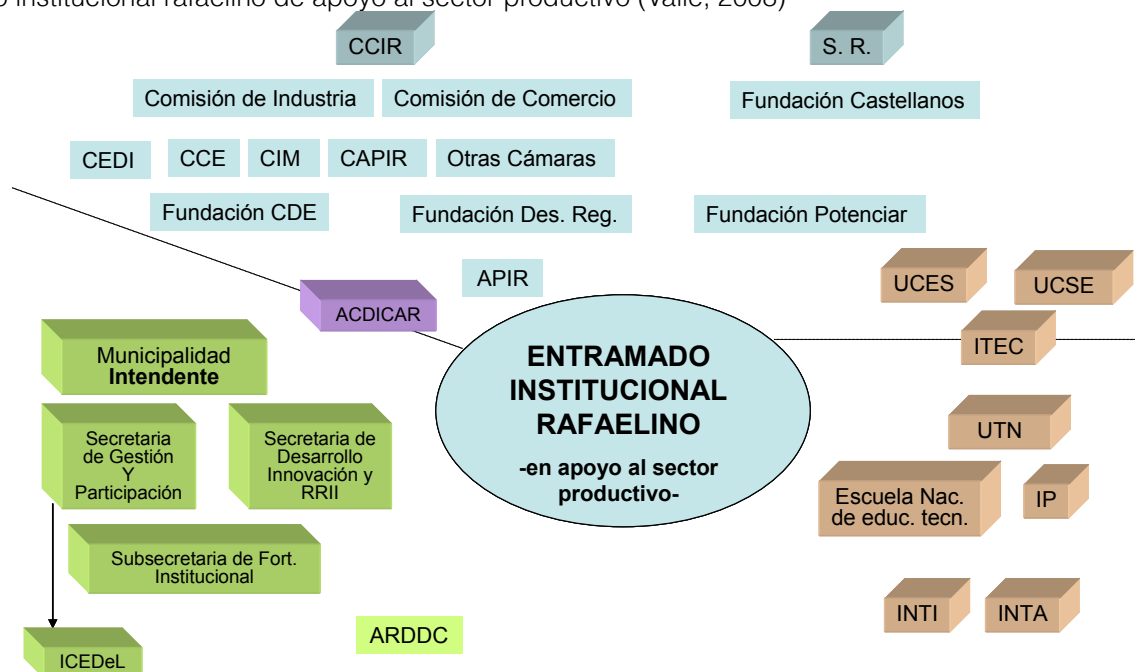
- Dictamen técnico sobre Capacitación de fiscales en las elecciones provinciales, junio 2009

- Editorial para la Revista “Orientación Empresaria” del CCIRR, diciembre de 2009

6. Notas

i Esto significaría la existencia de algún tipo de institución cada 277 habitantes.

ii Entramado institucional rafaélino de apoyo al sector productivo (Valle, 2008)



iii Lesgart, Cecilia; Ciencia política en Argentina: Trazos históricos e historiográficos en perspectiva comparada en Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, Vol. 1, N°. 1, 2008, págs. 227-268

iv La ciudad reconoce más de 18 cámaras sectoriales agrupadas en el 100% de los casos en el CCIRR. A saber: Comercio Exterior; Industriales Metalúrgicos; Pequeñas Industrias de la Región; Ópticas; Empresas de Transporte Automotor Rafaela; Acopiadores de Cereales y Semillas; Inmobiliarias; Industriales Panaderos; Repuesteros; Proveedores de la Construcción; Imprenteros; Supermercados y Autoservicios; Agentes de Viajes y Turismo; Empresas de Desarrollo de Informática; Hoteleros, Bares y Afines; Diseñadores en Comunicación Visual; Asociación de Electricistas y Afines y Especialistas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

v Evolución de los profesionales vinculados con actividades económicas relacionadas con la disciplina.



Democracia de Alta Intensidade

Alexandre Aragão

alexandre-aragao@hotmail.com

Mestrando Em Políticas Públicas E Sociedade

Universidade Estadual Do Ceará – Uece

Fortaleza – Ceará – Brasil

A democracia é uma forma de organização da sociedade que permite diferentes formas de definição. Uma dessas definições compreende a soberania popular, típica do regime democrático, como a ação eventual e periódica do exercício do voto na escolha de seus representantes. É um tipo de compreensão na qual o cidadão reduz-se a um mero eleitor. Ou seja, é uma democracia de baixa intensidade.

Por outro lado, se quisermos ampliar e aprofundar o conceito de democracia, veremos que numa democracia de alta intensidade a população não apenas vota, mas participa da gestão de áreas dos governos e das políticas públicas, exercendo um acompanhamento e controle das políticas e dos governantes. Chamaremos de Controle Público Democrático ao tipo de controle do Estado a ser exercido pela Sociedade Civil para conquistarmos uma democracia de alta intensidade.

Para a professora Marilena Chauí (2005), o processo de emancipação dos trabalhadores no correr dos séculos XIX e XX, ampliou a concepção dos direitos que o liberalismo definia como civis ou políticos, introduzindo a idéia de direitos econômicos e sociais. A ênfase recai sobre a idéia e a prática da participação, ora entendida como intervenção direta nas ações políticas, ora como interlocução social que determina, orienta e controla a ação dos representantes. Trata-se de compreender o controle em suas diversas esferas para podê-lo exercer de forma efetiva.

Todo sistema democrático é um conjunto de regras e valores que vai permitir à sociedade controlar seus governantes. Portanto, podemos ter um tipo de controle passivo ou participativo por parte da sociedade civil na vida do Estado. Entre os relatos históricos, encontramos nos escritos de Aléxis de Tocqueville (1993), sobre a origem da experiência emergente estadunidense da época, um tipo de democracia de alta intensidade:

A sociedade opera por si mesma. Não existe poder senão em seu próprio seio, quase não se encontra mesmo quem ouse conceber e sobretudo exprimir a idéia de o procurar alhures. O povo participa da composição das leis pela escolha dos legisladores, da aplicação pela eleição dos agentes executivos; pode-se dizer que ele próprio governa tão fraca e restrita que se deixa a administração, tanto esta se ressent de sua origem popular, obedecendo ao poder de que emana. O povo reina sobre o mundo político. É a causa de tudo e o fim de tudo; tudo dele provém e tudo nele se absorve (p.261).

Robert Dahl, em 1971, com a obra “Poliarquia: participação e oposição”, surge na cena do pensamento político introduzindo alguns elementos importantes para nossa reflexão. Ele entende que as democracias existentes são pobres aproximações do ideal democrático e, por isso, prefere denominá-las de poliarquias. As questões que o autor se coloca é descobrir os motivos pelos quais apenas poucos países tenham vivido longos períodos sob regimes democráticos. Para tal conclusão o autor adota duas categorias de análise: **inclusão (participação)** e **competição**. Estas categorias definiriam o quão democráticas as sociedades analisadas seriam de fato. Para ele a participação diz respeito à extensão da participação política da população de um Estado-nação, enquanto a competição se refere à existência de disputas pelo poder no interior desta sociedade. Assim, uma poliarquia seria constituída por uma alto grau de competição pelo poder político e uma grande parcela dos indivíduos participando das decisões tomadas por este poder, introduzindo o princípio moral no interior da teoria democrática:

viver sob a legislação da nossa própria escolha, facilita o desempenho pessoal dos cidadãos como seres morais e sociais, capacitando-os a defender e ampliar os seus direitos, interesses e preocupações mais fundamentais (DAHL, 2005, p.91).

Desse modo, Dahl sustenta não apenas que a participação democrática é afim ao desenvolvimento moral [recolocando na teoria democrática um elemento ausente desde a teoria do elitismo democrático de Schumpeter (1984)], mas para ele, o princípio da autonomia moral traz a constatação de que todos os indivíduos são suficientemente qualificados para participar das questões coletivas de uma associação que afete significativamente seus interesses (AVRITZER, 2000).

Sob seu ponto de vista, é mais democrático um regime que seja tolerante à contestação do que a contestação sendo restrita ou inexistente. Além disso, ele aponta que os indivíduos devem ser detentores de oportunidades plenas no que tange a formular suas preferências e expressá-las aos outros e a governos estas preferências, além de serem contemplados em suas preferências institucionalmente. Para isso, esses indivíduos necessitam de garantias institucionais, tais como: liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem votos, realização de eleições livres e idôneas.

Possivelmente, um dos limites verificados na teoria de Dahl seja o da sua incapacidade de tematizar a dimensão coletiva ou intersubjetiva da democracia, limitando a reintrodução da normatividade na teoria democrática à idéia de auto-realização moral dos indivíduos, escapando-lhe a dimensão normativa da democracia enquanto valor coletivo compartilhado por uma associação de os indivíduos capazes de estabelecer formas comuns de ação (AVRITZER, 2000).

Outro autor importante neste processo de compreensão da importância da participação é John Rawls (2002). Para ele, embora uma sociedade seja um empreendimento cooperativo visando vantagens mútuas, ela é, ao mesmo tempo, tipicamente marcada por um conflito bem como por uma identidade de interesses. A cooperação social possibilita que todos tenham uma vida melhor do que teria qualquer um dos membros se cada um dependesse de seus próprios esforços, mas há um conflito de interesses porque as pessoas não são indiferentes no que se refere a como os benefícios produzidos pela colaboração mútua são distribuídos, pois ao perseguir seus fins cada um prefere uma participação maior que menor. Portanto, em Rawls, surgem os elementos sobre existência de diferenças e de valores entre aqueles membros de uma sociedade democrática, gerando conflitos, sendo necessário saber como resolvê-los para adotar uma concepção de justiça.

A partir dessa constatação, Rawls afirma a necessidade da existência de um conjunto de princípios para escolher entre as várias formas de ordenação social que determinam essa divisão de vantagens e para selar um acordo sobre as partes distributivas adequadas. Para ele esses princípios são os princípios da justiça social que fornecem um modo de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e definir uma distribuição apropriada dos benefícios e encargos da cooperação social. Assim aqueles que se comprometem na cooperação social, escolhem juntos, numa ação conjunta e na posição original, os princípios que devem atribuir direitos e deveres básicos e determinar a divisão dos benefícios sociais. Rawls reconhece que os indivíduos discordam sobre os termos básicos da sua associação e supõe que tais diferenças podem ser superadas no momento da discussão na posição original [equivalente ao estado de natureza em Rousseau] acerca de uma concepção de justiça. Mas ele distancia-se de Rousseau ao afirmar que nada garante a idéia de que a vontade da maioria está sempre correta. Na realidade, as concepções de justiça tradicionais não mantiveram essa doutrina, ao sustentarem que o desfecho do processo de votação está sempre sujeitos a princípios políticos. Ainda que em determinadas circunstâncias seja justificado que a maioria detenha o direito constitucional de legislar, isso não significa que as leis promulgadas sejam justas (AVRITZER, 2000). Ele afirma:

O republicanismo clássico é, a meu ver, a visão que exige dos cidadãos de uma sociedade democrática, para que eles possam preservar suas liberdades e seus direitos fundamentais, incluindo as liberdades civis [civil liberties] que garantem as liberdades da vida privada, que eles também possuam, em grau suficiente, as 'virtudes políticas' (tal como eu as denominei) e estejam dispostos [be willing] a participar ativamente da vida pública. A idéia é que sem uma larga participação à vida política democrática de um corpo de cidadãos vigoroso e informado, e certamente com uma retirada geral e um refúgio na vida privada, até mesmo as mais bem projetadas instituições políticas cairão nas mãos daqueles que buscam dominar e impor sua vontade através do aparelho de Estado, seja por sede de poder e de glória militar, seja por razões de interesse econômico ou de classe, sem mencionar o fervor religioso expansionista e o fanatismo nacionalista. A garantia das liberdades democráticas exige a participação ativa de cidadãos que possuem as virtudes políticas necessárias para manter um regime democrático (apud. AGUIAR 2003, p.262)

Mas uma lacuna que encontramos na teoria rawlsiana, apesar de encontrarmos nela elementos argumentativos que implicaria um processo participativo e deliberativo, não são pressupostos plenamente na operacionalização de sua teoria os espaços ou fóruns necessários para se procederem tais deliberações. Para Rawls, a racionalidade deliberativa constituiria o resultado de uma reflexão individual. Mas, ao mesmo tempo, ele reconhece que existem discordâncias razoáveis entre indivíduos razoáveis, tais discordâncias cumprem o papel de balancear os diversos fins. Sendo assim, pode-se supor que os procedimentos argumentativos devem eles mesmos se tornar o foco da sociedade governada por um consenso sobreposto (AVRITZER, 2000).

Jürgen Habermas é um autor que vem apresentar com maior relevo a tentativa de reintroduzir no pensamento atual uma forma de debate argumentativo na análise do político. Para ele, o processo histórico que levou a ascensão da burguesia permitiu o estabelecimento de uma nova forma de relação com o poder. A publicidade emerge historicamente como o resultado do processo no qual os indivíduos demandam dos governantes a justificação moral de seus atos públicos. Assim o conceito de **esfera pública** tem, desde a sua origem, algumas das suas características centrais ligadas ao debate democrático contemporâneo, como por exemplo, a idéia de um espaço para a interação face a face diferenciado do Estado. Nesse espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. Nesse sentido, o conceito de publicidade estabelece uma dinâmica no interior da política que não é movida nem por interesses particularistas nem pela tentativa de concentrar poder com o objetivo de dominar outros indivíduos; pelo contrário, a idéia é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública. Para Habermas existe uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Tal formulação faz com que a opinião dos indivíduos nesse processo de argumentação não possa ser reduzida à vontade da maioria, como queria Rousseau, ou à representatividade de um só indivíduo na posição original, como quer Rawls. É preciso que o indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação (AVRITZER, 2000).

Com sua obra Teoria da Ação Comunicativa, Habermas começa um processo de aplicação da sua concepção de teoria do discurso à política contemporânea, através da percepção de que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas ao problema da expressão da vontade geral, tal como em Rousseau, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas (SOUZA, 1998).

Portanto, a partir de Rawls o conceito de deliberação argumentativa vai sendo recuperado e em Habermas ele vai encontrar uma formulação mais completa. Mas ele não é capaz de produzir arranjos institucionais, porque sua forma não supõe nada mais do que a influência em relação ao

sistema político. Nos limites da esfera pública liberal, os atores podem adquirir somente influência¹, mas não podem adquirir poder político. A influência pública é transformada em poder administrativo somente depois que ela passa pelos filtros dos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade política e se transforma, por meio dos debates parlamentares, em sua forma legítima de legislação (AVRITZER, 2000).

O sociólogo Boaventura de Sousa Santos observa que Jürgen Habermas foi o autor que abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática societária e não como modelo de governos. A esfera pública constitui um local no qual os indivíduos podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada. Portanto, a política para ser plural tem de contar com assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação, uma forma de exercício coletivo de poder político, cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais (SANTOS, 2003).

ALGUMAS FORMAS DE CONTROLE PÚBLICO

Para Madison, o grande intérprete das instituições políticas norte-americanas, a primeira condição para que uma nação seja democrática é que tenha uma sociedade capaz de criar um governo e, ao mesmo tempo, seja capaz de controlar este governo (WEFFORT, 1992).

Avritzer (2007) aprofunda a questão justificando a necessidade do Controle Público Democrático por algumas razões bem claras. Em primeiro lugar, a soberania dos representantes eleitos é sempre limitada, uma vez que os governantes se elegem sempre a partir de uma agenda aquém das necessidades reais da população, onde muitas vezes, pela dinâmica da vida social, uma agenda mais ampla impõe-se e justifica em alguma medida o controle da sociedade em algumas áreas da vida pública. Depois, quando o governante é eleito, dificilmente tem um conhecimento pleno e exaustivo sobre o que ele vai governar. Em muitas vezes instituições da sociedade civil têm um conhecimento muito maior que o governante possui. A capacidade de os atores da sociedade civil intervirem em determinadas políticas é importante. E, ao mesmo tempo, os governantes carecem do maior número de informações necessárias para tomarem as decisões adequadas. Somente com a participação da sociedade civil estas informações poderão ser alcançadas em nível satisfatório. Por último, a questão da transparência é outro requisito que se impõe vez que, pela natureza do poder, ele tende a concentrar-se em si e somente o controle político público participativo pode diminuir essa tendência concentradora pela qual o poder tende a esconder sua face nefasta (MAQUIAVEL, 1999).

Pode-se registrar, segundo Avritzer (2007), pelo menos, duas formas de controle básicas que o regime democrático contempla:

1. O controle administrativo: que é exercido pelo Estado, no qual algumas instâncias exercem administrativamente controle sobre outras. Por exemplo, os Tribunais de Contas, a Polícia Federal, o Ministério Público.
2. O controle público democrático. Este se apresenta atualmente no Brasil, sobre três formas mais consistentes: Mobilizações sociais; Instituições híbridas (Conselhos Gestores de Políticas Públicas); Orçamento participativo.

As Mobilizações sociais

São momentos nos quais a sociedade se mobiliza para impedir que os governantes ajam em determinada direção ou para colocar uma agenda nova na ação dos governos, ainda que tais

¹ Segundo Bobbio (2004, p. 38), a teoria política distingue duas formas de controle social: a influência e o poder, entendendo por influência como o modo de controle que incide sobre a escolha do outro, e por poder o modo de controle que determina o comportamento do outro pondo-o na impossibilidade de agir diferentemente.

governantes tenham sido eleitos democraticamente. São formas não institucionais da sociedade civil, através de sua mobilização em movimentos, fóruns etc., porque as instituições não teriam condições de agir com a mesma força na ausência de uma mobilização civil: para estabelecer uma agenda, tentam criar mecanismos que influenciem as instituições a dar mais prioridade a essa agenda. São ações informais, sem muita regra. A vantagem é que qualquer pessoa pode participar. Mas a desvantagem é que a efetividade dessas mobilizações é sempre difícil de se conseguir justamente por não possuírem regras claras. Exemplos de mobilização foram o movimento ética na política que levou ao impeachment do presidente Collor e a Campanha Diretas-já.

Logicamente, a capacidade de sanção é sempre simbólica, ligada ao efeito simbólico que uma mobilização exerce sobre os governantes. Mas não é sempre que o sistema político é sensível às mobilizações da sociedade civil.

As Instituições Híbridas

A instituição híbrida é uma segunda forma de controle público na qual atores da sociedade civil e atores estatais sentam-se lado a lado em espaços públicos criados para definir um plano de política pública que deve ser implementado. São formas de controle mais institucionalizadas porque têm sua origem na Lei: a Constituição de 1988 prevê para diversas áreas da vida social a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas. Também, as legislações infra-constitucionais criaram esses espaços híbridos: as leis orgânicas, o Estatuto da Cidade, onde se institucionalizou a idéia dos conselhos de políticas públicas. Hoje no Brasil já existem cerca de 20.000 Conselhos. Os membros civis desses conselhos são integrantes de associações comunitárias ou temáticas, com tradição de engajamento civil e nos movimentos sociais.

Essas instituições implicam uma relação entre formalidade e efetividade, porque aquilo que é deliberado nos conselhos tem que ser implementado, possuindo o caráter de decisões mandatórias. Entretanto, por serem mais formais, são mais seletivas que a mobilização, vez que são poucos os atores que integram esses conselhos e o Estado tem uma certa influência na sua condução.

Neste segundo tipo de controle público a sanção se dá de uma forma mais direta: atores da sociedade civil têm representação direta em instituições que deliberam sobre áreas de políticas públicas que podem promover sanção administrativa, não apenas simbólica.

O Orçamento Participativo (OP)

É uma forma de controle que se dá por quase uma retração do Estado numa determinada área de política pública, com a constituição de instâncias de participação que vão tomar decisões e posteriormente vão controlar a implementação dessas políticas públicas.

Apesar de serem uma decisão do governante municipal – o prefeito ou a prefeita - à medida que ele delibera, cria uma institucionalidade mínima, com Regimento que regula o processo participativo. Mas umas das características positivas do OP é a ampla participação: diferentemente dos Conselhos, milhares de pessoas participam das assembléias regionais do OP, assegurando um processo de mobilização num interior de uma instituição híbrida e controle da cidadania sobre as decisões que foram pactuadas nas assembléias ou no Conselho do OP que geram o processo orçamentário e a comissão de fiscalização do orçamento.

No OP existe um sistema misto de sanção: simbólica e administrativa. Ele tem mecanismos institucionais e não institucionais de controle: pela grande mobilização tem sanção simbólica; ao mesmo tempo existem comissões de controle que podem forçar instâncias da administração pública a implementar sanções.

O estudo produzido pelos professores Roberto Pires e Maria Carolina Tomas (2007), da Universidade Federal de Minas Gerais, aponta para as diferenças substantivas encontradas entre os municípios que possuem instituições participativas e aqueles semelhantes em aspectos demográficos, econômicos e sociais que não adotam um conjunto de práticas de participação popular. Os municípios nos quais vigoram instituições participativas apresentam desempenho bastante superior aos seus pares sem essas instituições.

De acordo com o estudo, a existência de arranjos participativos ampliou as receitas tributárias próprias e a capacidade de investimento por parte dos municípios, porque por meio da participação os cidadãos passam a conhecer melhor seu governo e a controlar mais de perto a execução do gasto público, contribuindo para uma maior conscientização da necessidade de se pagarem os impostos locais.

Além disso, a participação popular torna-se uma rica fonte de informação e uma ferramenta de diagnóstico das necessidades da população em termos de políticas e serviços públicos, fazendo com que os governos locais tornem-se mais sensíveis e responsivos às demandas dos setores mais carentes da população por meio da priorização de gastos públicos em projetos sociais e projetos de infra-estrutura urbana.

O município de Camaragibe, em Pernambuco, foi um exemplo da inovação que tem a participação popular na vida da cidade, durante o período de 1996 a 2004. Com a decisão política de cumprir as demandas priorizadas nas Conferências Municipais de Saúde referentes à expansão do número de unidades básicas de saúde (UBS) e de equipes do Programa Saúde da Família (PSF), que lá foram triplicadas neste período, universalizando o atendimento à população, Camaragibe logrou a redução da mortalidade infantil de 30 para 15 óbitos por mil nascidos, recebendo o Prêmio Saúde Brasil, por ter sido considerado pelo Ministério da Saúde como o local onde se desenvolveu a melhor experiência do PSF no Brasil naquela época.

Outro exemplo ilustrativo no referido estudo vem do município de Vitória da Conquista, no Estado da Bahia, durante o período de 1996 a 2004, onde o governo municipal priorizou a austeridade fiscal e a participação popular em conselhos gestores e no orçamento participativo como método para moralizar a gestão pública, ampliando a transparência das contas municipais com vistas a universalizar serviços básicos e inverter prioridades. Como resultado, a prefeitura conseguiu ampliar sua arrecadação de tributos em 300%, podendo aumentar em cinco vezes o número de Unidades Básicas de Saúde e cerca de 5.000 famílias foram beneficiadas por programas habitacionais e de regularização fundiária.

Como nos ensina Henry Giroux (apud. ARAGÃO, 2008), a democracia está em perigo quando os indivíduos e grupos são incapazes de traduzir suas misérias pessoais em ações coletivas, e a linguagem da política é a única em que podemos falar de curas e remédios para os males e preocupações comuns. A liberdade e a justiça social não são uma propriedade adquirida de uma vez por todas. Elas foram plantadas no solo sociopolítico que deve ser fertilizado diariamente, por ações de um público sempre mais instruído e articulado politicamente, senão secará e definhará.

ALGUNS LIMITES DAS FORMAS DE CONTROLE PÚBLICO – O CASO DOS CONSELHOS GESTORES

No seu trabalho de pesquisa intitulado “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”, Luciana Tatagiba (2002) apresentou alguns desafios enfrentados pelos conselhos no sentido de cumprirem os objetivos aos quais foram criados: o de fiscalizador das políticas do Estado e espaço público deliberativo de políticas públicas.

Entre estas dificuldades, destacamos dois aspectos que nos interessam mais diretamente

neste artigo:

- Os conselhos como espaço plural onde seus membros necessitam reconhecerem-se mutuamente.
- Os conselhos como espaços públicos dialógicos.

Conforme a autora, a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação de políticas públicas, os distintos projetos políticos e a disputa por recursos exíguos tornam o campo da sociedade civil, naturalmente heterogêneo, em um campo altamente fragmentado, onde o reconhecimento do outro como membro legítimo do conselho não se dá facilmente. Principalmente quando o outro é alguém que não comunga dos mesmos projetos e das mesmas práticas. Negando a legitimidade da participação do outro, os conselheiros ameaçam igualmente a legitimidade dos conselhos, pois recusam o pluralismo e a existência de interesses diversos. O fato de não se reconhecerem como iguais os impede de conviverem no mesmo espaço público. “E quando isso poderá ser superado?”, pergunta a autora: Isso vai mudar com certeza, quando a atividade política for elevada a um patamar ético que hoje ela ainda não tem (p.59). É uma caminhada pedagógica de construção da cidadania e da convivência democrática.

Um segundo aspecto abordado é a dificuldade de explicitação dos interesses, do reconhecimento da existência e legitimidade de visões conflitantes e da troca de idéias como procedimentos para tomada de decisão. São vários os elementos que atuam como inibidores da fala e motivo para exclusão de certos assuntos de discussão dos conselhos (p.74), principalmente a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão.

Para Evelina Dagnino (2002) a sociedade brasileira caracteriza-se por um autoritarismo social, isto é, um ordenamento presidido pela hierarquização e desigualdade do conjunto das relações sociais. Segundo a autora, o desafio principal da democracia brasileira é o de eliminar o autoritarismo social a partir da ampliação da concepção de democracia que transcenda o nível institucional formal - que se debruça sobre o conjunto das relações políticas em seu sentido estrito – e atinja o conjunto das relações sociais, indo mais além do regime democrático para alcançar uma sociedade democrática.

Também José Murilo de Carvalho, em sua obra “A Formação das Almas: o imaginário da República no Brasil” (1990), registra que a república brasileira foi proclamada em uma sociedade profundamente desigual e hierarquizada, com uma completa ausência da existência de um sentimento de comunidade, de identidade coletiva de pertencer a uma nação. Não havia uma preocupação com o público, predominava uma mentalidade predatória, um capitalismo sem a “ética protestante”.

Com base na elucidação dos desafios apresentados acima na construção de uma convivência democrática no interior desses novos espaços democráticos, achamos por bem registrar o depoimento de um estudante de nossa escola de formação política para juventude, a Escola Civitas, composta de 20 jovens oriundos de diversos lugares sociais e ideológicos, realizada no município de Fortaleza – CE, entre agosto de 2007 a dezembro de 2008. Na Civitas iniciamos o estudo da fraternidade como categoria política. Os princípios da fraternidade atuados por alguns desses estudantes aparecem como uma pista interessante para uma reflexão em torno da necessária reinvenção do agir político em tempos tão plurais, complexos e desafiadores. Trata-se do depoimento de um estudante do Centro de Apoio a Criança e ao Adolescente – CAIC Raimundo Gomes de Carvalho –, localizado no Bairro Autran Nunes, em Fortaleza-CE, com um dos mais baixos índices de IDH do município. Este estudante, com 17 anos de idade, foi eleito por sua comunidade como delegado no Orçamento Participativo de Fortaleza no ano de 2007. Ele foi categórico em afirmar que cada representante de comunidade vai para a discussão do OP apenas com o intuito de defender exclusivamente propostas que beneficiem suas respectivas comunidades. Entretanto ele, a partir do estudo dos princípios da fraternidade como categoria política – universalidade,

gratuidade, dignidade da alteridade, relacionalidade e reciprocidade -, começou a compreender e a agir em função de “um bem maior”, procurando estar atento não apenas às demandas de sua comunidade, mas às demandas dos outros a fim de escolher o melhor para o todo:

A Escola Civitas chegou em um momento certo da minha vida, porque eu estava participando do OP, e OP é participação. Na Civitas aprendi a participar de modo construtivo, e usei isso no OP. Comecei a ver que a política pode ser muito boa para todos, inclusive aprendi que a política pode ser o bem comum, no momento em que comecei a olhar as reivindicações das outras comunidades com um novo olhar. Com esse novo olhar fraterno, vi que o mais importante não era eu defender as propostas do nosso bairro custe o que custasse, mas procurei compreender qual era a melhor proposta que atendesse da melhor forma a todos. (Isaque – 17 anos).

A manifestação desse jovem, no nosso entender, parece apontar para a necessidade de repensarmos as bases sobre as quais estamos construindo nosso agir social e político. A Modernidade nos deixou como herança algumas palavras muito fortes como domínio, violência, individualismo, narcisismo e o hedonismo que foram materializadas e formadoras da nossa cultura ocidental, tornando-se base antropológica de sistemas econômicos e políticos. Parece ser importante não apenas conquistar instrumentos de participação e de controle público democrático, mas, tão necessário quanto participar, precisamos encontrar uma nova meta-narrativa que nos alicerce em nosso agir a caminho da realização de uma humanidade rumo a um futuro feliz e socialmente vinculados uns aos outros. Uma meta-narrativa do respeito e da responsabilidade mútua como condição sine qua non da vida pública. Como lembra o economista Marcos Arruda (2006):

Não haverá genuína transformação econômica e política se não houver uma transformação radical na esfera pessoal. Isto implica que cada um e todos nós também somos um campo de luta por novos valores, atitudes, comportamentos, aspirações, modos de relação conosco próprios, com cada outra pessoa, com a sociedade e a espécie humana, e a natureza. (p.117).

E por onde começar essa mudança pessoal?

Leonardo Boff (2003) aponta para a re-ligação do ser humano consigo mesmo, com os outros, com a natureza e com o sentido transcendente da vida, pois o ser humano é um nó de relações em todas as direções. A prosperidade material atual desenvolvida através do poder de dominação sobre a natureza, sobre a mulher, sobre os povos com suas riquezas naturais e culturais, sobre a exploração da força de trabalho das pessoas acarretou um profundo vazio existencial e provocou uma devastadora destruição do sentido cordial das coisas. Não é mais um sonho, tornou-se um pesadelo: está levando a humanidade e a Terra a um impasse fatal. Segundo o autor, urge refazer o caminho de volta, rumo à casa materna comum e irmanarmo-nos com todos os seres. Esse re-encantamento não irrompe por ele mesmo: emerge a partir de uma nova experiência espiritual e um novo sentido de ser.

O crescente subdesenvolvimento e a distância cada vez maior entre ricos e pobres, com a iníqua distribuição dos bens, não são fruto apenas de certos sistemas produtivos, mas principalmente de opções culturais e políticas: são um fato humano, são decisões conscientes. Conforme Lubich (2006), sem uma fraternidade universal onde todos os seres humanos se vejam como pertencentes a uma mesma humanidade, sem respeito pela pessoa, sem atenção às suas exigências, os relacionamentos tornam-se burocráticos, incapazes de dar soluções satisfatórias às exigências humanas. Sem o redimensionamento da categoria da fraternidade na vida política, jamais existirá justiça verdadeira, partilha de bens, atenção à situação particular de cada homem e de cada mulher.

Edgar Morin, num artigo no Jornal Le Monde (24/04/2007), intitulado “Si j’avais été candidat”, por ocasião da eleição presidencial francesa, comentando a crise do sistema planetário – que na sua visão ou está condenado à morte ou a uma profunda transformação de uma época -, apresentou uma plataforma de ação que revitalizaria a fraternidade, categoria subdesenvolvida na trilogia republicana Liberdade – Igualdade - Fraternidade. Primeiramente, suscitaria a criação de Casas de Fraternidade em várias cidades e bairros das metrópoles, como Paris. Indicaria os meios de uma política de civilização para ressuscitar as solidariedades, para fazer recuar a egoísmo, e reformar mais profundamente as nossas vidas e a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta breve reflexão parece claro que as fronteiras da democracia são fluidas e que o controle público pode ser exercido de diversas maneiras, além da eventual participação popular em eleições. Existem condições e mecanismos que tornam possível transformar uma ação eventual [o voto] em ação permanente [a participação popular]. No Brasil já temos algumas destas instituições. O caminho da democracia brasileira aponta para a participação, é o caminho do acompanhamento e controle público permanente sobre o sistema político.

Entretanto, no nosso entender, uma cultura política nova precisa ser gestada para ser capaz de promover o encontro entre a pluralidade dos atores sociais. Achemos que a fraternidade – uma das três categorias da revolução democrática moderna - pelo exposto acima através, poderá dar uma contribuição muito importante – seja como método, seja como fundamento conceitual - nesse processo de reconhecimento do outro como ser legítimo com quem se pode e se deve estabelecer uma convivência democrática na construção de um novo mundo solidário e de cidadania plena para todos e todas os seres humanos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Odílio A. A idéia de liberalismo político em John Rawls: uma concepção política de justiça. In: OLIVEIRA, Manfredo; AGUIAR, Odílio A.; SAHD, Luiz F.N.A.S (organizadores). Filosofia política contemporânea. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

ARAGÃO, Alexandre. Educação para a cidadania ativa e solidária. Vargem Grande Paulista – SP: Revista Cidade Nova, n. 11, p. 21, novembro de 2008.

ARRUDA, Marcos. Tornar real o possível: a formação do ser humano integral: economia solidária, desenvolvimento e o futuro do trabalho. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

AVRITZER, Leonardo. O Controle Público. Disponível em: www.euproinfo.mec.gov.br/webfolio/Mod82801/aula2.doc.

Último acesso em 09/10/2007.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. São Paulo: Revista Lua Nova, n. 49. p 25-46, 2000.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 6ª. reimpressão, 2004.

BOFF, Leonardo. Ética e Moral: a busca dos fundamentos. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. A formação das almas: o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Cia. das Letras, 1990.

CHAUÍ, Marilena. Conferência: Considerações sobre a democracia e alguns dos obstáculos à sua

concretização. In: Seminário “Os sentidos da democracia e da participação”. Instituto Polis. Disponível em: www.polis.org.br/seminario/para_coloquio_polis.htm.
Último acesso em 09/10/2005

DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 2005.

LUBICH, Chiara. **Palavra de Vida**. Suplemento da Revista Cidade Nova. Vargem Grande Paulista, SP: Editora Cidade Nova, novembro de 2006.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Porto Alegre – RS: L&PM, 1999.

PIRES, Roberto et. TOMAS, Maria Carolina. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2ª. edição, 2002.

SANTOS, Boventura de Sousa. “**Para ampliar o cânone democrático**”. In: Democratizar a democracia. Porto: Afrontamento, 2003

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SOUZA, Jessé José Freire de. **De Goethe a Habermas: auto-formação e esfera pública**. São Paulo: Revista Lua Nova, n. 43, p. 25-58, 1998.

TATAJIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TOCQUEVILLE, Aléxis di. A democracia americana. In: Chavalier, Jean-Jacques. **As Grandes Obras Políticas: de Maquiavel a nossos dias**. Ed. Agir, 6ª. edição, Rio de Janeiro, Agir: 1993

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. São Paulo: Revista Lua Nova, n. 67, p. 139-190, 2006.

WEFFORT, Francisco C. **Qual democracia?** São Paulo: Cia das Letras, 1992.

Agua, políticas públicas e información

¿Quiénes participan en la deliberación y toma de decisiones?

Lic. Avellaneda Nicolás Francisco y Daniela Paola Miretti
nicolasavellaneda@hotmail.com // danielamiretti_7@hotmail.com
Coordinadores del Observatorio de Servicios Públicos del Ágora
El Ágora Asociación Civil – Universidad Católica de Córdoba- Argentina

Introducción:

El Observatorio de Servicios Públicos (OSP) de la Asociación Civil El Ágora, analiza desde el 2008 uno de los bienes públicos más importantes de una comunidad, el Agua, entendiendo que es un bien fundamental para la vida. El análisis parte de seis dimensiones esenciales en relación a este recurso: Equidad, Accesibilidad, Participación, Transparencia, Calidad y Sustentabilidad.

Todos tenemos derecho al agua, sin embargo, un elevado número de nuestra población no tiene acceso al recurso por diferentes motivos, poniendo en evidencia las inequidades sociales y las consecuencias para el desarrollo individual y colectivo que implica la carencia del mismo.

Concebimos que para que exista una democracia deliberativa y participativa que pueda revertir esas inequidades, es necesario primero un buen acceso a la información pública, y a partir de esto, que la sociedad pueda participar de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. En ese marco, la movilización y el interés de los ciudadanos por los asuntos públicos son cruciales para posibilitar la deliberación.

En ese marco, el OSP intentará responder algunos interrogantes que surgen en relación al Agua y la democratización de su gestión en la provincia, entre ellos: ¿Cuáles son las problemáticas en relación al agua en la provincia? ¿Quiénes acceden y quienes no al recurso? ¿Qué información nos brinda el Estado sobre estos problemas? ¿Qué información es la que nos muestran los medios? ¿Cómo participa la sociedad civil en estos procesos? ¿Quiénes participan en la deliberación pública del tema? ¿Cuál es la agenda pública sobre el agua?

Para realizar este análisis, nos hemos centrado en la información que brinda el Estado en sus páginas web, pedidos de información pública, entrevistas a actores clave (para entender el mapa sociopolítico del agua en Córdoba) y las noticias de los diarios en la provincia. Dedicaremos especial interés al análisis de los diarios masivos locales, al comprender que tienen una gran influencia sobre la opinión pública y que se constituyen en los agentes claves en la sociabilización de la información en la época actual.

En el presente documento, presentaremos primero una pequeña referencia a los conceptos fundamentales del Observatorio, que entendemos por bien público y como concebimos las dimensiones de análisis. Luego, se trabajará sobre los interrogantes anteriormente planteados.

Conceptos y dimensiones que orientan el análisis del OSP en relación al agua:

El objetivo general del OSP es discutir y analizar el concepto de Servicio Público desde una perspectiva del “Bien Público”, incorporando en esta discusión las nociones de equidad y la deliberación para la definición y el acceso a dicho servicio. En este marco, hemos seleccionado el servicio de agua en la provincia de Córdoba a raíz de la importancia vital e inequidad en su acceso. El concepto de Bien Público es propio del ámbito de la economía. Los bienes públicos son aquellos que por sus características intrínsecas no generan incentivos para la producción privada de los mismos y por eso el Estado debe hacerse cargo de su provisión.

Un bien, para ser público puro debe reunir los siguientes requisitos:

- No *Rivalidad*. La rivalidad en el consumo de un producto implica que el consumo por parte de un individuo reduce la cantidad disponible para otros.
- No *Exclusión*. El principio de no exclusión tiene que ver con la imposibilidad de exceptuar del consumo del bien a determinadas personas.

Estas dos características –entre otras- son los que los economistas denominan fallas del mercado y su existencia es lo que justifica –según ellos- la intervención del Estado en su producción, dado que si se dejaran librados al suministro privado, serian producidas de maneras sub-óptimas.

Hemos introducido la consideración de los bienes públicos en este trabajo, porque creemos que los servicios públicos como el Agua deberían poseer, entre otras, estas características, que si bien no son intrínsecas a los mismos, el horizonte a alcanzar debería ser su carácter de no rivalidad y no exclusión. De este modo, en este trabajo se define al servicio público de agua potable como un bien público.

Al entender al agua potable como un bien público y no solo como un servicio, se abre el juego al análisis de dimensiones como equidad, participación, transparencia y sustentabilidad, además de aquellos temas que tradicionalmente se asocian al servicio como el acceso, lo económico y la calidad. A continuación definimos brevemente las dimensiones de análisis que orientan el trabajo, para después empezar con el análisis.

Dimensiones de análisis:

Equidad: Supone que la distribución del bien debe darse según el siguiente criterio: “A cada quien según sus necesidades”. La forma en que entendemos estas “necesidades” está relacionada con el *contexto de la persona o comunidad*. Es decir, las distintas condiciones culturales y socio-demográficas, económicas, así como también los modos de vida de los ciudadanos cordobeses, y que configuran distintos valores en relación al Agua.

La posibilidad de igualdad en el acceso al agua, descansa en considerar la desigualdad de oportunidades y condiciones, si un bien público no incluye estas consideraciones, su distribución es inequitativa. Quien debe velar por la equidad es el Estado.

Accesibilidad: Se vincula a la *Igualdad y continuidad* en el acceso al Agua. Supone que las personas puedan satisfacer su necesidad en relación al servicio, que tengan acceso al bien cuando deseen.

Esta variable está íntimamente relacionada con la visión del bien público, ya que de la condición de público se entiende que *todos tenemos derecho a disfrutar del mismo, sin importar las diferencias particulares socio económicas*.

Participación: Hace referencia a la capacidad de formar parte del proceso de toma de decisiones respecto del bien público Agua. Esta idea remite no sólo a la apertura institucional del Estado (que haya canales de participación, que el estado provea información pertinente, etc.) sino también a la pro-actividad de los ciudadanos para incidir en las decisiones (una cosa es el reclamo particular de un “usuario” que sólo busca lograr una satisfacción privada de un bien público y otra es la voluntad y acción -colectiva necesariamente- para cambiar la forma en que se definen las cosas).

Transparencia: Se la considera como el resultado de la rendición de cuentas y el acceso a la Información pública en relación al Agua.

El Estado debe dar a conocer las acciones que realiza sobre Recursos Hídricos y los argumentos que lo llevan a desarrollarlas, ya que la información pública es una de las bases de la democracia.

Calidad: Está integrada por dos componentes. Por un lado, un componente objetivo, que se refiere a la relación entre la *normativa vigente* y su *real aplicación y cumplimiento* en relación al agua; y por otro, una dimensión subjetiva, que se vincula a la *percepción de satisfacción del ciudadano* sobre esto.

Sustentabilidad: Contempla las condiciones de provisión del Agua que aseguran la salud de los ciudadanos y el desarrollo ambientalmente sustentable del bien para las generaciones futuras.

Agenda Pública ¿O privada?

Como ya hemos mencionado, realizamos un análisis de los diarios masivos locales de Córdoba, al comprender que tienen una gran influencia sobre la opinión pública, y en la actualidad, se constituyen como agentes clave en la sociabilización de la información.

El análisis consistió en relevar las notas periodísticas que tratan el tema de agua en los diarios La Voz del Interior y La Mañana de Córdoba¹ durante doce meses (entre el 01/08/08 y el 31/07/09).

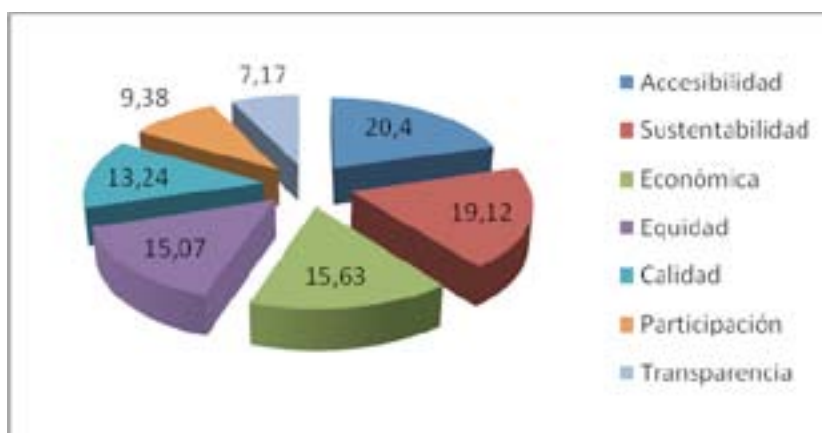
Una de las hipótesis que manejamos al iniciar el estudio fue que el Agua potable en Córdoba estaba inserto en la agenda pública pero bajo una visión economicista, es decir que solo se basa en la relación usuario-prestador del servicio, y que desconoce factores claves para la gestión de un bien público y la democracia, como ser: el acceso y equidad en el recurso, la participación en la discusión por parte de la ciudadanía en general y la transparencia de la gestión del agua.

En las 256 noticias relevadas, en el período de doce meses citado, buscamos si hacían referencia a alguna de las 6 dimensiones que plantea el Observatorio de Servicios Públicos y sumamos la dimensión económica para observar el comportamiento de las dimensiones.

Los resultados obtenidos marcan una tendencia a publicar noticias de agua en relación a las dimensiones accesibilidad (20,4%), sustentabilidad (19,12%), económica (15,63%) y equidad (15,07). Como vemos, las dimensiones de calidad, participación y transparencia son las menos tratadas en el período analizado. Podemos observarlos los datos en el gráfico n° 1.

Gráfico N°1

Dimensiones que presentan las noticias N=544



¹ Si bien estos dos diarios representan el 97,7% de las notas, un 2,3% es de otros diarios que son de menor tirada pero que contenían alguna información que no se encontraba en La Voz y La Mañana.

Si analizamos los datos pero, diferenciando los dos diarios relevados (ver Tabla N°1), encontramos que existen algunas diferencias en relación a las dimensiones utilizadas. En La Voz del Interior la tendencia en las notas está orientada a la sustentabilidad del agua (20,80%), la accesibilidad al recurso (17,60%) y la equidad en la distribución del bien (15,07%). La cantidad de notas es muy superior al de La Mañana, aunque las notas abarcan menos departamentos, y en general, son los más importantes de la provincia.

En La Mañana de Córdoba se evidencia una tendencia más oficialista, donde las notas informan sobre el servicio y obras que realiza el gobierno en la provincia, aportando datos de municipios y localidades más pequeñas. Los temas más tratados son en primer término la accesibilidad (28,39%), luego la dimensión económica (22,58%), tercero sustentabilidad (14,84%).

Tabla N° 1
Dimensiones de análisis según diarios locales

Dimensión	La Voz del Interior	Porcentaje Total
Sustentabilidad	78	20,80
Accesibilidad	66	17,60
Equidad	59	15,73
Calidad	49	13,07
Económica	47	12,53
Participación	45	12,00
Transparencia	31	8,27
Total	375 ²	100,00

Dimensión	La Mañana de Córdoba	Porcentaje Total
Accesibilidad	44	28,39
Económica	35	22,58
Sustentabilidad	23	14,84
Equidad	21	13,55
Calidad	20	12,90
Transparencia	7	4,52
Participación	5	3,23
Total	155 ³	100,00

Como vemos, la hipótesis planteada en un principio es corroborada solo en el diario La Mañana, donde prevalecen las noticias con tendencia a entender el agua como un servicio. Mientras, en el caso de La Voz, encontramos una visión más amplia de la temática, poniendo de relieve sobre todo la sustentabilidad del Bien. A pesar de esto, las dimensiones de participación y transparencia son los temas más relegados en la agenda en ambos casos.

Esta poca relevancia de la variable participación, nos marca una insuficiente capacidad de los ciudadanos de ser partes en la gestión y creación de la agenda pública en relación al agua. Y evidencia una clara definición de la misma a partir de las instituciones del Estado y de las prestadoras del servicio, lo que puede desvincular a la agenda de las problemáticas locales.

En relación a esto último, es importante destacar que de la totalidad del relevamiento de notas, solo encontramos datos de 19 departamentos de los 26 que tiene la provincia, y de este total de departamentos, Capital y Colón concentran más del 46% de las notas, sobredimensionando los problemas de pocos departamentos y desconociendo las problemáticas de aquellos que menos acceso tienen al recurso.

¿Cuáles son las problemáticas en relación al agua en la provincia de Córdoba?

Para entender el panorama del Agua en la provincia de Córdoba es necesario plantear por un lado

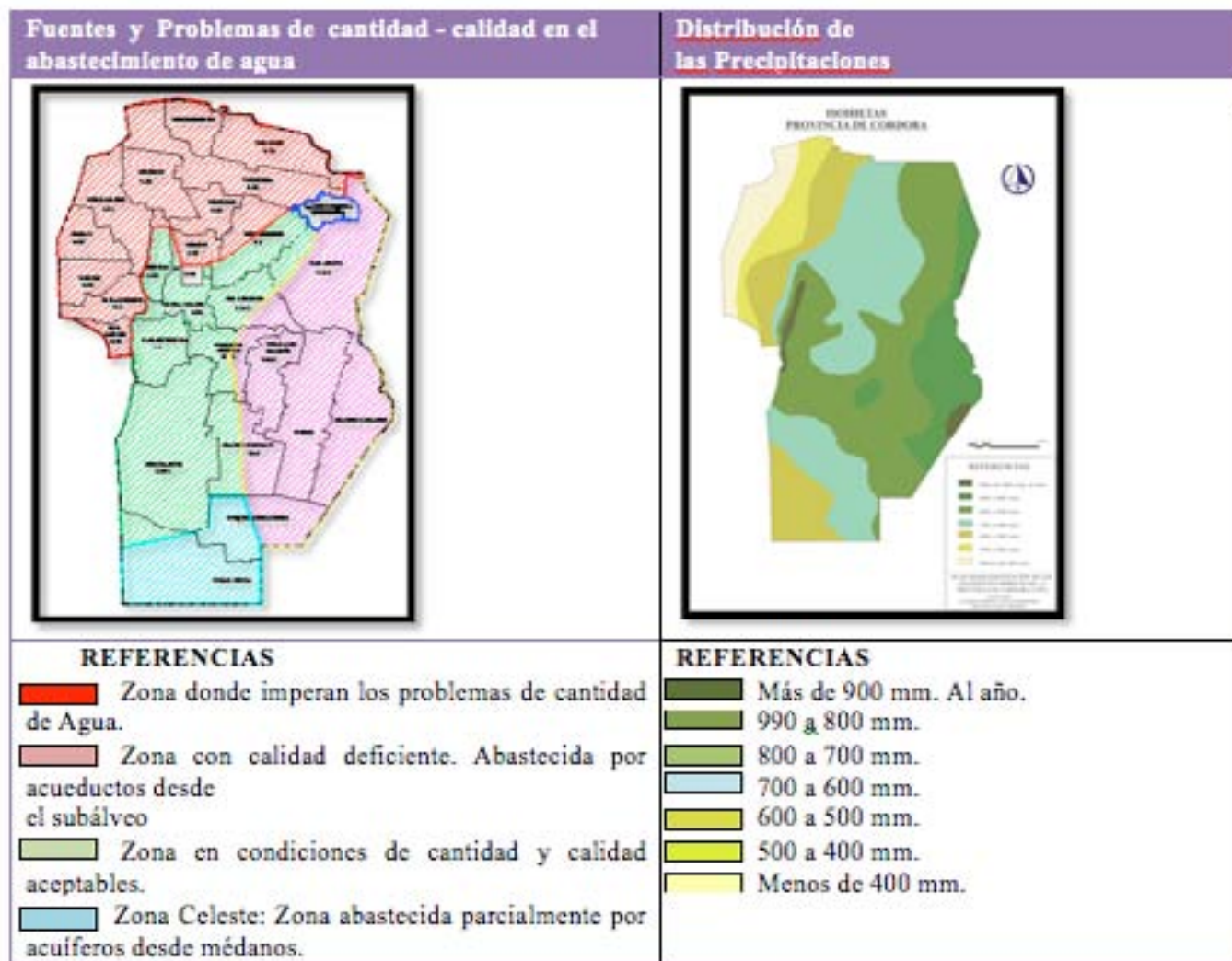
² El total en este caso es diferente al total de artículos relevados (256), ya que algunas notas planteaban más de una dimensión a la vez.

³ Ídem anterior.

la disponibilidad natural del recurso, y por otro, las problemáticas que aquejan a los ciudadanos. En primer lugar, Córdoba pertenece a la zona semiárida del país, con menos de 800 milímetros de precipitaciones anuales en promedio, y con lluvias casi exclusivamente en verano (de noviembre a marzo)⁴.

GRAFICO Nº 2⁵

Disponibilidad del Recurso Hídrico de la Provincia de Córdoba.



La zona de Córdoba donde la escasez del agua es un problema serio comprende, en forma total, a los departamentos San Alberto, San Javier, Pocho, Minas, Cruz del Eje, Ischilín, Sobremonte, Tulumba, Totoral, Río Seco y Colón. Y de manera parcial, a Río Primero y Punilla. En esa región, hay extremos por debajo de 400 milímetros anuales en el límite con La Rioja y Catamarca⁶. Esta situación tiene importantes consecuencias en la Accesibilidad de los ciudadanos al agua y en las problemáticas que ellos padecen.

De la información obtenida del análisis de los medios locales, se observa que de un total de 256 notas que se refieren al agua, el 72,3% menciona diferentes problemáticas. Entre ellas las más citadas son la *Escasez del recurso* con un 17%, la Falta de infraestructura con un 16%, la Contaminación

⁴ La Voz del Interior, EL AGUA POTABLE EN CORDOBA 04/10/08.

⁵ Mapas obtenidos de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de Córdoba.

⁶ La Voz del Interior, 20% DE CORDOBESES SIN AGUA POTABLE. 22/03/09

humana con 15% (a diferencia de la Contaminación por arsénico, flúor y otros que solo refleja un 6%), y por último los Problemas en la prestación del servicio (por ejemplo cortes en el servicio, calidad deficiente) con un 15%.

Si consideramos el planteamiento de problemáticas por Departamento, en el análisis de los medios locales se observa que de un total de 196 notas que plantean problemáticas, un 23,6% corresponde al Departamento Capital y el mismo porcentaje al Departamento Colón. Estos datos son significativos si se piensa en la localización de estos departamentos. Según el mapa de la Subsecretaría de Recursos hídricos que muestra la disponibilidad y fuentes de agua en la provincia (gráfico 2), Colón está ubicado en la zona donde existen problemas en la cantidad de agua, y donde los problemas hídricos son los más acuciantes de la provincia. Sin embargo, es escasa la existencia de notas que plantean problemáticas hídricas en los demás departamentos incluidos en esta área provincial (solo 4 artículos en los departamentos más afectados: 1 en San Javier, 1 en Cruz del Eje, 1 en Totoral y otro en Pocho).

Por su parte, el departamento Capital se encuentra según el mapa de la Subsecretaría de Recursos Hídricos ubicado en una zona donde la cantidad y la calidad de agua son aceptables, sobrevalorando sus problemáticas respecto a otras zonas que casi no son consideradas por los medios⁷ (como ya mencionamos, de los 26 departamentos de la provincia, las notas relevadas solo hacen referencia a 19 departamentos).

¿Quiénes acceden y quienes no al agua potable en la provincia de Córdoba?

Como ya comentamos, las escasas precipitaciones y el hecho de que Córdoba sea una provincia semiárida generan consecuencias en la accesibilidad de los ciudadanos cordobeses al agua. Por ello es necesario responder a la pregunta inicial sobre quienes acceden y quienes no a este recurso.

Para iniciar este análisis, es necesario aclarar que el **20% de la población de Córdoba carece de agua**, es decir 640.000 cordobeses, sobre todo del norte y oeste cordobés⁸. Las diferencias en la accesibilidad se reflejan en los distintos niveles de consumo. Existen parajes aún sin agua potable, y pueblos que cobran el servicio según el consumo con lo que han logrado evitar los derroches. Sin embargo, existen otras localidades, y en especial la capital, que siguen tratando al agua como si fuera un bien inacabable.

Según los registros del Ente Regulador de Servicios Públicos provincial, en Córdoba existen 497.222 usuarios. A partir de la definición que expone el Marco Regulatorio del agua en la provincia de Córdoba sobre quien puede ser Usuario del Servicio, cruzamos los datos del número de usuarios con el número de viviendas Tipo A, B, Departamento y Rancho que nos provee el censo de la provincia de Córdoba (datos del 2001, ya que los del 2008 no se encuentran disponibles).

El resultado de este cruce de variables, nos muestra que existen en Córdoba 834.103 casos que cumplen con el requisito de poseer un título de propiedad que los habilite para ser Usuario. Sin embargo, como expresamos anteriormente, solo existen 497.222 usuarios en la provincia, Por lo tanto, un 40,39% de los casos susceptibles de entrar en la categoría de usuarios, están quedando (por distintos motivos) fuera del área de cobertura del sistema de prestación actual de Agua potable. A partir del relevamiento de diarios se puede observar que de la totalidad de notas encontradas, el 43,4% hace referencia a la Accesibilidad en los términos definidos por el OSP. Y si analizamos por departamento⁹, se obtienen datos similares a los ya mencionados en las problemáticas hídricas. Nuevamente, la concentración de notas que plantean cuestiones de accesibilidad se da en los

⁷ Ver anexo 1, Análisis de los medios locales sobre Problemáticas hídricas.

⁸ La Voz del Interior, 20% DE CORDOBESES SIN AGUA POTABLE. 22/03/09.

⁹ Ver Anexo 2, Análisis de los medios locales sobre Accesibilidad al Agua potable.

departamentos Colón (32,7%) y Capital (17,2%).

Participación en la deliberación sobre el agua en Córdoba.

Con respecto a la participación, a partir del análisis de la norma, hemos detectado la institucionalización del rol reactivo de los ciudadanos. Esto hace referencia a que, según el marco regulador, los derechos que le reconoce al ciudadano¹⁰ en relación al agua son en su mayoría dedicados al reclamo, y solo se menciona en una oportunidad el derecho a la Información, a la participación y a acceder al servicio.

Esta estructura de derechos, nos devela un rol marcadamente pasivo-reactivo (a partir de la queja) del usuario, es decir que su accionar en relación al servicio se daría a partir de un incumplimiento en el servicio y no en la gestión del mismo, dejando de lado la posibilidad en la participación en la gestión del recurso.

Esta conclusión, ha cobrado cuerpo a partir de las entrevistas realizadas a prestadoras del Servicio, que nos informaron que el ciudadano no participa ni reclama salvo que les falte el agua en su hogar y la participación está muy ligada al comportamiento individual más que a conductas colectivas, basándose en la acción del reclamo por las vías previstas para esto por las prestadoras y el ERSeP. Para que exista una democracia deliberativa y participativa, es necesario primero un buen acceso a la información pública, y a partir de esto, que la sociedad pueda participar de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. En ese marco, la movilización y el interés de los ciudadanos por los asuntos públicos son cruciales para posibilitar la deliberación.

En el análisis de diarios, encontramos que del total de notas relevadas, solo el 19,9% hace referencias a la participación de los vecinos.

De este 19,9%, el 82,35% representa una participación colectiva, llevada adelante por grupos de vecinos, organizaciones sociales, universidades, articulaciones con municipios, grupos de productores, escuelas, etc. Esto nos muestra, que a pesar de la institucionalización del rol pasivo-reactivo, en Córdoba podemos encontrar numerosos casos de participación colectiva.

Para observar un poco más a fondo los datos, tomamos solo los casos que tratan sobre participación y los relacionamos con el resto de las dimensiones estudiadas. Así, podemos acercarnos a los temas que tratan en estas acciones los ciudadanos de Córdoba. Los resultados obtenidos se pueden ver en la tabla que sigue, mostrando una clara relación con la sustentabilidad y la calidad del agua por sobre las otras variables.

Tabla N° 2 Relación entre Participación y otras variables

¹⁰ En el Artículo 22 del marco regulador.

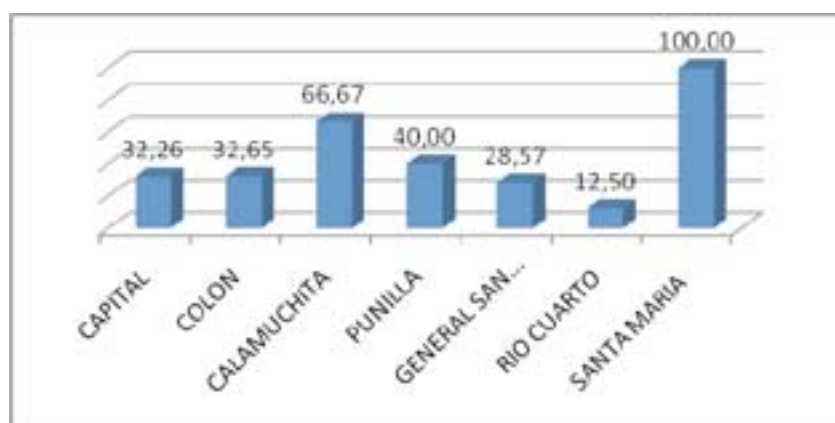
Notas que tratan sobre Participación			
Planteo de otras dimensiones	SI	NO	Porcentaje
Sustentabilidad	32	19	29,63
Calidad	23	28	21,30
Equidad	14	37	12,96
Económica	14	37	12,96
Accesibilidad	13	38	12,04
Transparencia	12	39	11,11
Total	108	198	100,00

Por último, analizamos los departamentos en relación a la participación, observando que Capital y Colón concentran más del 60% de los casos. El resto se distribuye entre: Calamuchita (13,56%), Punilla (10,17%), General San Martín (6,78%), Río Cuarto (3,39%), Santa María (3,39%).

Sin embargo, como ya aclaramos son los departamentos de los que más notas se presentaron en el período relevado, entonces si analizamos la relación entre la cantidad de notas sobre participación y el total de notas en cada departamento, vemos que la dimensión participación es más relevante para algunas zonas como: Santa María, Calamuchita y Punilla, con un 100% de notas relacionadas a la dimensión en el primer caso, un 66,67% en el segundo y el 40% en el tercer departamento citado.

Gráfico N°3

Comparación entre mención de participación y cantidad de notas por departamento.



Información Pública

¿Qué información nos brinda el Estado sobre el agua?

Para indagar en esta pregunta es necesario pensar en la Transparencia en relación a la rendición de cuentas y en el acceso a la Información pública sobre el Agua. Esto implica que el Estado debe dar a conocer las acciones que realiza sobre los Recursos Hídricos, los argumentos que lo llevan a desarrollarlas y los resultados de las políticas hídricas.

En el último relevamiento¹¹ que el Observatorio realizó de la página web del Gobierno de la provincia (Ministerio de Obras Públicas) y la del ERSEP (ente de control), se encontró que en el primer caso, la información en web es básica, desactualizada y muy poco desagregada. Además, para realizar un pedido de información pública ante la Subsecretaría de Recursos Hídricos, es necesario abonar dinero por cada pedido, lo que implica que la información pública no es gratuita, incumpliendo con lo establecido por la Ley 8.803¹³ provincial de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado en su Artículo 5. Además la burocracia generada suma trabas no económicas al acceso de la información¹².

El caso del ERSeP es diferente. Primero, la información on-line si bien no es total, provee un nivel importante de datos, resoluciones y algunas estadísticas, si bien la información no está actualizada totalmente. Con respecto a los pedidos de información no son necesarios los costos y los trámites largos, simplemente hay que presentarlo en mesa de entrada.

Ante las solicitudes de entrevistas y pedidos de información a las dos instituciones mencionadas, el Observatorio recibió un muy buen trato y predisposición. Sin embargo, sólo el Ersep respondió al pedido de información pública, aunque luego del plazo establecido por la ley provincial 8.803, y si bien proporcionó la información, lo hizo de un modo general y sin detalles.

O'Donnell, sostiene que en Latinoamérica, las democracias son en general **delegativas** y que no han llegado a la instancia de institucionalización del sistema democrático. En este sentido, la experiencia democrática se centra en el escrutinio, y en depositar en el funcionario electo todas las responsabilidades. Por ello, la rendición de cuentas o *accountability* son obstáculos para las instituciones. Además explica que existe un *accountability* vertical y una horizontal. El primero, relacionado con la rendición de cuentas de los gobernantes en las elecciones; y el segundo, que opera mediante una red de instituciones que pueden examinar, cuestionar y sancionar actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos¹⁴.

Se puede concluir que la Accountability horizontal es el que falta en las democracias delegativas. Además, desde el OSP consideramos que para pasar de la democracia formal (delegativa) a la real (institucionalizada), se necesita un ciudadano protagónico, que haga uso y reclamo de sus derechos, pero también de las obligaciones que esto conlleva. Una democracia consolidada implica instituciones fuertes y ciudadanos responsables y participativos.

Lamentablemente, la Rendición de Cuentas y el acceso a la Información Pública que brinda el gobierno sobre el Agua en general son deficitarias, aunque ambas dimensiones se encuentren contempladas en la normativa Nacional y Provincial¹⁵. Y no se trata sólo de una cuestión de falta de predisposición del Estado, de las empresas, o del escaso interés de los ciudadanos. También

¹¹ Diciembre de 2009.

¹² Para presentar el pedido se debe realizar el siguiente recorrido: 1° pasar por mesa de entrada del ministerio, allí informar que quiere realizar un pedido de información, allí le tomaran sus datos y le imprimen una planilla. 2° con planilla en mano recién puede ir al Banco de Córdoba más cercano, realizar la espera correspondiente a todo banco y pagar. 3° solo después de pagar puede volver al ministerio y presentar la carta en mesa de entrada.

¹³ Artículo 7.- TODA solicitud de información requerida en los términos de la presente Ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez (10) días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano requerido debe comunicar, antes del vencimiento del plazo de diez (10) días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional.

¹⁴ O'Donnell, Guillermo ¿Democracia delegativa?, Working paper N° 172, Kellogg Institute, marzo de 1992.

¹⁵ A nivel provincial, la normativa que rige la regulación de los servicios públicos es conocida como la Carta del Ciudadano (Ley Provincial 8835), donde se establece la creación del órgano de control ERSEP.

Según el artículo 1 el Estado de la provincia de Córdoba tiene como objetivo "promover y asegurar la participación y los controles ciudadanos, la iniciativa privada, la información amplia y oportuna, la transparencia de la gestión pública, la constante rendición de cuentas y la plena responsabilidad de los funcionarios".

Por último, en el Artículo 10 de la citada ley, el gobierno provincial reconoce como un deber:

"INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA: Deberá suministrarse toda la información disponible en lenguaje simple, preciso y de fácil acceso sobre la gestión y servicios existentes, criterios de admisión, trámites que deben realizarse, estándares de calidad, desempeño, plazos, costos, y funcionario responsable".

"PARTICIPACIÓN: Deberá propiciarse la participación del ciudadano y arbitrar los medios para recibir y procesar - en forma orgánica y permanente- las opiniones y evaluaciones de los usuarios, ponderando las críticas y recomendaciones en las decisiones que se adopten sobre dichos servicios. A tal fin - entre otros- se introducirá un mecanismo de audiencias públicas, encuestas y consultas a asociaciones de usuarios".

es una cuestión de agenda en los medios de comunicación. En este sentido, en cuanto al análisis de los medios locales sobre Transparencia, puede decirse que sólo un pequeño porcentaje de las notas se refieren al tema. De un total de 256 artículos sólo el 15,2% hablan de la Transparencia. Y observando el tipo de transparencia al que se refiere, el 35,8% de las notas hablan del acceso a la información pública, el 28,2% muestran casos de corrupción, y por último, el 25,6% se refiere a la rendición de cuentas.

En relación al análisis por departamento, Capital es el que tuvo una mayor cantidad de notas relacionadas a la transparencia (17), que representan un 42,5%, seguido por el Departamento Colón con un 15% y San Justo con 12,5%¹⁶.

Algunas Consideraciones finales

A lo largo del documento, hemos presentado distintos datos y observaciones a las que fuimos arribando por medio del análisis de diarios, normativas vigentes, entrevistas e información disponible del gobierno.

Como ya indicamos, es relevante el hecho de que no exista información disponible sobre los departamentos más desfavorecidos en relación al agua. Ya sea por medio de las instituciones públicas o por medio de los medios de comunicación, existe una marcada exclusión en la deliberación sobre las problemáticas de zonas como el noroeste cordobés.

La capacidad de incidencia de la ciudadanía en la agenda y gestión del agua es preocupante, tanto desde la institucionalización de canales formales para esto, como en la generación de espacios propios. Si bien existen casos de participación, estos son escasos frente a la estructura de gestión actual de las instituciones del Estado y prestadoras.

También hay que destacar, que en los casos donde se generaron acciones colectivas por parte de vecinos u organizaciones, se han conseguido resultados positivos.

Córdoba no es una provincia con un recurso hídrico de calidad y cantidad suficientes como para que la sociedad se desentienda del tema. Es necesario poder potenciar los mecanismos de accountability horizontal y democratizar la gestión de un bien crucial para el desarrollo de la provincia.

Con este análisis, solo quisimos poner de relieve algunas dimensiones y temáticas que están quedando afuera de la discusión diaria sobre el agua, las consecuencias socio-políticas que esto nos genera, e interrogantes que aún no terminamos de responder.

Bibliografía:

- Teorías modernas de la Justicia. Fernando Aguilar. Disponible en la web: www.javeriana.edu.co
- La justicia y la igualdad en Michael Walzer. José Antonio Dacal Alonso. Escuela de Filosofía. Universidad de La Salle, México. Logos. Mayo-Agosto 1990
- Las teorías de la Justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política. Roberto Gargarella. Paidós. Barcelona. 2001.
- Informe global de la corrupción 2008. Corrupción en el sector del agua. Transparency International. Berlín –Alemania. 2008.
- www.ersep.cba.gov.ar
- www.cba.gov.ar
- Globalización, servicios públicos y derecho de los usuarios. Leonardo Granato y Nahuel Oddone.

¹⁶ Ver anexo 3, Análisis de los medios locales sobre Transparencia en el acceso a la información pública y la rendición de cuentas en relación al Agua Potable.

- Triunfo de los servicios públicos. La vanguardia 2/01/04.
- Evaluación de la calidad los servicios públicos domiciliarios. Joaquín Montaña y otros. 2002. Revista Colombiana de Marketing. Universidad de Bucaramanga, Colombia. Diciembre. N°5
- Ley provincial 8835. Carta del Ciudadano.
- ¿Democracia delegativa? Guillermo O'Donnell, papel de trabajo N° 172, Kellogg Institute, marzo del 1992.
- Diarios de La Voz del Interior y de La Mañana de Córdoba.

Anexos:

Anexo 1:

Análisis de los medios locales sobre Problemáticas hídricas

SI	185	72,3%		
NO	71	27,7%		
TOTAL	256	100%		
Problemática hídrica que plantea la nota				
	Frecuencia	Porcentaje		
Contaminación Natural por arsénico, flúor u otro	18	6%		
Contaminación Humana por ejemplo efluentes	46	15%		
Escasez del recurso hídrico	53	17%		
Falta de Infraestructura	49	16%		
Problemas en la prestación (costos, cortes, calidad)	46	15%		
Falta de Control	29	9%		
Derroche	24	8%		
Otro	43	14%		
TOTAL	308 ¹⁷	100%		
Tabla de contingencia: Planteamiento algún problema hídrico por Departamento				
Departamento	SI	%	NO	Total
Calamuchita	11	5,6%	4	15
Santa María	2	1,02%	1	3
Capital	46	23,6%	19	65
Colón	46	23,6%	8	54
Punilla	15	7,7%	4	19
Cruz del Eje	1	0,5%	1	2
General Roca	3	1,5%	1	4
General San Martín	10	5,1%	5	15
Juarez Celman	1	0,5%	1	2
Marcos Juárez	7	3,6%	1	8
Unión	4	1,5%	3	7
Pocho	1	0,5%	1	2
País	1	0,5%	0	1
San Alberto	0	0%	1	1
Río Cuarto	11	5,6%	5	16
Río Segundo	0	0%	1	1
Roque Saenz Peña	4	2,05%	0	4
San Javier	1	0,5%	1	2
San Justo	16	8,3%	3	19
Tercero Arriba	5	2,6%	9	14
Todos los departamentos	10	5,1%	5	15
Totoral	1	0,5%	0	1
TOTAL	196	100%	74	270 ¹⁸

¹⁷ La Frecuencia en este caso es mayor al total de artículos relevados (256), ya que algunas notas planteaban más de una problemática hídrica a la vez.

¹⁸ El total en este caso es mayor al total de artículos relevados (256), ya que algunas notas planteaban más de un departamento relacionado con una problemática hídrica.

Anexo 2

Análisis de los medios locales sobre Accesibilidad al Agua Potable

Planteamiento de la accesibilidad en la nota				
			Frecuencia	Porcentaje
SI			111	43,4%
NO			145	56,6%
TOTAL			256	100%
Tabla de contingencia: Planteamiento de la Accesibilidad por Departamento				
Departamento	SI	%	NO	Total
Calamuchita	5	4,3%	10	15
Santa María	0	0%	3	3
Capital	20	17,2%	45	65
Colón	38	32,7%	16	54
Punilla	4	3,5%	15	19
Cruz del Eje	2	1,7%	0	2
General Roca	3	2,6%	1	4
General San Martín	4	3,5%	11	15
Juarez Celman	2	1,7%	0	2
Marcos Juárez	4	3,5%	4	8
Unión	4	3,5%	3	7
Pacho	2	1,7%	0	2
País	0	0%	1	1
San Alberto	1	0,9%	0	1
Río Cuarto	2	1,7%	14	16
Río Segundo	1	0,9%	0	1
Roque Saenz Peña	4	3,5%	0	4
San Javier	1	0,9%	1	2
San Justo	9	7,7%	10	19
Tercero Arriba	4	3,5%	10	14
Todos los departamentos	5	4,3%	10	15
Tototal	1	0,9%	0	1
TOTAL	116	100%	154	270 ¹⁹

¹⁹ El total en este caso es mayor al total de artículos relevados (256), ya que algunas notas planteaban más de un departamento relacionado con la Accesibilidad.

Anexo 3

Análisis de los medios locales sobre Transparencia en el acceso a la información pública y la rendición de cuentas en relación al Agua Potable

Planteamiento de la transparencia en la nota				
	Frecuencia	Porcentaje		
SI	39	15,2%		
NO	217	84,8%		
TOTAL	256	100%		
Tipo de transparencia que plantea la nota				
	Frecuencia	Porcentaje		
Acceso a la información pública	14	35,8%		
Rendición de Cuentas	10	25,6%		
Corrupción	11	28,2%		
Ns/Nc	4	10,4%		
TOTAL	39	100%		
Tabla de contingencia: Planteamiento de la Transparencia por Departamento				
Departamento	SI	%	NO	Total
Calamuchita	1	2,5%	14	15
Santa María	0	0%	3	3
Capital	17	42,5%	48	65
Colón	6	15%	48	54
Punilla	3	7,5%	16	19
Cruz del Eje	0	0%	2	2
General Roca	0	0%	4	4
General San Martín	1	2,5%	14	15
Juarez Celman	1	2,5%	1	2
Marcos Juárez	0	0%	8	8
Unión	0	0%	7	7
Pocho	0	0%	2	2
País	0	0%	1	1
San Alberto	0	0%	1	1
Río Cuarto	2	5%	14	16
Río Segundo	0	0%	1	1
Roque Saenz Peña	0	0%	4	4
San Javier	0	0%	2	2
San Justo	5	12,5%	14	19
Tercero Arriba	3	7,5%	11	14
Todos los departamentos	1	2,5%	14	15
Totoral	0	0%	1	1
TOTAL	40	100%	230	270 ²⁰

²⁰ El total en este caso es mayor al total de artículos relevados (256), ya que algunas notas planteaban más de un departamento relacionado con la Transparencia.

Participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas: reflexiones conceptuales.

Bracco, Patricia Judith – Lerchundi, Mariana Jesica
patobracco@hotmail.com – mari_lerchundi@hotmail.com
Universidad Nacional de Río Cuarto

Introducción

Frente a la multiplicación de modalidades participativas del diseño de políticas públicas, se considera pertinente realizar un análisis reflexivo sobre el concepto de participación y su implicancia en los diferentes espacios de acción del ciudadano. Para tal fin, este trabajo se ha diagramado en torno a tres ejes conductores de las ideas principales. El primer eje se desarrolla mediante el análisis del concepto de participación y participación ciudadana; de este modo se busca introducirnos en varios aportes conceptuales con respecto al término, teniendo presente que la participación es siempre un acto social, pero que interviene la voluntad individual del ciudadano.

El segundo eje plantea si la situación económico-social del ciudadano es una restricción o no a la participación. En este punto nos centraremos principalmente en la situación de pobreza que afecta a gran parte de nuestro país y de América Latina, partiendo de la aceptación que toda situación de exclusión no sólo desconoce los derechos económicos y sociales, sino también restringe los derechos civiles y políticos.

Por último, un tercer eje aborda el desafío de la construcción de políticas públicas en las que medie la participación ciudadana y busque la inclusión como vía constante para el mejoramiento de la democracia. El objetivo es establecer los diversos lineamientos y vías de construcción en las cuales el ciudadano pueda sentirse un actor activo de las políticas que lo tiene como destinatario.

1. Primer Eje: Participación y Participación Ciudadana

Se considera pertinente, en primer lugar, conceptualizar y definir los diferentes aportes que se realizan desde las distintas instancias académicas de los términos participación y participación ciudadana; dado que ello nos permitirá tener una comprensión más eficaz de nuestro punto de análisis: “la participación en el diseño de las políticas públicas”, considerada ésta como una de las modalidades de intervención ciudadana en las acciones gubernamentales.

En los últimos años, se observa un desarrollo en la literatura que tiene como objeto de estudio la participación, ya sea desde un enfoque de Democracia Participativa, de Participación Política, de Presupuesto Participativo, de Participación en el Campo Social, etcétera. Esto nos lleva a inferir que existen diferentes modalidades de participación y, por lo tanto, se estima pertinente presentar una breve reflexión del concepto en cuestión, por considerarlo base teórica para las diversas complementariedades con las cuales se presenta.

1. Participación. Análisis conceptual.

Participar significa tomar parte sobre una idea en un ambiente social; es una acción individual que involucra una interacción con el otro.

El Banco Mundial, adhiriendo conceptualmente a Goetz, define la participación como “un conjunto de esfuerzos por medio del cual los ciudadanos expresan su voz, participan directamente en la administración o monitoreo de servicios públicos y/o en la prestación de servicios públicos” (Banco Mundial, 2008:2).

En el libro “*La participación ciudadana en la democracia*”, escrito por el politólogo Mauricio Merino,

se define la participación como acto de voluntad individual, en función de una acción colectiva (...) ligado a una circunstancia específica (Merino, 2001: 10).

Dicho concepto, permite visualizar desde un abordaje teórico que la participación, teniendo en cuenta su variedad de modalidades, puede ser presentada en un sentido amplio y un sentido restringido. El primero, implica un poder de intervención, es decir, es la posibilidad que tiene un ciudadano de incidir en la toma de decisiones. Se parte de la premisa que todo sujeto concurre en un plano de igualdad con los restantes sujetos que participan. Dicho sentido no se limita sólo a las instancias gubernamentales; así por ejemplo, se participa en una organización social, barrial, municipal, etcétera.

El segundo, implica una toma de posición que busca incidir o no en un campo vinculado a las diferentes instancias gubernamentales; en consecuencia, este sentido se restringe a la participación política ciudadana. (Arzaluz Solano, 1999:1-2)

De acuerdo a lo desarrollado en las líneas anteriores, estos dos sentidos pueden ser agrupados bajo las diferentes praxis de participación.

La politóloga chilena Nuria Cunill, presenta una clasificación no exhaustiva, pero sí con un amplio margen de inclusión. En tal sentido, identifica las siguientes formas:

- *Participación social*: consiste en la interacción entre los sujetos con diversas organizaciones e instituciones sociales; no se contempla la vinculación con instituciones estatales.
- *Participación comunitaria*: en este caso, si bien existe una interacción entre los sujetos y el Estado, las diversas acciones son llevadas a cabo por los mismos ciudadanos en relación a cuestiones concretas; como es el caso de las vecinales y los servicios que brindan a la comunidad barrial.
- *Experiencias autónomas de la sociedad civil*: consisten en acciones donde la gestión de autogobierno es la característica principal en la resolución de conflictos.
- *Participación ciudadana*: es la “intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”. (Cunill, 1999:48)

2. Participación Ciudadana.

De igual modo que en líneas anteriores se ha presentado un análisis aproximado del término participación se intentará, para lograr una comprensión más acabada, hacer una breve reflexión del término ciudadano por considerar que esta estrategia nos permitirá tener una imagen más eficiente cuando se desarrollen estos dos términos de manera conjunta.

El concepto de ciudadano hace referencia a todos los individuos pertenecientes a una comunidad que adquieren derechos imprescriptibles para ser ejercidos frente al Sistema Político. Una de las formas de expresión de la praxis ciudadana es el acceso al sufragio, cuya fórmula es “un ciudadano, un voto”. En tal sentido, el concepto implica la “idea de inclusión universal e igualdad en el ejercicio del poder político” (Quiroga; 2005:3).

No obstante, ser ciudadano no sólo se limita al ejercicio de un derecho político, sino también, a “múltiples formas de interacción social” (Quiroga; 2005:7).

Es sobre este aspecto donde adquiere significado y relevancia la participación ciudadana, la cual puede ser conceptualizada como “un proceso de intervención de personas y grupos en cuanto sujetos y actores en las decisiones y acciones que los afectan a ellos o a su entorno. Participar supone una opción y convicción personal.” (Sanhueza; 2004; 2)

A su vez Merino, considera que la participación ciudadana requiere de dos aspectos fundamentales;

el primero, la voluntad humana, esto es la decisión personal del ciudadano de intervenir; y el segundo, la influencia cultivada desde la sociedad, que se encuentra ligada en sus inicios a una circunstancia específica.

Es importante tener en cuenta que un ciudadano decide involucrarse o no, en función a la coordinación que existe entre el estímulo y el contexto que lo “invita o incita” a participar y las demandas, expectativas e intereses que posee; por lo tanto, la intensidad y el alcance temporario del involucramiento del ciudadano dependerá que se logre plasmar la coordinación en acciones concretas. En este sentido, el investigador Enrique Cabrero, propone una tipología donde identifica tres niveles acerca de la intensidad de la participación ciudadana, las cuales varían en “baja”, “media” y “alta”.

Intensidad baja: los ciudadanos son meros receptores de las políticas previamente diseñadas con objetivos asistencialistas.

Intensidad media: los ciudadanos son los sujetos actuantes de las propuestas, programas y consultas que se diseñan.

Intensidad Alta: los ciudadanos son cogestores de las políticas que los involucran (Cabrero, 2004:120).

Por otro lado, la participación ciudadana puede ser agrupada de acuerdo al tipo de derechos que se busque reivindicar:

Ciudadanía social que es la acción ciudadana en torno al ejercicio de los derechos sociales (salud, educación, trabajo, vivienda).

Ciudadanía civil que es la vinculada a los derechos de libertad individual (libertad de pensamiento, libertad de expresión, igualdad ante la ley, etc.)

Ciudadanía política la cual supone una doble acción: la capacidad de elegir y ser elegido y el involucramiento de diversas formas de interacción con el espacio público que tenga implicancia en las instancias de decisión política.

2. Segundo Eje: Participación Ciudadana. Exclusión Social. Ventajas.

Toda forma de participación ciudadana es aceptada dentro de un marco de respeto hacia las reglas de juego de la Democracia, dado que el involucramiento ciudadano consiste en la acción activa de un sujeto que hace uso de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

En el contexto actual existe una crisis de representatividad en cuanto se vislumbra que los representantes formales no siempre han logrado ser un enlace eficiente entre los problemas puntuales que provienen desde los diferentes sectores de la sociedad y las decisiones surgidas desde el gobierno, es decir, que en la mirada del ciudadano que decide participar (ser/tomar/formar parte) se deslegitimó la función del representante político: “hacer presente a quien está ausente”.

Esta crisis de representatividad que tiene raíces en América Latina con la Crisis del Estado de la década del '60- '70 y profundizada en la década del '90, constituyó un proceso histórico de 30 a 40 años que fue acentuando en el ciudadano una dualidad de reacciones. En un extremo, se visualiza una “apatía” política que consiste en el no involucramiento en los asuntos políticos y en el otro, se desarrollan estrategias de participación que hace referencia a la necesidad del ciudadano de comenzar a tomar parte del control y monitoreo de las instancias políticas que lo tienen como protagonista. Es importante resaltar que en esta realidad, “no todos quieren participar aunque

puedan y no todos pueden hacerlo aunque quieran” (Merino, 2001:11).

Participación ciudadana y exclusión social.

En América Latina, el 40% de la población recibe, en promedio, el 15% del total de los ingresos. Esto lo convierte en el continente más desigual con respecto a la distribución de las riquezas. Según datos proporcionados por CEPAL, 184 millones de seres humanos son pobres, dentro de estas cifras 68 millones se encuentran excluidos, es decir, no tienen asegurada la compra básica de los alimentos para el consumo diario. (CEPAL; 2008,1).

Bajo esta realidad, surge el siguiente interrogante: ¿los sujetos que se encuentran excluidos social y económicamente, gozan de un ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos? Esta pregunta sirve de punto inicial para reflexionar qué sectores poseen las condiciones para participar y cómo incide en la participación cuando estos derechos son vulnerados.

Desde una mirada de análisis académico existe una distinción de los términos pobreza y exclusión social; el primero, hace referencia a la privación material que sufre un individuo de la sociedad; mientras que el segundo, abarca una realidad más amplia en cuanto contempla la ausencia no sólo de lo material indispensable, sino de lo esencial para el desarrollo digno de la vida humana, como el acceso a nutrientes necesarios, al sistema de salud, a educación, etc.

Por tanto, exclusión social es la “imposibilidad o incapacidad de ejercer diferentes derechos (...) implica que ciertos ciudadanos no sean considerados miembros de pleno derecho de la sociedad” (Moriña Díez; 2007: 6-11).

Estos grupos sociales que sufren tal realidad, sociológicamente pueden ser calificados bajo dos conceptos opuestos entre sí: invisibilidad/ hipervisibilidad, esto quiere decir que, paralelamente en el contexto social al vulnerarse sus derechos los sujetos adquieren un estado de invisibilidad, “ciertos grupos de ciudadanos pasan desapercibidos en sus comunidades, no teniendo acceso –o, si lo tienen, no en igualdad de condiciones– a derechos tan fundamentales como el empleo, la educación, la sanidad o la protección social” (Moriña Díez; 2007: 11). A su vez, estos grupos son objetos de una visión estigmatizada (“sospechosos de”, “proviene de”, “portadores de rostro”, entre tantas sanciones que se visualizan en la sociedad).

Esto nos lleva a sintetizar como una primera conclusión, que la participación ciudadana tiene sus limitaciones, restricciones y obstáculos de acuerdo al sector socioeconómico del cual se proviene, aún cuando se encuentren reconocidos en la legalidad. “La exclusión social es el resultado de políticas ineficaces y las personas excluidas son víctimas del sistema” (Moriña Díez; 2007: 15-16). Es en esta instancia donde es necesario promover políticas públicas con un amplio margen de participación en donde el ciudadano pueda “concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar condiciones de vida y de trabajo; en suma, para incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección”. (Merino; 2001:6)

Ventajas de la Participación Ciudadana

La participación ciudadana brinda ventajas de gestión, ventajas sociales, ventajas económicas, ventajas de profundización de la democracia; como la transparencia en el proceso de diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas; la legitimación de las acciones de gobierno; el mejoramiento del flujo de información estatal; el generamiento de una cultura del debate y para el caso de los presupuestos, una distribución más consensuada de las partidas permitiendo que los fondos sean asignados a la creación de obras y servicios requeridos por los ciudadanos.

Si bien esta enumeración de ventajas puede ser presentada desde la descripción detallada de cada uno de los aspectos que generan beneficios, es conveniente tener en cuenta que son tipos ideales, es decir, no se encuentran de manera pura en un contexto real, dado que, como ya se ha mencionado, toda participación ciudadana requiere de la combinación de dos instancias claves: la decisión personal y el contexto social. Estos dos aspectos, por su origen, no se encuentran desvinculados de las vicisitudes y complejidades que implica el ser humano; es por ello que es importante en toda instancia de formación de un ciudadano participativo, el aporte desde la educación para que sea un proceso internalizado y socializado desde las primeras etapas etarias. Si bien existen diferentes escalas territoriales tanto en un nivel nacional como regional, es en el ámbito local donde la participación ciudadana desarrolla de manera más acabada las aptitudes que le son inherentes, debido que éste es un contexto en el que se relaciona de forma más directa la institución y lo cotidiano del ciudadano.

3. Tercer Eje: Participación ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas.

Durante años la promulgación de marcos legales que buscaron fomentar la participación no lograron ser una instancia determinante para alcanzar eficientes políticas públicas con un diseño participativo. Esto demuestra que el resguardo legal significa un avance, pero no necesariamente una respuesta inmediata del objetivo que se plantea. Pese a las diferencias de variables estructurales y coyunturales, toda sociedad necesita de una génesis de transición histórica que conduzca a una conciencia participativa.

La participación ciudadana es una acción de fortalecimiento de la democracia, dado que permite ser parte de la toma de decisiones públicas como así también otorgar una legitimación a los actos de gobierno. Cabe considerar que “no es un proceso espontáneo. Para que sea efectiva y logre resultados, es necesario pensar, organizar y conducir el proceso” (Sanhueza; 2004:2). Por lo tanto, el desafío es diseñar políticas con apertura a la participación, principalmente que incentiven aquellos sectores que históricamente se han encontrado excluidos.

1. Objetivos de las políticas públicas participativas:

La autora Andrea Sanhueza (Sanhueza; 2004; 3), presenta algunos puntos a tener en cuenta al momento de diagramar instancias de participación desde el diseño de una política pública.

Es importante señalar, de manera previa, que los objetivos que se mencionarán a continuación están sujetos al marco de elaboración de las políticas públicas. De esta forma, la intensidad de participación varía si se está en frente de un plan, programa, proyecto, actividades o tareas. Por ejemplo, dentro de un Plan Nacional de Seguridad Vial, una actividad en el ámbito local puede consistir en el control del uso de casco y/o alcoholemia, de manera conjunta entre el municipio y los ciudadanos.

Objetivo Informativo: consiste en proporcionar información a la ciudadanía mediante un flujo unidireccional. Si bien los ciudadanos no tienen una interacción con la institución, la práctica de informar es una instancia necesaria que debe estar al alcance de todos los miembros de la sociedad.

Consultivo: el objetivo es invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones a través de un clima de debate; para ello es necesario crear y expandir distintos canales de recepción de las expresiones particulares y colectivas.

Resolutivo: el objetivo es invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones respecto de un tema puntual; las resoluciones que surgen del debate tienen el carácter de ser vinculantes para los órganos institucionales ejecutores.

Cogestión: el objetivo es invitar a actores claves para generar procesos de gestión amplia, donde se fortalezcan los espacios, organizaciones y redes de interacción generados desde la ciudadanía.

Desde una visión que apunta hacia el logro de una democracia participativa, la cogestión es vista como una instancia necesaria para tal fin; quienes transitan por esta vía, presentan a las personas que conforman la sociedad como sujetos que cumplen, de manera simultánea, una triple condición: a) ciudadanos en la vida política, b) asalariados y/o consumidores/usuarios en la vida económica, c) y socios o afiliados de entidades e instituciones de la vida social y cultural. En tal sentido, la cogestión significa un doble reparto del poder total: por un lado, el poder delegado hacia los representantes formales, y por el otro el poder que debe ser asumido por los personas haciendo uso de su calidad de representado. (Busso, 2009:28-29)

2. Instancias de participación en los ciclos de la política pública:

A continuación se enumera un ciclo básico utilizado en la elaboración de una política pública.

1. *Agenda pública*: hace referencia a las demandas sociales que, ya sea porque hayan adquirido proporciones de crisis o porque poseen cierta particularidad, son consideradas relevantes para ingresar en la agenda de gobierno. A partir de esta instancia, la demanda comienza a transitar por la vía hacia la formulación de una política.

2. *Ciclo de diseño de la política*: entendida como la etapa de debate entre actores políticos y sociales, quienes pueden interactuar tanto en escenarios formales como informales.

Dentro de esta instancia, a su vez, se identifica la etapa de decisión la cual consiste en la respuesta formal por parte de una institución gubernativa. Es decir, es la institucionalización de la política diseñada.

3. *Etapa de implementación*, ejecución o puesta en práctica.

4. *Evaluación de la política pública*: consiste en observar y controlar el resultado de la implementación.

En este esquema general, se pueden implementar distintas instancias de participación que intervienen en los ciclos de la política pública.

La investigadora Nuria Cunill, hace referencia al involucramiento ciudadano en dos etapas: a) la participación en la *formulación de políticas y decisiones públicas*, se identifica con el ciclo dos y tres anteriormente mencionados; el objetivo es ampliar el espectro de debate mediante el involucramiento de un mayor número de actores.

b) la participación en la gestión de programas o servicios públicos, se identifica con el cuarto ciclo; el objetivo es lograr un estado de cogestión mediante la transferencia de funciones para ser gestionadas por la ciudadanía.

A su vez, Adriana Rofman, distingue una tercera etapa de participación la cual se involucra con la *instancia de evaluación y control* de las políticas. (Rofman, 2007:8)

Continuando con los aportes de la citada autora (Rofman, 2007:9), se identifican cinco tipos ideales de participación ciudadana en las políticas públicas, los cuales se encuentran relacionados con los grados de intensidad que antes fueron mencionados.

1. *Participación baja o nula*: consiste en la mera recepción de las políticas que los tiene como objeto; por lo tanto el grado de intensidad es baja.

2. *Participación en la ejecución de las acciones*: los ciudadanos se limita a participar en la implementación, pero con una baja intensidad; esto se debe a que sólo pueden ejecutar, sin introducir ninguna modificación a lo previamente diseñado.
3. *Participación asociada en la implementación*: los ciudadanos en este tipo ideal pueden introducir modificaciones, formas y condiciones de la implementación. La intensidad de participación es media.
4. *Participación en el diseño y en las decisiones*: los ciudadanos intervienen en el establecimiento de prioridades, asignaciones presupuestarias y participación activa en el ciclo de formulación.
5. *Participación en el control y monitoreo*: se centra en el control y la fiscalización de las acciones llevadas a cabo por las instituciones gubernamentales; la intensidad de la participación varía entre media y alta.

4. Consideraciones Finales

De acuerdo a lo desarrollado, conceptualmente se puede inferir que, la participación requiere del cumplimiento de dos dimensiones: *tiempo y espacio*.

La dimensión temporal, como ya se ha mencionado en líneas anteriores, tiene dos instancias de interrelación: la individual y la social, ambas englobadas dentro de un contexto histórico que genera las condiciones que incentivan a la participación; a su vez, estas instancias deben ser generadas de manera progresiva y constante de modo tal que permitan la permanencia de la participación a lo largo del tiempo.

La dimensión espacial, de igual manera, es presentada mediante dos instancias de interrelación el espacio físico y el espacio simbólico. El espacio físico es el espacio público local, conceptualizado como ámbito de encuentro, interacción y diálogo. (Saraví, 2004: 46). A su vez, el espacio simbólico es concebido como el espacio de construcción de identidad, de normas y valores que llevan hacia la transición de una cultura participativa.

Es en el ámbito local donde se desarrollan de manera más óptima las dimensiones antes detalladas, debido a que el ciudadano se encuentra en un espacio físico cercano, el cual le permite mayor criterio para observar y actuar sobre los asuntos que requieran de la participación. A su vez, las instituciones políticas y sociales que se encuentran en el ámbito local, tienen posibilidades de buscar canales directos que le permitan una interacción y debate constante con los ciudadanos. Es en las vecinales, los clubes, la plaza barrial, el Municipio, donde se constituyen ejemplos de espacios físicos locales donde la participación puede ser llevada a cabo.

Es importante recalcar que en estos espacios físicos y simbólicos las acciones serán efectivas en la medida que se desarrolle y profundice la cultura del debate, conceptualizada ésta como la interacción discursiva de quienes participan relegando los intereses particulares y priorizando el sentido de una visión de pertenencia a una comunidad.

El desafío de efectivizar una participación ciudadana es poder hacer praxis uno de los objetivos centrales que debe tener la intervención que consiste en alcanzar el empoderamiento de los ciudadanos, es decir, que tengan efectiva voz en las asambleas barriales y posibilidades concretas y fácticas de cambiar los asuntos que los rodean.

El sentido final de la acción de intervención debe llevar a resultados de incluir a quienes se encuentran excluidos. De este modo, se podrá hablar de manera correcta del sentido primordial de toda participación; esto quiere decir que quien se encuentra incluido no sólo debe participar desde un sentido de ciudadano activo, sino también como actor clave para generar estrategias que posibiliten la inclusión de quienes se encuentran fuera del sistema, es “mirar más allá de su cotidianeidad” con un sentido de responsabilidad ciudadana.

Como se ha podido señalar en nuestro segundo eje, se ha intentado hacer una breve referencia de la exclusión desde un sentido material y cultural, pero en esta instancia, es conveniente remarcar que la exclusión no sólo engloba estas dos dimensiones sino que el mundo contemporáneo nos lleva a enfrentarnos hacia una nueva forma de exclusión que es la exclusión simbólica. Así se visualiza, la exclusión simbólica que sufren jóvenes estigmatizados, ancianos postergados, discapacitados, homosexuales, prostitutas, entre algunos ejemplos que, si bien no sufren carencia de bienes materiales indispensables, son relegados o desplazados por lo considerado “normalmente” aceptado por el conjunto social.

Queda el compromiso que estas consideraciones serán presentadas de manera más detallada en trabajos futuros. El punto aquí es sólo aclarar que la exclusión implica una heterogeneidad. Por lo tanto, exclusión y participación, son procesos complejos, dinámicos y heterogéneos.

El desafío es “lograr una conversación entre distintos con un lenguaje compartido y argumentando en que los consensos pueden construirse sobre la base de una comunidad comunicativa” (Hopenhayn, 2004:13) que se revalorice en el ámbito local como un espacio que “... es común a muchos, que yace entre ellos, que los separa y los une, que se muestra distinto a cada uno de ellos y que (...) únicamente es comprensible en la medida en que muchos, hablando entre sí sobre él, intercambian sus perspectivas...”. (Arendt, 1997: 70).

Bibliografía

Arendt, H. (2007) *¿Qué es la Política?*. Barcelona: Paidós.

Arzaluz Solano S. (1999) “La participación ciudadana en el gobierno local mexicano algunas reflexiones teóricas sobre el concepto”. Disponible en: <http://iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF>

Banco Mundial, (2008). *Unidade de Gerenciamento do Pais, unidade de desenvolvimento sustentavel, Regiao da America Latina e do Caribe, Banco Mundial. “Rumo a um Orçamento participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre”*.

Busso, L. (2009) “La democracia participativa y la economía social: ejes centrales de un nuevo modelo alternativo”.

Cabrero, E. (2004) “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar” . En Ziccardi, A. (comp) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. UNAM, México.

CEPAL, (2009) *Panorama Social de América Latina 2008*: “Pobreza, exclusión social y desigualdad distributiva”.

Cunill, N. (1991) *“Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos”*. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, (CLAD) Caracas.

Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap1_Pobreza.pdf

Hopenhayn, M. (2004). Participación Juvenil y Política Pública: un Modelo para Armar. Santiago de Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social. Disponible en: http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_alap/PDF/ALAP2004_409.PDF

Merino, M. (2001) *“La Participación Ciudadana en la Democracia”*. Instituto Federal Electoral. Disponible en: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/coleccionesciudadania/la_participacion_ciudadana_en_la.htm

Morina Diez A. (2007). "La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención". Disponible en: <http://www.falternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/la-exclusion-social-analisis-y-propuestas-para-su-prevencion>

Quiroga, H. (2005) "El ciudadano y la por el Estado Democrático". Disponible en: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=553&keywords=hugo+quiroga+ciudad+pregunta+por+estado+democratico>

Rofman, A. (2007), "*Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos.*" VI conferencia regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/viewfile/9/6>

Sanhueza, A. (2004) "*Participación Ciudadana en la Gestión Pública*". Corporación PARTICIPA. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-74898_recurso_11.pdf

Saraví, G. (2004) "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural". Revista de la CEPAL 83, Agosto 2004. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/19418/lcg2231eSaravi.pdf>

Condiciones políticas para la reglamentación de la Autonomía Municipal en la Provincia de Entre Ríos. Escenarios posibles.

Catalina Luz Bressány Vanina Araceli Vittori

cati_bresan@hotmail.com

vaninavittori@gmail.com

UNER- Argentina

Introducción

La incertidumbre sobre el futuro puede apreciarse a través del número de escenarios que se reparten el campo de lo probable. (M. Godet)

Las reflexiones que se presentan en este trabajo son parte y producto de los debates dados en el Seminario Temático Optativo: Democracia, Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sustentable. Conceptos y herramientas para la construcción de escenarios prospectivos, en el marco de la currícula de la Licenciatura en Ciencia Política, de la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, dictado durante el primer cuatrimestre del año 2009.

En el transcurso de este seminario buscamos reflexionar en torno a las relaciones que pueden leerse en ese particular entramado de Democracia, Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sustentable, como posibilidad de expansión de las oportunidades y libertades de los ciudadanos insertos en un colectivo social.

Por eso creemos que una aproximación a los diferentes escenarios que surgen de la combinación de estos conceptos viene a iluminar un horizonte de contingencias en el que el análisis político prospectivo explora las incertidumbres y complejidades que caracterizan el actual contexto.

Durante el año 2008 en Entre Ríos la Honorable Convención reformadora introdujo institutos novedosos en la letra constitucional que redefinen el régimen municipal para ciudades y comunas entrerrianas, a las que consagra como autónomas en lo institucional, político, administrativo, económico y financiero, y cuyas funciones detentan independencia de todo otro poder. Como parte de este proceso, los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas.

Nuestra elección por la prospectiva y la metodología de escenarios para abordar esta problemática nos permite anticipar tendencias, como ejercicio de visualización de los efectos y opciones futuras de las decisiones que se tomen en el presente.

Este trabajo colectivo intenta ser un aporte plural sobre las prioridades y las maneras de enfrentar situaciones críticas que pondrían en riesgo la gobernabilidad democrática y harían naufragar el mandato constitucional provincial de autonomía para los municipios.

Capítulo 1

Pensando desde la prospectiva

La proliferación de los conflictos y las recurrentes crisis políticas que en los últimos años han experimentado los gobiernos en sus distintos niveles, han puesto en evidencia la necesidad de la prospectiva. La nueva realidad en la que se ven sumergidos los gobiernos, la sociedad civil, las instituciones políticas exige no sólo entender los nuevos contextos en los que están involucrados sino además tener indicios o prever ciertas evoluciones futuras de estos procesos.

Es así como se ha instalado una demanda generalizada de contar con mejores instrumentos de análisis de la realidad política, social y económica, que ayuden a disminuir la incertidumbre y la creciente complejidad en estos nuevos contextos.

De allí viene el renovado interés por la prospectiva o la anticipación, entendidas no como el intento de adivinar u obtener proyecciones precisas del futuro, sino como “instrumentos” o “maneras” para promover una reflexión acerca de los retos del presente y las posibles implicaciones que ciertas decisiones actuales tendrán en el devenir de nuestras sociedades, a partir de una discusión acerca de los futuros posibles y las dinámicas que los podrían generar o promover”¹.

La metodología de la construcción de escenarios prospectivos o futuros probables consiste en identificar las tendencias presentes, los factores de ruptura y los actores clave, a partir de la información hoy disponible. Una vez identificados los escenarios se sugieren cursos de acción con el objeto de impedir la emergencia de los escenarios menos deseables y favorecer las probabilidades de ocurrencia de los deseables.

El método de escenarios tiende a construir representaciones de los futuros posibles, así como el camino que conduce a su consecución. El objetivo de estas representaciones es poner en evidencia las tendencias fuertes y los factores de ruptura del entorno general.

Un escenario es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de una situación origen a una situación deseada. Se distinguen, por un lado, dos grandes tipos de escenarios: los exploratorios, que son aquellos que parten de tendencias pasadas y presentes y conducen a futuros verosímiles; y los de anticipación o normativos, que son aquellos contruidos a partir de imágenes alternativas del futuro, pueden ser deseables o rechazables. Se conciben de un modo retrospectivo.

En este trabajo optamos por identificar escenarios exploratorios, teniendo en cuenta las condicionantes que imponen ciertas características de la lógica política y los juegos de intereses de los actores que confluyen en la arena municipal, para identificar aquellos escenarios más permeables a la acción y elecciones de las personas con vistas a acercarlas al complejo proceso de toma de decisiones públicas locales.

Capítulo 2

Reflexionando entorno a la Gobernabilidad Democrática y el Desarrollo Humano Sustentable

Concebimos dos maneras de entender la gobernabilidad; una de ellas se asocia a la institucionalidad socio - política del régimen político en pos de generar orden a la vez de impedir la descohesión social. Esta gobernabilidad se presenta como capacidad de integrar a actores estratégicos y asegurar la eficacia del ejercicio de la autoridad. Así entendida, la gobernabilidad puede concebirse como “pura y dura”, donde la dimensión de la ley y el orden se superponen a la naturaleza y calidad del régimen político; sólo es compatible con los conflictos resolubles dentro del marco de reglas y procedimientos que la contienen. No produce desarrollo y es sinónimo de estabilidad política.

La otra forma en la que concebimos la gobernabilidad se asocia a la capacidad de producir desarrollo y bienestar: la gobernabilidad que permite la democracia. Aquí se complejiza el análisis puesto que la gobernabilidad democrática implica necesariamente la poliarquía más las propiedades sustantivas que delinean un horizonte de igualdad política con extensos márgenes de libertad para

¹ Ortuño, Armando. (2007). Qué son los escenarios prospectivos: características generales. PAPEP/UNDP. Pág. 1.

sus ciudadanos.

Según la define Dahl, la poliarquía tiene siete atributos: funcionarios electos, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a ser candidato, libertad de expresión, información alternativa y libre asociación. Los primeros cuatro atributos nos dicen que un aspecto básico de la poliarquía es que las elecciones son generales, limpias y de libre competencia. Los atributos restantes nos remiten a las libertades políticas y sociales que son mínimamente necesarias, no sólo durante sino también entre las elecciones, como un requisito para que éstas sean limpias y competitivas.

Prats i Catalá nos ha ayudado a complejizar el concepto de gobernabilidad democrática en cuanto sostiene que los atributos tales como inclusión, responsabilidad, participación, transparencia, rendición de cuentas, predictibilidad y capacidad de respuestas, son inherentes a ella.

Cuando pasamos a reconocer que existen unas formas de gobernabilidad capaces de producir desarrollo y otras que no, compartimos con Prats que “la gobernabilidad tiene que ser evaluada en función de su capacidad para producir desarrollo o bienestar en la gente”²

No podemos hablar de desarrollo humano sin lucha por el progreso en la democracia y su gobernabilidad. Siguiendo a Prats i Catalá “para que exista gobernabilidad democrática es necesario que los actores estratégicos se constituyan y comporten efectivamente conforme a las fórmulas propias al menos de una poliarquía”³.

Es decir que la gobernabilidad democrática no se limita sólo a constatar la existencia de una institucionalidad formalmente democrática, sino que además se precisa cotejar el comportamiento de los actores estratégicos para verificar si estos se comportan y resuelven sus conflictos efectivamente conforme a las formulas democráticas formalmente establecidas.

Democracia y gobernabilidad son, pues, dos conceptos diferentes que pueden y deben relacionarse. Puede existir gobernabilidad sin democracia, pero también democracia sin o con escasa gobernabilidad. Lo que es evidente es que no puede haber crecimiento sin gobernabilidad. Igualmente cierto es que cuando del crecimiento se pasa al desarrollo humano, como criterio evaluador último de la gobernabilidad, la exigencia entonces no es de simple gobernabilidad sino de gobernabilidad democrática⁴.

Capítulo 3

Focos de análisis

Si el artículo 231º de la Constitución Provincial, que consagra este atributo para municipios y comunas, se instituye con lógica política y prácticas políticas actuales corremos el riesgo de que la autonomía naufrague.

Concebir la autonomía municipal desde la lógica política actual minimiza las posibilidades de participación a la vez que cercena las oportunidades para la gobernabilidad democrática.

Pensar la autonomía municipal en un horizonte de gobernabilidad democrática remite a formas de participación -novedosas para municipios entrerrianos- en las que pueden hacer sinergia la ciudadanía y los espacios estatales.

La hipótesis orientativa plantea la autonomía municipal desde una óptica amplia de participación, que involucra a quienes participan a ser objetos y sujetos de decisión y sustenta las posibilidades

² PRATS i CATALÁ, Joan. (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico”, documento publicado en la Revista Instituciones y Desarrollo N° 10. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña.

³ Ibíd.

⁴ Ibíd

para la gobernabilidad democrática.

El **horizonte temporal** a ser priorizado es el del mediano plazo (3 a 4 años) con indagaciones relativas al corto plazo en el tratamiento de algunas variables.

Actores clave

Intendentes

Concejales

Ciudadanos

Partidos políticos

Representantes locales de partidos políticos

OSC (Cámaras empresarias, mesas, ONGs, asociaciones, fundaciones, gremios, grupos)

Instituciones públicas (escuelas, hospitales, funcionarios, magistrados, iglesias y cultos)

Capítulo 4. Condiciones políticas para la Gobernabilidad Democrática

¿Qué es y que implica la lógica política tradicional? La tradición política argentina y particularmente entrerriana se asocia especialmente con liderazgos caudillistas y carismáticos provenientes sobretodo de partidos mayoritarios, que arraigó en prácticas políticas ligadas al intercambio clientelar institucionalizando el tráfico de influencias como mecanismo socialmente aceptado. Como contrapartida de los liderazgos fuertes y la centralización de las decisiones en instituciones estatales clásicas, la Sociedad Civil queda reducida.

Actualmente estas prácticas perviven a la par de que se han puesto en cuestión desde determinadas voces de la opinión pública y desde nuevas demandas ciudadanas por espacios de apertura en la escena pública.

La ampliación de formas de participación en los espacios públicos y la toma de decisiones respecto de la cosa pública aparecen como nuevas reivindicaciones y demandas a ser atendidas. Esta puja por la participación busca incidir en procesos políticos invocando mecanismos más directos de decisión, en un contexto en el que el Estado no pierde protagonismo en cuanto a su papel de promotor y de garante de estas nuevas condiciones.

Este nuevo horizonte, que no termina de perfilarse, es condicionado por instituciones ligadas a prácticas que se intentan dejar atrás, tales como la fuerte dependencia de la provincia frente a las políticas y los recursos de la nación, la escasa renovación de la dirigencia política, social y empresarial y la inexistencia de procesos de planificación estratégica del desarrollo⁵. Este esquema se replica en la arena municipal respecto del nivel provincial.

Contextos a ser considerados

En la Constitución de la Provincia sancionada en 1933 y vigente hasta octubre del 2008 estableció que todo centro de población de más de mil quinientos habitantes dentro del ejido constituiría un

⁵Siede, M. "Condiciones y posibilidades de incidencia de OSC's en la configuración política y en los estilos de desarrollo de la provincia de Entre Ríos. Elementos para la formulación de un proyecto de investigación con base en la metodología de los PAPEP". FLACSO. S/d.

municipio, que sería gobernado por una corporación municipal.

Así, los municipios se desagregaron en dos categorías: de primera, ciudades de más de cinco mil habitantes, gobernados por municipalidades, y de segunda, villas o pueblos de menos de cinco mil habitantes y más de mil quinientos, gobernados por juntas de gobierno electivas.

La Ley Orgánica de las Municipalidades N° 3001 reglamentó ese mandato constitucional considerando municipio a todo centro de población que en una superficie de 75 Km. cuadrados contenga más de 1500 habitantes. Asimismo, fijó que el departamento ejecutivo estaría a cargo de una sola persona con el título de Presidente de la Municipalidad.

Para los municipios de segunda categoría se pensó la figura de Juntas de Fomento, las que se compondrían de 7 vocales titulares e igual número de suplentes, elegidos de la misma forma que los concejales.

La ley N° 7555 -vigente desde 1985 hasta este año- estableció que Centros Rurales de Población designa a toda extensión territorial no declarada municipio, perimetralmente delimitada por el Poder Ejecutivo, con una población superior a los 200 habitantes.

El gobierno de estos Centros estaría a cargo de juntas de gobierno cuyos miembros -hasta el 2007- fueron designados por el Ejecutivo; de acuerdo a segmentos por cantidad de habitantes se dividían en 4 categorías que se distinguían en cantidad de vocales y en presupuesto asignado calculado en base al salario de un empleado público provincial categoría 10.

A partir de la Ley N° 9480 del año 2002 los miembros de las Juntas de Gobierno son electos por el voto universal, secreto y obligatorio de los ciudadanos domiciliados y empadronados, y duran 4 años en sus mandatos.

En el 2008 en Entre Ríos sesionó la Convención Constituyente que reformó la Constitución Provincial. El 11 de octubre de ese mismo año la nueva constitución fue jurada en Concepción del Uruguay y entró en vigencia el 1 de noviembre de 2008.

En esa reforma fue consagrada la autonomía municipal a la vez que se incorporó dentro del régimen municipal la figura de las comunas para las localidades que cuenten entre 200 y menos de 1500 habitantes.

El artículo 231° de la reformada carta constitucional asegura la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercerán sus funciones con independencia de todo otro poder. Los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas.

Además se instituyó que la Provincia promueve en cada uno de los departamentos la asociación de los municipios y las comunas para intereses comunes, sin alterar el alcance y contenidos de la autonomía local reconocida.

La reforma constitucional del 2008 introdujo la figura de Comunas para designar a las Juntas de Gobierno, pues no figuraban en el texto constitucional; la carta magna provincial les asegura la organización del gobierno comunal bajo los principios del sistema democrático, con elección directa de sus autoridades, competencias y asignación de recursos.

La reforma estableció que por ley se reglamentará el régimen de las comunas y su circunscripción territorial y categorías, asegurando su organización bajo los principios del sistema democrático, con elección directa de sus autoridades, competencias y asignación de recursos.

Se incluye la potestad para el dictado de ordenanzas, alcance de sus facultades tributarias, el ejercicio relativo del poder de policía, la realización de obras públicas, la prestación de los servicios básicos, la regulación de la forma de adquisición de bienes y demás facultades.

Al momento de realizar este trabajo, la Legislatura debate en torno a dos propuestas de leyes orgánicas de Comunas que atienden la letra constitucional pero con puntos que los diferencian, en cuanto, por un lado, el articulado propuesto por la bancada oficialista (PJ) remite de cerca a la Ley N° 7555, mientras que, por otro lado, el dictamen de la oposición (UCR) concibe a las Comunas como cuasi – municipios que gozarían de semi - plena autonomía.

Autonomía municipal

Entendemos la autonomía municipal como un concepto multidimensional, complejo y vasto que trasciende las fronteras formales normativas -de establecimiento de umbral para la capacidad de dictar cartas orgánicas, por ejemplo-, puesto que supone que su pleno desarrollo no puede escindirse del debate y la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en la discusión, diseño, implementación y ejecución de las decisiones del bien público local.

Participación política

Creemos que explorar las posibilidades de la participación como estrategia de reforma institucional promueve la comprensión conceptual y empírica de la práctica democrática. Nos mueve la voluntad de contribuir con la construcción de alternativas políticas reales y diseños institucionales posibles en el camino por recorrer en pos de la autonomía municipal, resaltando aquellas vías que facilitan la cristalización y profundización de la democracia.

En tiempos de demandas y aspiraciones de un Estado que incremente su capacidad de respuesta y efectividad y a la vez que se vuelva más justo, participativo, deliberativo y responsable frente a la ciudadanía, es que creemos que la devolución de poderes a los niveles locales así como la apertura del proceso de institucionalización de la autonomía municipal hacia procesos de debate y construcción junto a sus conciudadanos pueden constituirse en instrumentos para lograr tales fines. Entendemos por participación política en estrecha vinculación con el concepto de autonomía municipal, como el proceso mediante el cual los distintos actores vinculados puedan constituirse tanto en objeto como en sujetos de decisión, ampliando las posibilidades para la gobernabilidad democrática.

Escenarios

Para analizar nuestros escenarios se desagregarán dos variables que, a partir de la tensión que implican, resignifican los escenarios posibles para el diseño y la implementación de la autonomía municipal.

La primera variable es la lógica política tradicional que, como ya mencionamos, supone la existencia y puesta en práctica de fuertes liderazgos personalistas que combinan la centralización de las decisiones políticas con prácticas ligadas muchas veces con el clientelismo y la prebenda. Por nueva lógica política –la segunda variable- entendemos las posibilidades reales de participación activa de actores estratégicos locales en el proceso de debate y definición de la institucionalización de la autonomía municipal.

Los descriptores para leer estas variables atenderán a la disposición de las gestiones municipales para generar o no espacios de apertura, para compartir y consensuar decisiones públicas, la capacidad de la sociedad civil de llamar la atención sobre determinados temas que pasan a formar

parte de la agenda pública, iniciativas en cuanto a mecanismos de participación directa, capacidad para entablar diálogos con otras organizaciones sociales y con instituciones estatales, expresión a sectores sociales que no contaban con voz, incorporación de colectivos no tradicionales, capacidades para el diseño de acuerdos y consensos público – privados⁶.

Condiciones políticas para la reglamentación de la Autonomía Municipal en la Provincia de Entre Ríos. Escenarios posibles		Gobernabilidad Democrática	
		Lógica política tradicional	Nueva lógica política
Participación	Lógica política tradicional	Escenario 1 (-) (-)	Escenario 3 (-) (+)
	Nueva lógica política	Escenario 2 (+) (-)	Escenario 4 (+) (+)

Escenario 1: Ausencia de participación (-) con gobernabilidad formal (-)

Todo queda como estaba

La cultura y lógica política argentina, de la que Entre Ríos no escapa, habla de fuertes liderazgos políticos que concentran las resoluciones en cuanto a política pública y suelen legitimar plebiscitariamente sus gestiones.

La gobernabilidad aparece en sentido falente, ocasional, no sostenible⁷ y suele estar dada por afectación directa de recursos, en dinero, poder y saber, mediante inversiones que atienden a los intereses de la facción del líder, y las demandas sociales se neutralizan muchas veces mediante mecanismos clientelares y de prebenda.

Las instancias formales de validación de los títulos representativos son la máxima instancia de democracia. La gobernabilidad se entiende aquí como resolución de conflictos sólo y dentro del marco de reglas y procedimientos que la definen y la rendición de cuentas es débil e intermitente.

Se descuida la creación y consolidación de instituciones; la sociedad civil y sus organizaciones miran pasivamente acostumbradas a acompañar con escasa creatividad y nula voluntad de incidencia.

Aquí la autonomía municipal corre el riesgo de convertirse en letra formal impuesta; el proceso de su institucionalización sólo garantizará que las nuevas demandas y decisiones queden restringidas y sujetas a los espacios tradicionales de poder local estatal.

Escenario 2: Incipiente participación (+) con escasa gobernabilidad (-)

Ebullición desordenada y Estado desbordado

La gobernabilidad es débil, con inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos; los actores público – estatales se ven desbordados e ir por detrás de las demandas de la sociedad civil, a la vez de que se ven impedidos de resolver los problemas de interacción entre actores tradicionales y nuevos.

Se visualiza la incapacidad de actores estratégicos tradicionales para mantener niveles básicos de

⁶ Ibid.

⁷ Prats. Op. Cit.

ley y orden. Pueden aparecer nuevos actores estratégicos que demanden por entrar en escena e incidir en las cuestiones públicas.

Un proceso de debate sobre autonomía municipal, en este espacio en que las figuras de lo público-estatal están neutralizadas, vería coartada la necesaria representación del interés colectivo y sería procesado con lógica corporativista.

Escenario 3: Escasa participación (-) con gobernabilidad coactiva (+)

Resistir para que nada cambie

Gobernabilidad coincide con “ley” y “orden”, independientemente de la naturaleza y la calidad de la ley y de las consecuencias económicas y sociales del tipo de orden vigente. La gobernabilidad es un fin en sí misma y se despliega como capacidad del régimen político para integrar a los actores y asegurar la eficacia del ejercicio de la autoridad. Aún cuando actores estratégicos sean incorporados pasivamente dando legitimidad a este orden de relaciones, esta forma de gobernabilidad cercena las posibilidades de voz y participación de la sociedad civil y no produce desarrollo.

La sociedad civil se ve reducida en su capacidad de incidir y generar propuestas frente a la gobernabilidad “pura y dura”, que es sinónimo de estabilidad política. Cuando los entornos son estables, los actores, reglas y procedimientos tenderán a ser rígidos, poco creativos, y acallarán su voz frente a los imperativos de un Estado fuerte. Las vinculaciones entre lo estatal y lo privado pueden estar dados por intereses corporativos y muchas veces restringido a lo económico.

Como la clave de la democracia es la igualdad política, a mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, la información y otros recursos políticos, mayor será la tensión entre democracia y gobernabilidad.

Pensar la autonomía municipal con estos descriptores supondría que el poder tradicional anulará los intentos de la sociedad civil por abrir canales de participación, y en algunos casos intentaría sortear la oportunidad de gestar cambios sustanciales institucionales.

Escenario 4: Óptima participación (+) con Gobernabilidad Democrática (+)

Desarrollo humano y concierto de voces para el progreso social

La concurrencia a la gobernabilidad de todas las voces de la sociedad civil implica el reconocimiento y discernimiento de los conflictos como la capacidad para actuar colectivamente para su resolución en formas de gobernabilidad superiores en tanto que más capaz de producir desarrollo. Esta imbricación ciudadana respecto de las cuestiones públicas retroalimenta el expandido margen de libertad del que gozan los ciudadanos y colectivos sociales para constituirse como tales y poner en acto sus elecciones.

La vinculación amplia y creciente de la ciudadanía respecto de la vida política fortalece y consolida la democracia y la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad se presenta como condición necesaria pero no suficiente para la producción del desarrollo, y no puede escindirse de la lucha por el progreso en democracia.

Las condiciones políticas para la autonomía municipal tienen que venir de la mano de la construcción de canales para la participación y la gobernabilidad democrática, para comprender que para el empoderamiento ciudadano constitutivamente es imperativo otorgar voz a quienes hasta ahora han sido mudos y dar lugar a quienes no lo tenían.

Conclusión

Creemos que explorar las posibilidades de la participación como estrategia de reforma institucional promueve la comprensión conceptual y empírica de la práctica democrática. Nos mueve la voluntad de contribuir con la construcción de alternativas políticas reales y diseños institucionales posibles en el camino por recorrer en pos de la autonomía municipal, resaltando aquellas vías que facilitan la cristalización y profundización de la democracia.

Las causas de la pérdida de confianza en las instituciones democráticas no se hallan en factores socioeconómicos sino en la propia política; por ello, el camino tras la gobernabilidad democrática -siempre y cuando conlleve inherentemente al desarrollo humano sustentable- hará posible la ampliación de las capacidades y libertades humanas, otorgando mayor legitimidad a los procesos de toma de decisiones públicas y de involucramiento de los ciudadanos.

Podemos decir que uno de los objetivos de este trabajo fue visualizar las condiciones de emergencia de los escenarios menos deseables y favorecer las probabilidades de ocurrencia de los deseables; vistas las contingencias que surgen de las arenas planteadas, vemos que el escenario que favorece la autonomía municipal mediante la participación y la gobernabilidad democrática es el 4. Como contraparte, el escenario menos deseable es el 1.

Una de las claves para generar las condiciones políticas para la institucionalización del mandato constitucional de autonomía para los municipios está en pensar y construir condiciones para un proceso participado de debate y decisión respecto de las prácticas políticas institucionales. Creemos que la democracia es condición esencial para promover el desarrollo humano de las sociedades para lo que es necesario reconocer el decisivo valor de la política en el logro de la consolidación de la democracia.

Bibliografía consultada

Achard, Diego. González, Luis Eduardo. 2008. Los proyectos de análisis políticos y escenarios posibles PAPEP: métodos, instrumentos y rasgos distintivos. En Escenarios Políticos en América Latina. Conceptos, métodos y observatorio regional. Buenos aires. Siglo XXI Editores.

Godet, Michel. 2000. La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Cuadernos del LIPS. N° 5. Cuarta Edición actualizada. Guipuzkoa.

Munck, Gerardo. 2003. Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: Una perspectiva latinoamericana. Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología. Año 65. N° 3. Julio-Septiembre. México DF.

Oriol Prats, Joan. El desarrollo como libertad. La crítica de Sen al utilitarismo. S/d.

Ortuño, Armando. (2007). Qué son los escenarios prospectivos: características generales. PAPEP/UNDP. Pág. 1.

Ossio, Teresa. Prats, Joan. ¿Democracia o democracias? Breve panorámica de los diversos modos de entender la Democracia hoy. S/d.

Prats i Catalá, Joan. 2001. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico”, documento publicado en la Revista Instituciones y Desarrollo N° 10. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña

Sen, Amartya. 1990. Definición y medición del Desarrollo Humano. PNUD.

Siede, Mario. Condiciones y posibilidades de incidencia de OSC's en la configuración política y en los estilos de desarrollo de la provincia de Entre Ríos. Elementos para la formulación de un proyecto de investigación con base en la metodología de los PAPEP. FLACSO. S/d.

“Profundizar la formación democrática en la educación básica (Secundaria y Técnica no Superior)”

Víctor Brindisi
Movimiento Educadores por la Paz
Uruguay

1- Fundamentación.

La mayor parte de la población, mujeres y hombres, en América Latina, culmina su formación, a nivel de la enseñanza básica, habiéndola terminado o desertando antes de cerrar el ciclo.

Pasan a formar parte del sistema productivo del país, o en el peor de los casos emigran para ingresar al mundo de trabajo en otras regiones.

Si bien la Educación para la Paz, en todas sus manifestaciones, debe integrar el sistema educativo desde la formación inicial hasta la universitaria, en todas las modalidades, creemos fundamental construir los valores de Formación Democrática, Cultura de Paz, respeto a los DDHH y de Ciudadanía, en la etapa previa a la salida laboral.

De paso, también enriquecemos los valores de quienes superan la barrera y pasan a la formación profesional, docente, al mundo empresarial, y que luego ocuparán la mayor parte de los cargos más importantes del mundo científico, político, económico, docente, etc. Buena falta nos hace.

2- Desarrollo temático

A- Destacaba el Héroe Cubano, y Maestro de América, José Martí, la importancia fundamental de la educación, cuando señalaba que no se podía ser libre sin ser culto. “Un pueblo instruido será siempre fuerte y libre”.

Valoraba Martí, el fundamental papel formador que tenía el trabajo en la educación de los jóvenes.

Decía el Maestro “Escuelas no debería decirse, sino talleres, y la pluma debía manejarse por la mañana en las aulas, y por la tarde la azada”

Esta idea de vinculación del estudio y el trabajo, y del papel “educador” de éste para la formación integral del ser, debe ser profundizada y considerada un valioso aporte que nuestro sistema educativo, y de otros países latinoamericanos deberían ecoger con mayor fuerza.

Decía “Ventajas físicas, mentales y morales vienen del trabajo manual”... “el hombre crece con el trabajo que sale de sus manos”.

B- En nuestro país, Uruguay, se desarrolló durante las últimas décadas del Siglo XIX, un fuerte impulso educativo, para el desarrollo de la Escuela Pública, y luego, en las primeras décadas del Siglo XX, en el desarrollo de la Educación Secundaria y Técnica.

En esta última desarrolla un importante papel, el Dr. Pedro Figari, reconocido pintor, en el ámbito americano y mundial, que introduce, más bien habría que decir intenta introducir, valiosas innovaciones en el terreno de la Educación Técnica, concepto muy amplio que se mueve, según el Dr. Arturo Ardao, en torno a tres parejas de ideas directrices:

-arte e industria

-criterio y vocación

-autonomía y americanismo.

“El gran objetivo pedagógico de Figari, apunta a formar el criterio y el ingenio antes que la mera habilidad profesional, la capacidad de iniciativa y creación antes que la repetición e imitación. Propone una educación que apunte al desarrollo nacional autónomo formando el criterio productor integral. Como propone en su libro, Educación y Arte, enseñar a “trabajar pensando y pensar trabajando” y agrega “nosotros debemos producir dentro de un criterio americano, esto es, de un criterio que tome nota de las peculiaridades del ambiente propio”

“Nada educa ni moraliza tanto como el trabajo”

(de : “Pedro Figari, una Pedagogía Olvidada” – Domínguez, Gérez y Martinelli.)

Estas visiones de Martí y Figari, nos llevan a enriquecer el valor del trabajador , productor de los bienes materiales de los qué, aunque no en forma equitativa, disfruta la humanidad.

3- Debemos inculcar, con todas nuestras fuerzas, la necesidad de luchar por:

- preservar la paz, condición indispensable para un proyecto de vida digna, en el más amplio sentido.
- luchar contra la carrera armamentista, a todos los niveles.
- defender una acción ecológica tendiente a preservar el medio ambiente y las riquezas fundamentales del planeta.
- lograr una distribución más equitativa de las riquezas, para superar los flagelos del hambre, la enfermedad, la ignorancia, para liquidar la Extrema Pobreza.

Todo esto, intentando enriquecer al ser humano, en una dimensión ética de este proceso educativo, que posibilite el respeto mutuo, la comprensión, solidaridad, cooperación a favor de mejores relaciones intergeneracionales, interraciales, de género, profundizando el respeto a la diversidad en todas sus dimensiones.

Como expresó muy bien José Luis Rebellato, querido docente uruguayo de la Multidiversidad Franciscana, fallecido muy joven hace más de 10 años:

“No es posible hablar del contexto situándonos por fuera o por encima del conflicto Norte – Sur y de nuestra identificación como pueblos del Sur. O como algunos pensadores lo expresan hoy en día, el conflicto entre el Mundo del Tercio(que accede a más del 80 por ciento de los ingresos mundiales) y el Mundo de los dos tercios que recibe el 17,3 por ciento de los mismos, según datos del Banco Mundial.

En su Ensayo “La Dimensión Ética en los procesos Educativos”, Rebellato profundiza la incidencia que el neoliberalismo tiene en promover la competitividad y exclusión, el privatismo y la fragmentación, el predominio de una racionalidad instrumental y una cultura de la desesperanza, que contribuyen a debilitar los andamiajes auténticamente democráticos, transformando la esfera de la vida política en territorio de expertos y al protagonismo popular en una mera adhesión o legitimación de las políticas elaboradas por técnicos.

Todo esto lleva a un debilitamiento y no a la profundización democrática que debemos procurar a través de todo el proceso educativo.

Acercar la educación a la vida, impregnarla de contenidos éticos a favor de la vida y la dignidad humana, fundamento principal de nuestros derechos y obligaciones.

El agua un derecho humano

Claudio Cardinale

Proyecto “Gota a Gota el Agua se Agota”

Grupo Scouts N° 057 Martín Miguel Güemes “Scouts de Argentina”

Experiencia

“Gota a Gota El Agua Se Agota” es un proyecto socio-ambiental y cultural que apuesta a la práctica de los principales objetivos del proyecto educativo de Scouts de Argentina en el marco de la educación integral y permanente de los niños, jóvenes y adultos involucrados. Pensar la realidad, determinar una problemática, investigar, desarrollar un trabajo de campo, buscar información, relacionarse con especialistas, formular interrogantes y buscar las posibles respuestas han sido etapas transitadas en este proyecto.

La problemática indagada está íntimamente comprometida con el respeto a la naturaleza y la integridad del medio ambiente. No obstante este proyecto no se limita a la indagación sino que busca un trabajo de intervención comunitaria y el desarrollo personal de los jóvenes participantes, logrando la adhesión de la comunidad y generando un gran impacto social.

En el año 2003 un diario de nuestra ciudad, publicó un artículo que decía que niños que vivían cercanos a la ribera del Arroyo Ludueña, y que se bañaban diariamente en sus aguas padecían manchas en la piel, y por los informes médicos se suponía que el agua estaba contaminada. Muestras de agua tomadas en el arroyo Ludueña y en el arroyo Saladillo confirmaron lo que todos los vecinos de nuestra ciudad conviven en silencio, la contaminación de ambos arroyos

Fue así que un joven de nuestro Grupo Scout propuso a los demás investigar el causal de la contaminación del Arroyo Saladillo, el cual pasa cerca del barrio. De esta manera comenzamos a diseñar nuestro proyecto.

Lo primero que hicimos fue empezar a escribir nuestro proyecto, en el cual una de las actividades consistía en organizar una caminata por la orilla del Arroyo Saladillo, la cual nos llevó dos días ya que recorrimos más de 50 kilómetros. En esa caminata recolectamos 4 muestras de agua con el fin de analizarlas en los laboratorios de la Universidad Nacional de Rosario a nuestro regreso.

Los resultados fueron alarmantes. En el agua existían metales pesados. Inmediatamente decidimos compartir con toda la sociedad esta información; organizamos una movilización y nos caracterizamos con distintos atuendos para llamar la atención de la gente. El trabajo fue realizado por todos los integrantes del Grupo Scout, desde niños de 7 años hasta adultos. La actividad fue un éxito en todo sentido, los medios locales se acercaron a cubrir la problemática; y desde entonces hemos impuesto fuertemente el tema del agua en la ciudad, involucrándonos directamente en la educación ambiental y el cuidado del arroyo.

Elemento a Destacar:

La ciudad de Rosario cuenta con alrededor de un 1.100.000 habitantes.

Es una ciudad rodeada casi en su totalidad por cursos de aguas, al este por el río Paraná, al sur por el arroyo Saladillo y al norte por el arroyo Ludueña

Durante muchísimo tiempo se ha convivido y se han utilizado los cursos de agua para fines diversos, como alimentarse, recreación, deporte y hasta para desechar casi la totalidad de residuos líquidos. El mal aprovechamiento de algunos de estos cursos de agua y la no acción de controlador por parte

del estado llevó que ambos arroyos padezcan altos índices de contaminación orgánica e inorgánica. El tiempo también fue cómplice de que lo que antes eran lugares de esplendor y recreación sobre todo en épocas estivales hoy sean recuerdos en la memoria colectiva de los vecinos mayores de edad. Los vecinos aprendieron a convivir con el problema de los cauces de los arroyos contaminados. A medida que empezamos a investigar fuimos conociendo otro grave problema del que nadie habla, por ejemplo todos los residuos cloacales, ya sea por cañería o el volcado de camiones atmosféricos, decantan en el río Paraná sin ningún tratamiento, lo mismo ocurre con los desagües pluviales que lamentable y clandestinamente sumado al agua de lluvia viajan en el, todo tipo de residuos líquidos, desde líquido cloacales, residuos industriales y hasta sólidos.

Por supuesto que este tema es más amplio, pero con lo ya mencionado podemos definir nuestra proclamación pública de que el agua es un derecho humano.

Después de 6 años de trabajo en la problemática redactamos un poco nuestra experiencia de intervención y práctica ciudadana:

En el año 2003 con los rovers (jóvenes de 17 a 21 años) de los grupos scout “Martín Güemes” y “Nuestra Señora de Itatí” que estaban realizando el proyecto, caminamos más de 50 kilómetros por la orilla del arroyo Saladillo durante dos días. En esta caminata, se recolectaron 4 muestras de agua de dicho arroyo con el fin de analizarlas para obtener el grado de contaminación de la misma. También se realizó un informe y relevamiento fotográfico y cartográfico en donde señalamos los sitios de posibles vertederos clandestinos, basurales y los puntos de donde fueron extraídas las muestras.

La experiencia la reiteramos tres veces más (en distintos años) con distintas características inclusive contamos con imágenes aéreas por alquilar una avioneta y sobrevolar el arroyo

En el año 2008 solicitamos una Audiencia Pública respecto a la problemática de nuestro arroyo que se realizó en el concejo Deliberante de nuestra ciudad, con muy buenos resultados, estamos muy contentos por lo mismo debido a que existe un compromiso por el estado dando a conocer en distintas presentaciones y anunciando en el plan estratégico provincial EL SANEAMIENTO DE LOS ARROYOS SALADILLO Y LUDUEÑA

Nuestra experiencia en el campo pedagógico-educativo se enriqueció.

Varias instituciones escolares nos han pedido aportes sobre los causales de la contaminación del arroyo. Para un mayor aprovechamiento del proyecto hemos recibido asesoramiento de los alcances y relación del mismo con la educación formal.

Visitamos ya más de 130 Escuelas, Colegios e instituciones de nuestra zona, en ellas realizamos una charla taller con alumnos de primaria y secundaria.

También proyectamos un video de nuestra propia producción. Eso permitió a través de imágenes, que los chicos reconozcan lo que es un desagüe pluvial, ver lo gigantesco que son los rellenos sanitarios, etc.

Al final del video, contrastamos imágenes de 1950 cuando la gente utilizaba el arroyo Saladillo como balneario, como utilizaban el barro del mismo aduciendo tener propiedades curativas, con imágenes actuales de los restos de estos populares balnearios con sus piletas llenas de yuyos y basura, todo abandonado y por último contamos un cuento futurista donde refleja como viviríamos sin agua.

A esto se suman un sinnúmero de actividades más, todas ellas nos permitieron alcanzar algunos de los objetivos utópicos que nos habíamos propuesto hace ya un par de años como eran “Crear

conciencia en la sociedad sobre el problema que afectaba al arroyo Saladillo” y el otro que era “Instar a las autoridades el cumplimiento de la legislación vigente y el saneamiento del mismo”

Otra actividad de contenido social-ambiental, es en un barrio muy pero muy pobre de nuestra ciudad, que llevamos adelante en conjunto con el dispensario del barrio. En el barrio hay niños que presentan manchas en la piel y parasitosis producto de la mala calidad de agua para consumo. Por lo que después de tres años de trabajo en Barrio Mangrullo (villa de pescadores de Rosario) obtuvimos muchos logros, el más notable fue que el estado en conjunto con la empresa responsable, colocara canillas de agua para consumo público en los 9 lugares que marcamos como problemáticos.

Con mucha fuerza venimos trabajando e impulsando la celebración de los actos del, Día del Medio Ambiente, Día Mundial del Agua y el de Octubre Azul (todos los años desde 2005)

Muy importante han sido las conclusiones de los cinco foros del agua que hemos realizado, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, los mismos tuvieron distintas formas como campamentos y caminatas que ayudaron a la reflexión de los jóvenes y a vivenciar la problemática

En dos ocasiones hemos aparecido con mensajes a la población que utiliza el servicio de transporte público en impresiones que aparecen en las tarjetas magnéticas para poder viajar

Estamos también trabajando (a punto de darle un cierre) en lo que denominamos Iniciativa Popular por el Agua como un derecho Humano, donde recurrimos a vecinos generando conciencia e invitándolos a acompañar con su firma para así incluir en nuestra Constitución Provincial al Agua como un Derecho Humano.

A lo largo de los seis años hemos desarrollado actividades con otras organizaciones como son, Taller Ecologista, APDA, ADS, Unión de Usuarios y Consumidores, otros Grupos Scouts, Rotarac, Escuelas, Vecinales, Centros Comunitarios, Ecoclubes, etc.

También trabajamos en conjunto al estado Municipal y Provincial muchos de los aspectos. Todo lo mencionado y mucho mas esta graficado en forma de noticias con imágenes y fotos en nuestro sitio web www.gotaagota.net

“La Planificación Estratégica en Rosario: una experiencia de participación ciudadana”

Natalia Carnovale
Municipalidad de Rosario
Vanesa Herrera
Municipalidad de Rosario
Juan Bautista Flores
Municipalidad de Rosario
Julieta Maino
jmaino@rosario.gov.ar
Municipalidad de Rosario
perm@rosario.gov.ar

Contexto y antecedentes

A mediados del año 1996, la ciudad de Rosario comenzó a transitar el gran desafío de construir una plataforma de consenso que le permitiese establecer un horizonte de desarrollo definido en términos de orientaciones estratégicas y proyectos generadores de cambio.

El Plan Estratégico Rosario (PER) fue propuesto como un ámbito de reflexión colectiva sobre el futuro de la ciudad, donde los actores locales tendrían la posibilidad de integrar sus propios proyectos. Así, el plan habilitó un espacio en el cual los participantes encontraron grandes puntos de coincidencia y descubrieron que podían involucrarse en la gestión de la ciudad, incorporando a la agenda pública una perspectiva plural y de largo plazo.

A medida que avanzaba el proceso de gestión estratégica del PER se manifestó, cada vez con más fuerza, la necesidad de un nuevo enfoque que contemplara los intereses y necesidades en común con los municipios y comunas que integran el espacio metropolitano que se estructura en torno a Rosario. Esto obligó a tener una mirada de mayor proyección geográfica, en aquellas temáticas como movilidad, residuos, uso de los recursos naturales, e intervenciones urbanas de gran magnitud.

El primer paso para afrontar este desafío consistió en reconocer al territorio como una región metropolitana. Para ello, fue necesario trabajar sobre el alcance y los modos de relación entre los municipios y las comunas que lo conforman, a partir de distintos criterios: por un lado, el de continuidad urbana, que delimita el territorio del **Aglomerado Gran Rosario**, y el de **Extensión Metropolitana**, con un alcance más amplio. Por otra parte, a partir del criterio de interdependencia funcional, que considera a las localidades que interactúan con la ciudad central a partir de diferentes aspectos operativos.

La evolución de esta etapa de trabajo permitió reconocer las potencialidades y las deficiencias de la región Rosario, para así comenzar a pensar en las posibles iniciativas que permitieran un desarrollo equitativo y sustentable de este ámbito territorial.

Todo esto requirió de un gran ejercicio de diálogo y comprensión mutua entre actores de las distintas localidades de la región en el espacio interinstitucional del plan. Esta experiencia arrojó como resultado un aprendizaje que le permitió a la ciudad comprender mejor su territorio y comenzar a perfilar los proyectos de alcance regional.

En el año 2008, y a diez años de su aprobación, la etapa de gestión del Plan Estratégico Rosario llegó a su final, consolidándose como una de las experiencias más destacadas a nivel nacional e

iberoamericano. El balance de este proceso arrojó resultados muy satisfactorios: cerca de un ochenta por ciento, de los 72 proyectos que integraban este plan, se encuentran hoy en funcionamiento o con avances significativos, mientras que el resto se halla en proceso de ejecución.

La valoración positiva de este proceso, sin embargo, no debe limitarse al grado de concreción de los proyectos, sino que debe considerarse la importancia del capital social adquirido en torno a la concertación público–privada como una capacidad instalada en la ciudad. Además, a lo largo del proceso de gestión del plan, fue adquiriendo relevancia la necesidad de repensar lineamientos estratégicos y proyectos para Rosario, que incorporasen la dimensión metropolitana desde una perspectiva integral y coherente con la identidad territorial de una ciudad en crecimiento, abierta e interconectada.

El proceso de construcción del **Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10)** encontró a la ciudad completamente cambiada desde el punto de vista territorial y social. El núcleo de esta transformación es consecuencia de las ambiciosas propuestas del PER, entre las que se destacaron la descentralización urbana, la inversión del eje de la ciudad para orientarla de cara al río y la creación de un nodo de comunicaciones a escala del MERCOSUR, mediante el emplazamiento de grandes obras de infraestructura que conectaron a Rosario con su región.

A la hora de emprender este segundo plan, la ciudad se encuentra en un punto de partida diferente. La experiencia acumulada demuestra que el proceso de planificación estratégica demanda cambios conceptuales y metodológicos para lograr una mejor adaptación a su contexto histórico. En este sentido, durante la formulación del Plan Estratégico Rosario Metropolitana se ha hecho evidente la necesidad de afrontar nuevos desafíos.

La planificación estratégica de ciudades: breve marco conceptual

La planificación estratégica urbana (PEU) es un proceso de concertación de actores locales en el cual se establecen objetivos comunes a largo plazo, con el fin de transformar la realidad actual, superar las debilidades y potenciar las fortalezas de la ciudad. Como todo proceso político, social y democrático, funda su calidad en la participación y en el compromiso de la ciudadanía y sus organizaciones.

La PEU constituye, asimismo, una herramienta útil para optimizar la toma de decisiones en pos de un desarrollo consensuado y territorialmente equilibrado, abordando transversal e integralmente varias dimensiones de la problemática urbana (económica, social, institucional, cultural y físico ambiental).

El proceso de planificación estratégica se desarrolla metodológicamente a través de una serie de fases: **Diagnóstico, Formulación y Gestión Estratégica**. Lejos de desplegarse de manera sucesiva, estas etapas se ven superpuestas más de una vez en la práctica.

El **diagnóstico** constituye la herramienta para dar cuenta de la situación desde la cual deberá partir el proceso de planificación. En él se procura identificar, en relación a un conjunto de ejes de trabajo relevantes para la realidad local, tanto el potencial de desarrollo y la prospectiva de la ciudad y su área metropolitana, como las dificultades y los riesgos que deberá afrontar.

En base a esta primera fase, se comienza a trabajar en la siguiente etapa, la **formulación** del plan, en la que se desarrolla el **Horizonte o visión estratégica**, que expresa el objetivo general del Plan Estratégico mediante una frase que sintetiza la expectativa colectiva sobre la ciudad futura. A partir de ella, los actores definen las **líneas estratégicas**, que conforman los grandes ejes ordenadores del plan y representan las metas específicas que deberán cumplirse para alcanzar el horizonte

propuesto.

El proceso continúa con el desarrollo de un conjunto de proyectos concretos y acciones específicas que permitirán plasmar las directrices representadas por las líneas estratégicas. Esta instancia se completa con la aprobación del Plan Estratégico por parte de los órganos de coordinación.

Finalmente, la instancia de **gestión estratégica** consiste en el seguimiento, actualización y mejora periódica del plan. Las tareas que se desarrollan en esta etapa son: el impulso de los proyectos que serán ejecutados, el monitoreo y la evaluación de su implementación, la introducción de ajustes en el proceso y la difusión del contenido del plan como herramienta para los ciudadanos y las instituciones de la ciudad y su área metropolitana.

La PEU como herramienta de consenso y participación. El Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10)

Teniendo como centro la participación y la construcción de consensos a nivel local, la planificación estratégica estimula el desarrollo de capacidades y fortalezas sociales que hacen a una mayor integración y gobernabilidad de los territorios, permitiendo la participación y articulación de actores en torno a objetivos y proyectos de transformación.

Un plan estratégico, en tanto pacto de ciudad "... no tiene valor jurídico ni fuerza coercitiva, su autoridad se basa, en primer lugar, en la garantía de que todo el mundo ha podido participar, aportando ideas, exponiendo sus intereses, expresando sus deseos y formulando sus proyectos. (...) Asimismo la autoridad del plan se consolida con la adecuada comunicación que asegure la correcta divulgación y comprensión de las propuestas de transformación urbana por parte de todos los sectores sociales de la ciudad. Desde esta perspectiva, un proceso de este tipo puede entenderse como una gran operación de participación y por lo tanto, también de comunicación..."¹.

En este sentido, el Plan Estratégico Rosario Metropolitana puso en marcha diversos mecanismos que fortalecieron los ámbitos de participación dentro de su organización y que contribuyeron a trascender las fronteras de las instituciones participantes en estas instancias. Las etapas de este proceso de diálogo, consenso y trabajo colectivo entre los distintos actores de la ciudad y su área metropolitana se llevaron adelante gracias a la participación activa de técnicos y especialistas, referentes académicos, sociales y culturales y de las instituciones más representativas de la ciudad, quienes aportaron su tiempo, conocimiento y criterio en las distintas instancias de trabajo.

Es destacable mencionar que el Plan Estratégico trabaja con un conjunto de entidades que conforman una importante red institucional que ha venido participando activamente desde la formulación del Plan Estratégico Rosario (PER) de 1998. A lo largo de los años esta red originaria ha ido sumando a otras organizaciones comprometidas con el desarrollo de la ciudad.

Las instituciones que toman parte en este proceso son convocadas en virtud de distintas características como su representatividad, trayectoria institucional, conocimiento de las problemáticas abordadas, capacidad de pensar la ciudad integralmente y su compromiso con los objetivos y líneas que consensuadamente vayan elaborando sus integrantes.

En términos organizativos, el Plan Estratégico Rosario Metropolitana posee un esquema dinámico, que combina distintas instancias participativas, técnicas y ejecutivas:

La **Junta Coordinadora** es el núcleo de instituciones de la ciudad que por su grado de representación e incidencia a nivel institucional, social, político y económico, promueven y acompañan el desarrollo del Plan.

¹ Centelles I Portella, Josep. El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional., Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid 2007

El **Consejo Técnico Consultivo**: se constituye con el objetivo de crear una red de referencia formada por Centros o Institutos de Investigación, que aporte su visión en los principales debates relativos a la ciudad y su región.

El **Consejo General**: está conformado por un grupo importante de instituciones de la ciudad, que voluntariamente adhirieron al Plan. Alrededor de 550 organizaciones –de la producción, gremiales, culturales, deportivas, profesionales, universitarias, vecinales, entre otras-.

La **Coordinación Técnica**: es el equipo técnico que posee funciones de apoyo, logística general, producción de materiales técnicos, convocatorias de reuniones de cada etapa, entre otras tareas.

El **Gabinete Técnico del PERM+10**: está constituido por un grupo de representantes técnicos profesionales pertenecientes a las distintas secretarías de la municipalidad de Rosario, que aportan la visión de la experiencia del área a la que pertenecen.

La **Mesa de Intendentes**: es una instancia de diálogo y coordinación de políticas conformada por los intendentes del área metropolitana de Rosario.

Más allá de esta estructura formal, el plan genera herramientas y dispositivos de participación que tienen por finalidad, por un lado, captar a actores que no integran su red institucional, o que no se encuentren representados en alguna entidad, y que tienen capacidades o saberes específicos para el desarrollo del proceso. Por otro lado, integrar a la mayor cantidad de ciudadanos posibles para contribuir con la apropiación de la estrategia de ciudad e identificar inquietudes, problemáticas o resoluciones innovadoras.

Tras diez años de participación de los actores públicos y privados en el proceso de planificación estratégica de la ciudad, fue necesario recurrir a dinámicas de trabajo innovadoras que permitieran renovar la motivación de los participantes. Por este motivo, los esfuerzos se enfocaron en la elaboración de propuestas metodológicas y herramientas de trabajo que estimulen una participación propositiva y dinámica.

Durante la etapa de formulación, fue fundamental el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como instrumentos de interacción con la ciudadanía. Esto contribuyó a crear una red de comunicación y de intercambio de opiniones más ágil y directa.

En este marco, se desarrollaron distintos tipos de actividades:

Actividades de construcción colectiva: que permitieron avanzar en el proceso de planificación a través de sus diferentes etapas. Se celebraron periódicamente reuniones de Junta Coordinadora, de Consejo Técnico Consultivo, de Gabinete Técnico y de la Mesa de Intendentes. Se llevaron a cabo encuentros de comisiones temáticas, talleres participativos, reuniones de trabajo del área metropolitana, encuestas a líderes de opinión, grupos focales con los actores pertenecientes al Consejo General. Además, se conformó un Foro de Proyectos en el sitio web del Plan Estratégico y encuestas virtuales como actividad no presencial.

Actividades de difusión y formación: vinculadas a la capacitación, análisis e intercambio de ideas, y a la comunicación de las diferentes instancias. Se llevaron a cabo ciclos de seminarios y presentaciones de informes periódicos. Asimismo, se confeccionó un boletín Informativo impreso y digital, se desarrolló un sitio web y un espacio de opinión online. Respecto a las actividades formativas, se realizaron jornadas de capacitación y cursos de formación.

Actividades de cooperación e intercambio: en relación con otras ciudades del país y del mundo

vinculadas a la temática de la planificación estratégica. Se realizaron jornadas técnicas de trabajo e intercambio de experiencias. Actualmente, la ciudad de Rosario tiene a su cargo la coordinación de la Unidad Temática de planificación estratégica (UTPE) de la Red de Mercociudades y la presidencia de la Comisión sobre la Planificación Estratégica Urbana (ComPEU) de la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Es miembro coordinador de la Subred Cono Sur de CIDEU y participa en los órganos de conducción de las redes internacionales a las que se encuentra asociada. Cabe destacar que Rosario preside CIDEU desde junio de 2009.

La institucionalización de la cooperación público- privada

El Plan Estratégico de 1998, operó en la ciudad como el primer espacio de encuentro entre actores públicos y privados para la construcción colectiva de propuestas. El mismo contribuyó a consolidar una modalidad de trabajo articulado el cual derivó en la conformación de innovadoras estructuras institucionales para el abordaje de los campos de actuación estratégicos de la ciudad.

Ejemplo de estas instancias son el *Polo Tecnológico Rosario*, la *Agencia de Desarrollo Región Rosario*, el *Ente de Turismo*, el *Ente de Transporte*, entre otros, quienes además de trabajar en la cotidianeidad de la resolución de sus temáticas, desarrollan espacios de construcción de proyectos de futuro en relación a las potencialidades y necesidades de su sector.

En este sentido, uno de los desafíos de este segundo plan estratégico fue, por un lado, reconocer a estos actores como diferenciales, dada su naturaleza y mirada estratégica para abordar las temáticas y en donde además sus propuestas se discuten y formulan en sus propios espacios de articulación.

Por otro lado, poder detectar e incorporar las iniciativas formuladas en el seno de estas instituciones al menú de propuestas que contribuyen al logro de la visión de la ciudad.

Otro de los factores que otorgó sustentabilidad al proceso, ha sido el respaldo político sostenido que han manifestado a lo largo de más de diez años diferentes actores de la ciudad. Especialmente, el rol de liderazgo ejercido por el Ejecutivo Municipal y los representantes de la Junta Coordinadora.

La experiencia de planificación estratégica en Rosario es un ejemplo de coordinación y movilización de fuerzas hacia metas comunes. Entre otras cosas, ha generado compromiso y acuerdos que superaron la modalidad declarativa para viabilizar efectivos cursos de acción.

PERM+10. Continuidades y nuevas problemáticas

Como producto de la gestión estratégica del primer plan, Rosario se ha transformado. Los lazos complejos que constituyen su dimensión metropolitana se han extendido y consolidado, y las soluciones a los problemas de ayer imponen hoy nuevos retos. Este contexto determina el surgimiento, en nuestra ciudad, de nuevas e impensadas expectativas, ideas y propuestas que acompañen su crecimiento.

Nuevos temas y problemáticas como el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, la adopción y el desarrollo de energías alternativas, la promoción del conocimiento y la industria biotecnológica, la movilidad urbana y la conectividad regional, y la articulación de la planificación pública con la inversión privada como herramienta para la inclusión y el desarrollo urbano, aparecen en la agenda de los actores de la ciudad y demandan ser abordadas con visión estratégica y de largo plazo.

Asimismo, este segundo Plan Estratégico, constituye una oportunidad para suscribir una vez más, los compromisos irrenunciables que viene sosteniendo nuestra ciudad desde hace más de diez

años: el desarrollo con equidad, el acceso a la vivienda, la ciudadanía responsable, la educación como instrumento de inclusión y progreso social, el espacio público como ámbito de convivencia, la participación y el consenso como herramienta de construcción política, y el sostenimiento de la escala humana de la ciudad.

Igualmente, las iniciativas y los deseos planteados en el Plan Estratégico Rosario de 1998 reaparecen expresadas en las diferentes instancias de trabajo con un impulso renovador.

El balance entre continuidad y cambio en este segundo plan se refleja no sólo en sus proyectos, sino que se encuentra enunciado en las nuevas líneas estratégicas, que recuperan el espíritu de las líneas propuestas en el PER del año 1998.

En aquel entonces, fueron formulados cinco lineamientos estratégicos: La ciudad del trabajo, La ciudad de las oportunidades, La ciudad de la integración, La ciudad del río, La ciudad de la creación. Hoy, el Plan Estratégico Rosario Metropolitana es formulado en torno a cinco nuevas líneas estratégicas que retoman las expectativas de desarrollo propuestas una década atrás, pero le suman las aspiraciones de los actores en relación al futuro:

Trabajo + Economías de calidad

Oportunidades + Ciudadanía

Integración + Conectividad

Río + Calidad de vida

Creación + Innovación

Estas líneas estratégicas son los grandes orientadores del plan, y representan las metas específicas que permitirán alcanzar el objetivo general del plan, la visión u horizonte del Plan Estratégico Rosario Metropolitana, definido como:

Metrópolis moderna, territorialmente integrada y socialmente inclusiva, sustentada en la cultura, la innovación y las economías de calidad; con protagonismo y conectividad nacional y global.

Metodológicamente para este nuevo plan se adoptó una estructura conceptual innovadora. En lugar de establecerse las líneas estratégicas como categorías excluyentes, en las cuales se anidan los proyectos, estas representan nodos de una densa red en la cual los proyectos se articulan estratégicamente. En esta malla de interconexiones, las propuestas se vinculan con una o más líneas estratégicas, así como con otros proyectos con los cuales puedan desarrollar una relación sinérgica.

Mediante este recurso, se aspira a reflejar la máxima potencialidad de cada proyecto de aportar a una o más líneas estratégicas, y de contribuir al sostenimiento del horizonte como objetivo general de plan.

El PERM+10 queda estructurado, entonces, como una red estratégica, en la cual los proyectos se encuentran interconectados, afectándose y condicionándose mutuamente. De este modo, la visión integral del entramado del plan nos revela su sentido estratégico, ya que la estructura en red brinda una perspectiva completa y comprensiva del lugar que ocupa cada proyecto en el marco general del mismo, más allá de su pertenencia a una determinada línea estratégica.

En consecuencia, el plan estratégico ya no es un árbol, sino una red que, como tal, admite un universo de lecturas más amplio y, si se quiere, subjetivo. Esta red permite construir diversos enfoques y recorridos en torno al contenido del plan, a partir de la perspectiva particular del observador.

Todo esto ha quedado plasmado, finalmente, en un documento o libro que conforma un producto que es preciso entender no exclusivamente como un documento técnico, sino básicamente como un documento político con una importante función comunicacional.

Estas apuestas metodológicas, parten del supuesto de que para garantizar una mejor participación ciudadana es preciso brindar información sencilla y de manera accesible. Para ello, el PERM+10 utilizó diferentes recursos retóricos y visuales, simplificó las estructuras de las fichas de proyectos, adoptó un lenguaje sencillo para allanar su lectura, redujo la cantidad habitual de capítulos introductorios, y construyó un dispositivo interactivo para llegar a una mayor cantidad de públicos.

El libro del Plan es la piedra basal que permite difundir, comunicar y orientar este pacto consensuado entre actores locales. Representa sólo un momento, la etapa de formulación, mientras que el gran desafío comienza con la concreción y desarrollo de los proyectos, es decir con la fase de gestión estratégica que construye la sustentabilidad del modelo de ciudad para el futuro.

Los desafíos de la gestión estratégica de la ciudad. Repensando la participación

Habiéndose aprobado el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10), el 29 de abril de 2009, se inicia una etapa en la cual se llevaron adelante una serie de presentaciones, encuentros y jornadas destinados a la difusión e intercambio de las estrategias y proyectos contenidos en el Plan.

Las mismas permitieron llegar a otras organizaciones y ciudadanos que durante la etapa de formulación no habían participado de forma directa. Entre las que podemos destacar, se encuentran las rondas de trabajo con referentes territoriales y Consejeros de Presupuesto Participativo en cada uno de los distritos municipales. Éstas constituyeron instancias de efectivo enriquecimiento y apropiación de las propuestas de transformación urbana. Asimismo, se realizaron presentaciones en facultades, redes de gobiernos locales, congresos, instituciones intermedias, entre otros espacios.

El gran desafío de los planes estratégicos consiste en trascender las fronteras de su formulación, plasmada en un documento, para concretarse y materializarse en efectivos proyectos, algunos tangibles y otros intangibles, que permitan lograr un cambio sustancial en la realidad de las ciudades. Esta tarea requiere, a diferencia de otras instancias de trabajo, un mayor número de compromisos, acuerdos, y dispositivos de articulación entre los actores que permitan el cumplimiento de los proyectos que nos hemos propuesto.

Como se expuso anteriormente, durante la etapa de formulación del plan se abrieron diferentes espacios participativos, mayormente de carácter amplio y que contemplaron modalidades informativas, consultivas y decisorias. Durante la etapa de gestión, que se inicia formalmente en el 2010, una de las cuestiones clave es la de involucrar, articular y corresponsabilizar a los actores públicos y privados, repensando y profundizando los dispositivos de participación.

En esta fase, muchos de estos actores deberán posicionarse como líderes de proyectos, lo que implica que deberán asumir un nivel de responsabilidad mayor en la implementación de las acciones y el aporte de recursos económicos, humanos, entre otros.

Además, la complejidad de gestionar proyectos estratégicos demanda el involucramiento y la convocatoria de nuevos actores que puedan contribuir con la implementación, seguimiento y evaluación de las iniciativas.

Por lo mismo, será imprescindible fortalecer y consolidar los canales de participación de la ciudadanía en su conjunto, para construir los consensos necesarios que acompañen e impulsen la concreción del plan.

Otro de los retos que debe abordar este instrumento es la emergencia de nuevas escalas territoriales, implementando mecanismos de coordinación de políticas y cooperación intermunicipal, ya sea a nivel metropolitano o regional.

La asunción de esta nueva escala territorial conlleva el esfuerzo adicional de afrontar los inconvenientes propios de una planificación que se extiende más allá de los límites político-administrativos de una ciudad: la falta de un marco legal que brinde autonomía de acción a los municipios y comunas que integran el territorio para asociarse estratégicamente; los desfases de escala entre los municipios y las comunas, que implican una gran diferenciación en sus status político-administrativos; finalmente, la complejidad de las nuevas relaciones que se establecen entre los actores públicos y privados que pasan a integrar un territorio que se proyecta a escala metropolitana.

En este contexto, entonces, Rosario enfrenta el desafío de pensar una perspectiva estratégica de escala regional que pueda contemplar las relaciones económicas, sociales y políticas que involucren a la ciudad y a los municipios y comunas que la rodean.

Bibliografía

- Centelles I Portella, Josep. El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional., Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid 2007.
- Falú, Ana y Marengo, Cecilia “Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones”, extraído del sitio web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>, Buenos Aires, 2004.
- Fernández Güell, José Miguel. Planificación Estratégica de las Ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Ed. Reverte. Barcelona, 2006.
- Fernández Güell, José Miguel “25 años de planificación estratégica de ciudades”.. Ciudad y territorio: Estudios territoriales No 154. Ministerio de Vivienda, Madrid 2007.
- PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO 1998 (PER)
- PLAN ROSARIO METROPOLITANA ESTRATEGIAS 2018
- Pompei, Ana Laura, Durand Luciano y Barese Pablo. “La experiencia de la planificación estratégica en Rosario: Plan estratégico y Plan Urbano”. Pensar en lo Estratégico Urbano 2005. Colección Conocimientos en Red. Centro Iberoamericano de Desarrollo Urbano y Agencia Española de Cooperación Internacional. Barcelona. 2005

Sitios Web consultados

WWW.CIDEU.ORG

WWW.PERM.ORG

www.cities-localgovernments.org/

A IDENTIDADE DIGITAL E AO ACESSO À INTERNET: NOVOS DIREITOS NA CONSOLIDAÇÃO DA CIBERDEMOCRACIA

Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire

geovanacartaxo@gmail.com

Tainah Simões Sales

tainahsales@gmail.com

Universidade de Fortaleza

Fortaleza - Brazil

Resumo

O presente estudo visa discutir os impactos da transformação da democracia em ciberdemocracia, a partir de discussões acerca do desenvolvimento de uma cidadania digital e da possibilidade de ampliação do fazer político do cidadão mediante a inclusão e o acesso às novas tecnologias. É imprescindível a colaboração da sociedade na formação de uma cidadania participativa e num Estado verdadeiramente democrático. Cresce a necessidade de o Estado tornar-se mais transparente e acessível aos cidadãos, mediante a prestação de serviços e informações, e as novas tecnologias tornam-se instrumentos cada vez mais eficazes em sua concretização. Dessa forma, a pesquisa avalia os instrumentos fornecidos pelo Poder Público para uma efetiva participação popular online no Poder Executivo e Legislativo, bem como as novas formas de mobilização social, mediante o fortalecimento de organizações não governamentais (ONGs) e da inclusão digital. A partir da concretização da ciberdemocracia, pretende-se estudar, ainda, a formação de uma identidade digital, mediante o exercício da cidadania eletrônica (e-citizenship), albergada pelo crescente sentimento de que o indivíduo, enquanto cidadão, pode ter acesso a informações públicas e efetivo poder no fazer democrático. O estudo contou com análise bibliográfica de conceitos como ciberdemocracia, esfera pública inclusão e cidadania digital, além da análise de casos concretos de redes sociais que proporcionam um efetivo exercício da democracia e aumento da liberdade de expressão. O objetivo do estudo é analisar as mudanças e a formação de uma identidade digital, além da possibilidade de as novas tecnologias representarem mecanismos importantes de resgate da participação e fortalecimento da democracia. Num momento de explosão do impacto da internet e das novas tecnologias da informação sobre a vida das pessoas, exige-se mais do que nunca a ampliação da investigação científica sobre os rumos democracia em suas mais diversas formas.

Palavras-chave: Identidade digital. Direito ao acesso à Internet. Inclusão digital. Direitos Humanos. Direitos fundamentais.

Introdução

Pesquisa realizada em 26 países abrangendo mais de 27 mil adultos, inclusive o Brasil, revelou que 87% dos usuários defendem que o acesso a internet é um direito. No Brasil esse número sobe para 91%. 53% dos entrevistados defendem que a internet não seja regulada por governos. A pesquisa ocorreu entre novembro de 2009 a fevereiro de 2010 e foi realizada pela rede mundial BBC1. Os dados reforçam o surgimento de um novo direito, o direito à internet, um desdobramento do direito universal à informação e livre manifestação do pensamento. Mas as consequências deste direito nutrem o avanço fundamental da capacidade de articulação, comunicação, fortalecimento e criação de identidades e, principalmente, funda um novo fazer político. São estes os temas que serão tratados neste artigo, quais as inovações no exercício da cidadania e no forjar da identidade moderna mediados pelo ciberespaço? As novas tecnologias têm engendrado o fortalecimento e aprofundamento do fazer democrático?

O acesso rápido, mais econômico, diverso e multifacetado de informações provenientes de

diferentes grupos de interesse, em uma profusão de liberdade e em formatos mais amigáveis e didáticos (mapas, gráficos, vídeos, desenhos, hiperlinks) transforma as diversas relações humanas, sejam comerciais, pessoais ou cidadãos. A relação com o Poder Público reveste-se de maior transparência e menos burocracia. Levy (2002) correlaciona a democracia e sua evolução com a transformação nos processos comunicacionais, iniciando na Grécia com a invenção do alfabeto grego, que disseminou a escrita e a leitura, aprofundou-se e consolidou-se na Idade Moderna com a invenção da imprensa e torna-se planetária com o advento da internet. É a denominada Ciberdemocracia.

As novas tecnologias impellem o surgimento de novos direitos, como o direito à identidade digital e ao acesso à internet, e modificam e ampliam o estar no mundo, criando variações e flexibilidades na construção da identidade e da cidadania. A ausência na participação no mundo digital atualmente implica uma lacuna na inserção seja no mercado de trabalho, seja nas possibilidades de sociabilidade e acesso à informação e produção cultural, além do distanciamento crescente dos espaços de tomada de decisão e formação da esfera pública. Para Arendt (1979):

Os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução. Compõem um construído axiológico, fruto da nossa história, de nosso passado, de nosso presente, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social. [...], a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de lutas antes de serem reconhecidos como direitos.

Os novos status e sujeitos sociais imbricados pela complexificação da sociedade fazem surgir os novos direitos. É importante ressaltar, contudo, que a era da positivação de direitos pelo Estado está ultrapassada: vivemos uma era em que a subjetividade humana é quem define os elementos e direitos a serem respeitados por todos (ANNONI, 2008, p. 129-130).

O direito a Informação está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos² no artigo XIX:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

As exigências e necessidades de informação ampliadas pela Sociedade Informacional revestem o Direito a Informação de diferentes matizes a exigir a positivação de novos direitos como Direito ao Acesso à internet e Direito à identidade digital.

Direito ao acesso à Internet: um novo Direito fundamental

A leitura da dos pensadores estudiosos da cibercultura, não descreve uma posição unívoca entre os que refletem sobre a sociedade da informação, entre os teóricos que se debruçam sobre as vantagens libertadoras das novas tecnologias está André Lemos (2003), que afirma que a cultura contemporânea é tão associada à modernidade e à era digital que deve ser chamada de Cibercultura, e Pierre Lévy (2002), que entende que o ciberespaço proporciona maior visibilidade e transparência na esfera pública. O fato é que o exercício laboral, acadêmico e político, nas mais diversas esferas se utilizam da mediação das novas tecnologias para ser reconhecido, sejam os exames médicos, mediados por tecnologias da imagem, as comunicações que assistem a substituição e convergência de mídias e a interatividade crescente como uma demanda da sociedade, seja na virtualização do Poder Judiciário, digitalização das bibliotecas e o sem número processos de e-commerce que se expandem na economia globalizada, ou ainda os sites de relacionamentos, nada parece estar fora

da rede.

Desse modo, a adequação do ordenamento jurídico, em escala global, a necessidade de garantias a essa nova forma de se expressar e estar no mundo é apenas um desenrolar do já assegurado direito à liberdade de expressão e acesso à informação. Nesse sentido a exclusão do mundo digital mostra-se uma exclusão perversa no momento em que a cultura e a informação se disseminam de forma massiva, interativa e globalizada, com velocidade e volume nunca antes alcançados.

Levy descreve em sua obra *O que é virtual* os processos de virtualização do corpo, do texto e da economia, e afirma que o virtual é real. Neste sentido, a economia virtualizada suporta a necessidade de inclusão e universalização do acesso à internet.

A Sociedade da Informação caracteriza-se pela centralidade que a comunicação e a informação, baseadas no desenvolvimento tecnológico, assumem na vida cotidiana tornando-se responsável por conectar e desconectar indivíduos, grupos, regiões e países em fluxo contínuo de decisões estratégicas (OLIVEIRA, 2002, p. 122). Esta centralidade transforma as relações sócias e, sobretudo, transforma Direito.

Os diversos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988 segundo o constitucionalista Paulo Bonavides (2000) divide-os em quatro gerações, sendo a primeira geração os direitos de liberdade; a segunda geração são os direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos; a terceira engloba direitos ao desenvolvimento, paz, ao meio ambiente, propriedade sobre o patrimônio comum e de comunicação, e a quarta geração abrange os direitos à democracia, informação e pluralismo.

Apesar de não positivados pela legislação pátria os direitos à identidade digital e ao acesso à internet são essenciais à democracia e ao desenvolvimento sustentável. É importante registrar o nascimento dos direitos no ritmo dos reclames históricos, das necessidades da evolução e sofisticação da sociedade; é o que se analisará neste trabalho, as pegadas e marcas do surgimento de um novo direito.

Wachowicz (2008) inova ao propor uma quinta dimensão dos direitos, os direitos da realidade virtual, da internet e da informática. Os direitos fundamentais são indispensáveis para que se possa garantir a participação política do cidadão e a sua inserção em um mundo social.

Os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade real, bem como por meio da outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade), na conformação da comunidade e do processo político, de tal sorte que a positivação e a garantia do efetivo exercício dos direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do status político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetros de legitimidade (SARLET, 1998, p.62).

O direito a internet encontra-se elencado como um direito de quinta dimensão, apesar da facilidade didática da explicação dos direitos a partir da metáfora das diferentes dimensões ou gerações, esta escala é bastante criticada por preconizar indiretamente alguma hierarquização ou priorização dos direitos humanos.

Insere-se o direito à informação, direito humano fundamental que, durante décadas, foi relegado a segundo plano, em prol da proteção sucessiva de direitos. Assim, a partir da

constatação dos direitos humanos não serem sucessivos, mas cumulativos, bem como não se classificarem em categorias ou gerações, é que se deu, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, no plano internacional, o emergir o novo Direito dos Direitos Humanos, acolhendo suas dimensões em convenções coletivas de natureza multilateral. (WACHOWICS, 2008, p.257)

A compreensão da indivisibilidade, interconexão e cumulatividade dos Direitos Humanos são assentadas na Resolução nº32/120 da Assembleia Geral das Nações Unidas: “Todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se inter-relacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes.” Corrobora com a imbricação do Direito ao acesso à internet com o novo exercício da democracia e da cidadania, como interfaces de uma mesma pedra, os Direitos Humanos, brunidos junto à sociedade, no ritmo de suas necessidades e conquistas.

As tecnologias de informação e comunicação elaboram interconexões com o exercício da democracia, oportunizando inovadores espaços de mobilização, difusão de informação, ampliação e universalização do conhecimento, transparência pública e sobretudo a formação de uma nova esfera pública. O fortalecimento de um discurso racional sobre um tema, a difusão de informações complexas e o envolvimento e ampliação do engajamento da comunidade somou uma ferramenta essencial no estabelecimento de fluxos de informação, no forjar visibilidade, autoridade e legitimidade, ciberespaço:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1997, p.92).

A revolução tecnológica tem sua gênese ligada a movimentos culturais libertários e inovadores, apesar da internet ter sua origem no controle de computadores destinados a descentralizar as informações militares americanas em caso de guerra (ARPANET), não desconfigura o caráter extremamente revolucionário das novas tecnologias. O estudo da biografia dos criadores do Computador pessoal, como Bill Gates e Steve Jobs, demonstra o espírito transformador incutido nas idéias e motivadoras da ousadia e criação do novo. O uso político que acompanha a chamada cibercultura (LE MOS, 2003, p.8) é engendrado pelas inovações, explicadas por Lemos em três aspectos: a saber: (a) liberação do pólo emissor, (b) conectividade e (c) reconfiguração. De fato, fundamentando o fortalecimento de uma esfera pública transformadora.

O acesso à internet atualmente é condição para o exercício de diversos direitos, como o acesso à cultura, a informação, a expressão, ações mediadas de modo crescente pelo ciberespaço. É o fenômeno da desmaterialização e desterritorialização.

A imediatividade na troca de dados e informações pelo planeta torna o mundo “menor” e amplia a sensibilidade e envolvimento das pessoas na problemática humana como nunca antes foi experimentado. É a chamada omnivisão, conceito desenvolvido por Pierre Levy (2004, p.374), segundo o qual “É possível encontrar e mostrar, a partir de qualquer ponto da rede, quase tudo aquilo que pode ser captado na esfera digital”. Este fenômeno provoca a desmaterialização dos produtos culturais e da economia no intuito de facilitar sua propagação. “A omnivisão distingue-se da televisão porque permite a cada um não apenas ver a distância, mas também digerir o próprio olhar (LÉVY, 2002, p. 67).”

Castells confirma as diferentes dimensões do direito a informação (1999, p. 51) e ensina: “pela primeira vez na história, a mente humana é uma força direta de produção, não apenas um elemento decisivo no sistema produtivo.” As modificações profundas nas dimensões espaço-temporais se aliam a ampliação e diversificação da capacidade e liberdade de expressão: é o indivíduo

contribuindo ativamente com o conhecimento e não sendo mero espectador. Desse modo, amplia-se o estar e pensar no mundo e constroem-se novas pontes, relações, conexões que suportam novas perspectivas necessárias a esta compreensão.

Direito ao Acesso à Internet: decisões judiciais e políticas públicas democratizantes

O temor despertado pelos possíveis mau usos do ciberespaço, tais como a perpetuação de crimes, violação de direitos autorais, falsas identidades, ofensas a veracidade das informações perfazem uma constante pressão para o controle da internet. Apesar disso, a população tem se manifestado no sentido de garantir o acesso como um direito que está sobreposto ao controle, conforme dado da pesquisa da BBC, citada anteriormente, em que 53% dos entrevistados são contrários ao controle da internet.

A França inaugurou uma legislação que visava o registro e controle dos acessos à internet, e previa punições para os internautas que baixassem conteúdo sem autorização, como músicas, arquivos etc. A lei regulamentava ainda a identificação de cada usuário por seu endereço IP, criando uma série de procedimentos, na maioria das vezes inúteis, para verificar a identidade dos usuários. A Lei designada HADOPI (Haute Autorité) sofreu críticas e rejeição por parte dos cidadãos franceses, que a denunciaram como fruto do lobby dos produtores culturais. Estudos desenvolvidos na Universidade francesa de Rennes demonstraram que os usuários do compartilhamento de arquivos (Peer to peer ou P2P) são também os maiores compradores de DVD, sendo a internet uma difusora e não um problema na economia cultural³. A discussão levou o partido Socialista Francês a questionar a constitucionalidade da Lei.

A decisão da Corte Francesa foi emblemática e confirma o reconhecimento de um Direito Fundamental à Internet que se sobrepõe aos sistemas que possam vir a limitar o acesso e a difusão de informações. A decisão nº 2009-580 DC de 10 de junho de 2009 do Conselho Constitucional Francês foi comemorada no mundo inteiro pelos que apregoam a liberdade e o livre acesso na internet:

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ; que, sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de lutte contre les pratiques de contrefaçon sur internet avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer ; que, toutefois, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ; ⁴

A polêmica atingiu o Brasil que elaborou projeto de Lei com mesmo intuito, chamada de Lei Azeredo, por ser de iniciativa do Deputado de Minas Gerais Eduardo Azeredo. O projeto de Lei 89/2003 (PL Azeredo) provocou a mesma reação na comunidade cibernética, desencadeando diversos movimentos e listas de repúdio ao controle da internet, uma clara mensagem da população ao reconhecimento de um novo direito, o direito ao acesso à internet, como faceta atual do próprio direito à informação e a liberdade de expressão. EM trâmite no congresso o projeto perdeu a força e está em fase de revisão. Enquanto isso, políticas públicas afirmativas são desenvolvidas num sentido contrário, e reforçam a necessidade de aprofundar e garantir o amplo acesso ao ciberespaço.

Nesse sentido foi aprovado em São Paulo o Decreto Estadual nº 54.921, de 15 de outubro de 2009 pelo governador José Serra, instrumento que visa criar e incentivar a banda larga popular de

inclusão digital, e dará acesso de forma mais barata a cerca de três milhões de usuários de internet rápida só no estado de São Paulo. O objetivo do programa consiste em:

(...) facilitar o acesso da população, preferencialmente de baixa renda, do Estado de São Paulo ao serviço de comunicação à pessoa física na modalidade de disponibilização de meios de acesso à Internet em banda larga por meio de incentivos fiscais às empresas prestadoras desse serviço.

O programa prevê ainda o incentivo fiscal aos serviços de comunicação condicionada a prestação do serviço de banda larga seja igual ou inferior a R\$ 29,80 (vinte e nove reais e oitenta centavos), já incluído nesse preço o equipamento modem, sua manutenção e os demais serviços inerentes à comunicação pela Internet, devidos à prestadora do serviço ou a terceiros, tais como provimento de serviço de conexão à internet ou atendimento ao assinante.

Desde 2000 o programa de modernização administrativa no Brasil incluiu nas suas ações a implantação de um Governo Eletrônico, o marco desta ação foi a promulgação do Decreto em 18 de outubro de 2000 para instituir o Comitê Executivo do Governo Eletrônico. O principal objetivo é o fornecimento de serviços e informações aos cidadãos de forma mais rápida, transparente e com economia de recursos humanos e materiais. Entre as suas competências estão a promoção de programas e projetos de instalação de infra-estrutura tecnológica no âmbito da Administração Pública Federal, estabelecer metas, diretrizes e definir padrões de qualidade e mecanismos de prestação de serviços eletrônicos:

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão. (Brasil, 2000)

Para executar a política do Governo Eletrônico foram instituídos Comitês Técnicos (Decreto de 29 de outubro de 2003) no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (BRASIL, 2003). Os oito Comitês Técnicos refletem o escopo e abrangência desta política pública que visa ao fim a ampla inclusão digital e acessibilidade aos serviços e informações governamentais:

I - Implementação do Software Livre;

II - Inclusão Digital;

III - Integração de Sistemas;

IV - Sistemas Legados e Licenças de Software;

V - Gestão de Sítios e Serviços On-line;

VI - Infra-Estrutura de Rede;

VII - Governo para Governo - G2G; e

VIII - Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica.

É clara a articulação do Poder Público no sentido de promover ações para a informatização e modernização da Administração, incluindo a participação da população, ainda como forma de diminuir custos e tornar a máquina estatal mais eficiente. No entanto, a transparência e maior acesso à informação consistem nas consequências diretas deste processo. A economia globalizada impõe

cada vez mais a articulação e formação de cidadãos conectados, sob pena de o país instalar uma lacuna nos diálogos internacionais e na concorrência econômica. Dessa forma, no que diz respeito à inclusão digital, muitos programas já estão em fase de implementação no Brasil.

O Programa Banda Larga nas Escolas, de 2008, por exemplo, é uma iniciativa do Ministério da Educação de implantar nas escolas públicas laboratórios de informática com internet Banda Larga. A previsão é que em três anos todas as escolas públicas com mais de cinquenta alunos recebam tal incentivo do Governo (GUIMARÃES, 2008).

O acesso à internet ainda não é universal, no entanto o ritmo de expansão do acesso imprime perspectivas alvissareiras, estudos apontam que a sua expansão tem ocorrido três vezes mais rápida que a televisão e o rádio há alguns anos. Werthein (2000, p. 74) afirma que "o ritmo do avanço tecnológico no alvorecer do novo paradigma tem sido, sob qualquer ótica, extraordinário. O ritmo de expansão da Internet no mundo levou apenas um terço do tempo que precisou o rádio para atingir uma audiência de 50 milhões de pessoas."

Em pesquisa realizada pela Internet World Stats (2009) em 2000 havia, aproximadamente, 360.985.482 de usuários da internet no mundo. Em 2009, esse número saltou para 1.668.870.408, ou seja, em nove anos, o número de internautas quintuplicou.

O jornal New York Times noticiou no dia 12 de março de 2010 o início de uma batalha para implantar um plano de 10 metas para universalizar a internet rápida nos Estados Unidos: o projeto foi apresentado ao Congresso Americano, mas encontra a resistência das grandes lobbies das telecomunicações. 5

Percebe-se a sincronia de políticas públicas, decisões judiciais, manifestações da sociedade civil no sentido de afirmar e fundamentar o novo direito à internet, consolidando uma sociedade da informação, em que a intermediação das novas tecnologias contagiam o fazer humano. Alguns teóricos arriscam a gênese de uma nova fase, o pós humano, que reflete um novo estar no mundo, uma nova identidade.

Direito à Personalidade e à Identidade Digital

O direito à personalidade amparado na dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, de acordo com caput do art. 1º da Constituição Federal de 1988 reveste-se de uma importância crescente em uma sociedade complexa e que enfrenta constantes inovações tecnológicas que desafiam e transformam as noções de privacidade, integridade, honra, identidade, liberdade e imagem. Os direitos de personalidade consistem no conjunto de caracteres próprios da pessoa (TELLES, 1977, p. 315), são direitos inerentes à própria existência, são subjetivos.

Constituem direitos necessários, inextinguíveis, vitalícios, ilimitados conforme apregoa o artigo 11 do Código Civil Brasileiro. No entanto, o advento das novas tecnologias revoluciona as formas de interação do indivíduo com o meio, com o outro, com as coletividades. A possibilidade de conexão global e não apenas local, a visibilidade e reconstrução de atores sociais múltiplos por meio do ciberespaço auxiliam no desenvolvimento de identidades multifacetadas e plurais.

A perspectiva pós-humana conecta-se com o amplo acesso à informação mediada, sobretudo, pela utilização de computadores e internet, forma-se uma nova identidade, com caráter subjetivo e inerente ao próprio corpo. É o caso de alguns weblogs, por exemplo, que "trabalham aspectos da 'construção de si' e da 'narração do eu'." (RECUERO, 2009, p. 26).

É nesta perspectiva que surge, numa ramificação dos direitos de personalidade, o novo direito à identidade digital.

A era da revolução digital proporciona a ideia de um “eu” plural ou fragmentado, multifacetado, constituído pela interação de vários aspectos subjetivos difundidos pelo ciberespaço. A rede possibilita relações múltiplas entre personagens que têm suas habilidades, referências, conexões ampliadas pelos computadores, fato que interfere na construção do pensamento e da própria identidade do indivíduo:

Os sites pessoais que hoje em dia proliferam na Web são um exemplo claro da nossa multiplicidade de identidades, ou melhor, da nossa coerência dentro da multiplicidade de referências que constroem a nossa identidade, são também o reflexo do indivíduo como um nó numa rede de informação na sociedade em geral, assim assumimos personalidades cada vez mais flexíveis, estabelecemos links de identidade (JÚLIO, 2005, p. 13-14)

Raquel Recuero (2009) analisa e descreve a formação de uma identidade digital por meio de características próprias expressas na internet, como exemplo se identifica: o uso de palavras próprias, cores nas falas, criação de nicknames, o pertencimento a comunidades, grupos semânticos, que se identificam por ideologias ou gostos comuns, e a expressão de seu pensamento em weblogs ou outros sites de redes sociais. Recuero afirma que a identidade é a manifestação da personalidade.

A interação entre indivíduos de realidades, locais e referências diversificadas proporciona a construção de uma identidade múltipla dada a ampliação das referências e capacidade de expressão. A possibilidade de constantemente “atualizar” as páginas, refazer o texto, modificar as expressões oportuniza a flexibilidade que influencia a construção do “eu” múltiplo. A exposição exacerbada constitui outra característica atual comentado por SIBILA (apud Recuero, 2009, p.26):

Sibila (2003) chama de “imperativo de visibilidade” da nossa sociedade atual essa necessidade de exposição pessoal. Esse imperativo, decorrente de intersecção entre público e privado, para ser uma consequência direta do fenômeno globalizante, que exacerba o individualismo. É preciso ser “visto” para existir no ciberespaço. É preciso constituir-se parte dessa sociedade em rede, apropriando-se do ciberespaço e constituindo um “eu” ali (Efimova, 2005). Talvez mais do que ser visto, essa visibilidade seja um imperativo para a sociabilidade mediante pelo computador.

Esta visibilidade argüida por Sibila perfaz outra determinante na formação da identidade atual. Define-se identidade como o fator que “possibilita diferenciar uma pessoa, um grupo, uma cultura, ou uma sociedade de outra, ou seja, o ‘eu’, do ‘ele’ ou o ‘nós’, dos ‘eles’.” (OLIVEIRA, 2002, p. 133). A identidade, portanto, se transforma de acordo com as relações sociais, com a evolução histórica, social, e cultural.

Nessa perspectiva surge um novo conceito o “pós-humano”, resultado da revolução digital da cibercultura. Constitui uma expressão “estrategicamente forte de modo a nos levar a enfrentar a necessidade presente e agudamente desafiante de repensarmos a condição humana na pluralidade de suas facetas, na medida em que são agora afetadas em intensidade pelas tecnologias, a saber, a faceta molecular, a corpórea, a psíquica, a social, a antropológica e a filosófica.” (SANTAELLA, 2009).

O pós-humanismo seria a relação convergente e indistinguível entre a tecnologia e os organismos, de modo que toda a concepção da vida e do conhecimento humano devem ser repensados. As novas tecnologias de informação e comunicação se imbricam tão fortemente tantos aspectos inerentes à vida e ao cotidiano das pessoas que hoje se confundem. Isso porque os computadores, por exemplo, não são somente máquinas destinadas à repetição mecânica: são fortes instrumentos de difusão das artes, da cultura, do pensamento, do conhecimento e da ciência, e atualmente remodela o próprio conceito de vida, de corpo e das capacidades “naturais” do homem. Além

disso, são capazes de criar laços sociais e afetivos, modificar uma cultura política e fortalecer o sentimento de cidadania, realizar transações econômicas, diminuir a distancia entre o Poder Público e a sociedade. As tecnologias estão presentes em todas as faces da vida do indivíduo, provocando transformações psicológicas, ideológicas e físicas, a exemplo dos avanços da medicina e da biotecnologia.

O pós-humanismo nos leva a uma reflexão filosófica e antropológica a cerca do estar no mundo e da nova concepção do ser. Nesse contexto, encaixa-se a identidade digital que, como já explicado, é constituída por uma multiplicidade de faces difundidas no ciberespaço.

Admitindo que a identidade digital e a personalidade estão amplamente relacionadas, é impossível não pensar em um Direito que não garanta e proteja as modificações do “eu” proporcionadas pelo advento das novas tecnologias de informação e comunicação. Como o ordenamento jurídico, a nível nacional e internacional, não podem estar em descompasso com as necessidades e os reclamos históricos e sociais, urge que haja proteção jurisdicional a esta nova concepção de identidade e personalidade.

A construção de identidades digitais múltiplas, a possibilidade de contribuir com mobilizações sociais e ser um cidadão no ciberespaço já estão inseridas subjetivamente no próprio homem pós-moderno e pós-humano. Sendo uma perspectiva intrínseca ou inerente do indivíduo, constituem, ainda, direitos de personalidade baseados no princípio da dignidade da pessoa humana e merecem todo o respeito e amparo jurisdicional.

Conclusão

O Direito ao acesso à internet encontra-se em amplo processo de afirmação, reconhecidos pela população, caminham nos processos judiciais, na inspiração de novas políticas públicas e se consolidam como um novo direito humano, mesmo que ainda não positivado.

O reconhecimento da historicidade e evolução dos direitos encontra amparo na observação do surgimento dos novos direitos, denominados de forma didática, de quinta dimensão de direitos, a internet, a identidade digital e ao acesso a internet, como reflexo da sociedade da Informação, em que a difusão de conhecimentos, o fazer laboral, político ou cultural se encontram mediados pelas novas tecnologias. A mudança na sociedade emerge a necessidade de novos direitos para proteção de novas formas de estar e interagir no mundo. O acesso à internet, por sua vez, é essencial para que seja possível falar numa nova esfera política, na transformação da democracia em ciberdemocracia. Esta seria formada por cidadãos de todo o planeta, capazes de articular e participar ativamente de movimentos e das mudanças ocorridas nos setores econômicos, sociais e políticos.

As transformações nas formas de interações, a multiplicidade de formas de se expressar e a pleora de conexões e referências aliadas à flexibilidade inerente a construção e perfis no ciberespaço, bem como a quase compulsória visibilidade da contemporaneidade são alguns dos aspectos que moldam a construção de uma nova identidade, a identidade digital. Dado o “imperativo da visibilidade” o direito à identidade digital se alastra como uma faceta das transformações advindas da fase pós-humana.

Referências Bibliográficas

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Cia das Letras, 1988, p.134.

- ANNONI, Daniela. 2008. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Novos Direitos. In: FOLMANN, M. e ANNONI, D. (Org.). **Direitos Humanos: Os 60 anos da Declaração Universal da ONU**. Curitiba: Jaruá, pp. 120-131.
- BONAVIDES, Paulo. 2000. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros.
- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. 2000. **Sociedade da Informação no Brasil: Livro Verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia.
- CASTELLS, Manuel. 1999. **A era da Informação**. São Paulo: Paz e Terra.
- BRASIL. Decreto de 18 de outubro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/DNN9067.htm> Acesso em: 04 mar. 2010.
- BRASIL. Decreto de 29 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/arquivos/outros/documentos-gerais-referencias/decreto_criacao_comites_tecnicos.pdf> Acesso em: 04 mar. 2010.
- GOMES, Maria Tereza. 2008. Direitos Humanos, desenvolvimento e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). In: FOLMANN, M. e ANNONI, D. (Org.). **Direitos Humanos: Os 60 anos da Declaração Universal da ONU**. Curitiba: Jaruá, pp. 265-282.
- GOMES, Wilson. 2005. Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas. **V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/WilsonGomes.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2009.
- GROUP, Miniwatts Marketing. 2009. **Internet Usage Statistics**. Disponível em: <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>> . Acesso em: 11 set. 2009.
- GUIMARÃES, Ana. 2008. **Internet chega a 22 mil escolas este ano**. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10264>. Acesso em: 03 mar. 2010.
- JÚLIO, Bruno. 2005. **Identidade e interação social em comunicação mediada por computador. Universidade Nova de Lisboa**. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/julio-bruno-identidade-interacao-social.pdf>> Acesso 04/03/10.
- LEMONS, André. 2009. Cibercultura como território recombinate. **A cibercultura e seu espelho [recurso eletrônico]: campo de conhecimento emergente e nova vivência humana na era da imersão interativa**. In: TRIVINHO, E. e CAZELOTO E. (Org.). Disponível em: <<http://abciber.org/publicacoes/livro1/sumario/>>. Acesso em 05 mar 2010.
- LÉVY, Pierre. 2002. **Ciberdemocracia. Lisboa**: Instituto Piaget.
- LÉVY, Pierre. 2004. **Inteligência Coletiva**. Disponível em: <<http://inteligencia colectiva.bvsalud.org>>. Acesso em 03 mar. 2010.
- OLIVEIRA, Valdir de Castro. 2002. Comunicação, identidade e mobilização social na era da informação. In: Unisinos (Org.). **Revista Fronteiras – Estudos midiáticos**. São Paulo, v.4, n.2, pp. 121-143.
- PIOVESAN, Flávia. 2010. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva.

PROJETO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS 2005. **Investindo no desenvolvimento: Um Plano Prático para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Nova York. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 02 fev. 2010.

RECUERO, Raquel. 2009. **Redes Sociais na Internet**. Porto Alegre: Sulinas.

SANTAELLA, Lucia. 2009. O fim do estilo na cultura pós-humana. **A cibercultura e seu espelho [recurso eletrônico]: campo de conhecimento emergente e nova vivência humana na era da imersão interativa**. In: TRIVINHO, E. e CAZELOTO E. (Org.). Disponível em: <<http://abciber.org/publicacoes/livro1/sumario/>>. Acesso em 05 mar 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. 1998. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

TELLES Jr., Goffredo. 1977. Direito Subjetivo – I. **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva.

WACHOWICZ, Marcos. 2008. Os novos contornos do direito à informação e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. In: FOLMANN, M. e ANNONI, D. (Org.). **Direitos Humanos: Os 60 anos da Declaração Universal da ONU**. Curitiba: Jaruá, pp. 253-264.

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da Informação e seus desafios. **Ciências da Informação**. Brasília, v. 29, n. 2, pp. 71-77.

Aprendizaje ciudadano desde la participación en el cuidado de la Salud

Casas, Gerardo; Corti, Paula; Gonzalez, Marcelo; Sinchez, Silvina
cortipaula@gmail.com

ONG Voluntarios Contra el Sida (VCS)
Rosario (Santa Fe) – Argentina

Presentación

Voluntarios Contra el Sida, Organización No Gubernamental (ONG) Sin Fines de Lucro fundada en marzo de 1987, el objetivo de la ONG es contribuir activamente a propagar los descubrimientos, conocimientos y novedades que se produzcan a nivel local, provincial, nacional y mundial respecto del virus de la inmunodeficiencia humana (vih), así como participar activamente en acciones que tiendan a la prevención primaria, secundaria y terciaria de vih y sida y a la asistencia de las personas que viven con el virus del vih o en situaciones de riesgo. La misión es contribuir activamente a propagar los descubrimientos, conocimientos y novedades que se produzcan a nivel local, provincial, nacional y mundial respecto del virus de la inmunodeficiencia humana (vih), así como participar activamente en acciones que tiendan a la prevención primaria, secundaria y terciaria de vih y sida y a la asistencia de las personas que viven con el virus del vih o en situaciones de riesgo. Se lleva a cabo la tarea constituyendo un espacio de encuentro y expresión de la diversidad en interacción permanente con el entorno sociocultural, y abordando las problemáticas emergentes a partir del acceso oportuno a todos los niveles de atención de la salud, privilegiando en todo momento el concepto de calidad de vida. La visión de la institución es participar activamente en actividades que tiendan a incidir en políticas públicas, fortalecer las redes existentes a través de compromisos y alianzas, fortalecer los grupos que vienen trabajando en la institución compuestos por diversas poblaciones y formar recursos humanos. Los valores éticos con los que lleva a cabo su tarea son: Derechos Humanos y Derechos Personalísimos, aceptación de la diversidad, convivencia armónica de todos los sectores de la sociedad, solidaridad, compromiso, implicancia en la constitución de redes sociales, participación ciudadana / ciudadanía emancipada, equidad social, igualdad de derechos, formación de líderes comprometidos, no segregación / autosegregación y no discriminación.

Voluntarios Contra el Sida tuvo su origen en la comunidad gay de Rosario, e inicialmente trabajó específicamente con población GLTTTB (gays, lesbianas, travestis, transexuales, transgénero, bisexuales) y otros HSH (hombres que tienen sexo con hombres).

Recibía folletos y material de EE.UU., de San Francisco que se hacía circular en bares, confiterías, lugares gay de Rosario y otros lugares de encuentro, en donde los propietarios de los mismos abrían sus puertas a la tarde para que pudieran reunirse. Posteriormente se iniciaron las charlas en algunos colegios y las visitas a pacientes internados en Hospitales Públicos, mucho de los cuales no tenían familiares y/o amigos o eran abandonados por los mismos. A partir de esas visitas se decide hacer eventos en bares y confiterías para recaudar fondos (para alquiler, comida, medicación, etc.) para aquellos pacientes dados de alta que habiendo sido abandonados no tenían donde ir.

En 1993, la línea de trabajo se extiende a la comunidad general, manteniéndose como eje de la organización el trabajo con poblaciones LGTTBI. En la actualidad sus tareas están enfocadas en tres ejes:

- 1.- Asistencia y contención de personas conviviendo con vih. Reconstrucción de los lazos afectivos para poder reconstruir su red de sujeción. Asesoramiento integral con profesionales de diferentes disciplinas (médicos, abogados, psicólogos).
- 2.- Actividades de prevención primaria y secundaria: en este marco se encuadra las campañas de prevención realizadas desde hace una década a la comunidad de Rosario en general. Campañas

de distribución de material gráfico, de incentivación para la realización de tests. Convenios de trabajo conjuntos entre ONG, con organismos municipales y provinciales.

3.- Departamento de Detección /determinación diagnóstica de HIV. En 1998 se reestructura el servicio, se crea un grupo de trabajo estable, se incrementan días de atención al público y se amplían los horarios. Desde entonces se a llevado adelante un trabajo sistematizado.

Desde el año 2001, y a partir del “Curso de Capacitación en Recurso Humano en Prevención de ETS, SIDA, Adicciones y Sexualidad” los integrantes de la ONG comenzaron a gestar una propuesta espontánea y no sistematizada de intervención en la población HSH y con locación en los lugares de encuentros masivos.

Estas intervenciones con el tiempo fueron siendo más sistematizadas y dos años después la institución comienza a crecer con la participación en proyectos en el marco del Proyecto País - Actividades de apoyo para la prevención y control del VIH/SIDA en Argentina, financiado por el fondo global financiado por el Fondo Global. Entre los más significativos se puede nombrar el Proyecto 105 “Promoción y Accesibilidad al Proceso Diagnóstico de vih/sida en la Ciudad de Rosario”, el Proyecto 106 “El Laberinto del Estigma: Prevención del vih/sida en Población HSH” y el proyecto 200-044 “Prevención de vih/sida y otras ITS en Población de Alta Vulnerabilidad en Redes de Salud Pública” proyecto en cooperación con el Centro Regional de Salud Mental “Dr. Águdo Avila”

Hacia el interior de la institución este crecimiento tuvo que ver con: aprendizaje en gestión, monitoreo y evaluación de proyectos. Las habilidades que los técnicos profesionales de la institución adquirieron dio lugar a un salto cualitativo, ya que al momento se venía trabajando en proyectos de subvención nacional, y a partir de allí se accede a la participación interrumpida de proyectos de subvención internacional. Cabe aclarar que la institución calificó para la continuidad de los proyectos antes mencionados a la vez que fue incorporando otros: Proyecto “Prevención, participación y ciudadanía”, (2005-2008), Proyecto Fortalecimiento Redes “CONADISE” cofinanciado por el CENOC (2006), “Comunicación Popular y Participación Ciudadana: Prevención del vih/sida en Barrios del Distrito Oeste de la Ciudad de Rosario” (2007) cofinanciado por el Programa Municipal de Sida de Rosario, PROMUSIDA, Proyectos 305 (y su continuidad 514) “Prevención del vih/sida en Personas HSH de la Ciudad de Rosario” (2007-2009), UBATEC.

Este crecimiento en la complejidad de los proyectos fue una fuente de oportunidad para que se incorporen más personas de la comunidad a participar como promotores y eso redundó en el aumento también de los multiplicadores captados en cada uno de los proyectos. Los promotores y multiplicadores desarrollaron habilidades de empatía, asertividad y proactividad a partir de la posibilidad generada por la participación y el empoderamiento, además se entrenaron en técnicas de trabajo grupal y herramientas de liderazgo.

Hasta aquí se hizo mención al trabajo de la ONG, a continuación se desarrollan cuatro conceptos (Complejidad – Redes – Participación - Empoderamiento) que son el fundamento teórico de la política institucional, que sustenta el trabajo en estos 23 años ininterrumpidos, ejes desde los que se analiza la concretización del accionar de VCS en tres niveles: Nivel Uno: en el trabajo en prevención, creando conciencia, captando multiplicadores. Nivel Dos: entrenamiento en el ejercicio participativo a partir de acciones que permiten el empoderamiento para ejercer los derechos en contextos próximos (familia, ong, lugares de trabajo). Nivel Tres: incidencia política a través de la participación en ámbitos políticos y académicos de la institución desde integrantes de la ONG.

El paradigma de la complejidad posibilita visualizar el universo como una red de interconexiones. Morin retoma a Pascal cuando dice: “Todas las cosas son ayudadas y ayudantes, todas las cosas son mediatas e inmediatas, y todas están ligadas entre sí por un lazo que conecta unas a otras, aun las más alejadas” Desde este paradigma se produce un cambio en el lugar del sujeto, que ya

no es externo, sino que es productor del mismo conocimiento, de la misma realidad, de su verdad. Y aparecen nuevas formas de concebir las relaciones entre las personas como las redes y las concepciones heterárquicas.

Redes

Elina Dabas, al respecto de las redes dice en 1998 que... “implica un proceso de construcción permanente tanto individual como colectivo. Es un sistema abierto, multicéntrico, que a través de un intercambio dinámico entre los integrantes de un colectivo (familia, equipo de trabajo, barrio, organización, tal como la escuela, el hospital, el centro comunitario, entre otros) y con integrantes de otros colectivos, posibilita la potencialización de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para la resolución de problemas o la satisfacción de necesidades. Cada miembro del colectivo se enriquece a través de múltiples relaciones que cada uno de los otros desarrolla, optimizando los aprendizajes al ser éstos socialmente compartidos.”

Lo que se opone a la lógica de redes son las pirámides, las formas jerárquicas de organización. Las redes son heterárquicas, no poseen una estructura piramidal con una autoridad superior, sino que se desarrollan en la horizontalidad. Cualquiera de sus miembros, desde su área de competencia, puede ejercer un liderazgo, según las circunstancias. Redes son redes de personas, se conectan o vinculan personas, aunque esta persona sea el director de la institución y se relacione con su cargo incluido, pero no se conectan cargos entre sí, no se conectan instituciones entre sí, se conectan personas. Por esto se dice que es el lenguaje de los vínculos, articular heterogeneidades, eso es de la lógica de red.

Según Maritza Montero y Maribel Goncalvez de Freitas son funciones de las redes sociales:

“. Permitir el desarrollo de relaciones informales propicias para la integración social (Sluzki, 1996)

Aceptar “la diversidad y el respeto por el otro, a la vez que buscan el consenso sobre ciertos objetivos comunes”. Reconocimiento de la legitimidad del otro (Morillo de Hidalgo, 2000:11)

Permitir, fomentar, fortalecer, canalizar la participación social. Aceptar y aprovechar el valor constructivo de los conflictos. Usar la negación como instrumento para lograr metas incorporando la diversidad. Abrir espacios a la creatividad e innovaciones (Morillo de Hidalgo, 2000)

Responder a necesidades con una orientación que busca solucionar problemas y producir recursos o mejorar su utilización. Difundir la información y el conocimiento producido en la comunidad.

Movilizar a la comunidad, incorporándola a la solución de conflictos. Generar procesos de problematización, desideologización, desnaturalización y concientización al ser un espacio reflexivo.

A través de las redes, cada identidad que forma parte de ellas puede “concentrarse en aquello que es su misión específica delegando en otra aquellas funciones que son parte esencial de su contenido institucional. De este modo aumentará su eficiencia y su eficacia en el logro de metas y objetivos que se propone alcanzar.” (Morillo de Hidalgo, 2000:14)”. Desde la perspectiva del individuo y su salud se tiene en cuenta la importancia de la red social del mismo. Las llamadas redes sociales de apoyo están relacionadas con el mantenimiento de un buen estado de salud y en la prevención y atenuación de situaciones críticas. Por el contrario, la insuficiencia de lazos de apoyo tiene efectos negativos sobre la persona y ha sido relacionado con enfermedades físicas y altos porcentajes en consultas psiquiátricas y psicológicas.

Participación

Se pueden encontrar muchas definiciones de participación. Maritza Montero remarca tres connotaciones para el verbo participar:

1. “Ejecutar o estar involucrado/a en algún acto o fenómeno social, en el cual otras personas están presentes de la misma manera (cursos, fiestas, reuniones, asambleas,p.e.)

2. Compartir con otras personas ciertas circunstancias y emociones.

3. Hacer partícipes a terceros de hecho o acontecimientos. Es decir, informarles o de alguna manera introducirlos en alguna forma de conocimiento o acción que emana de la fuente informadora.”

Participar hace referencia a “tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella”. Así, “mediante la participación, el hecho o fenómeno en el cual participamos pasa a ser parcialmente nuestro. Nos pertenece en parte y se genera respecto de él, una relación con el sujeto participante.”

En el contexto de la comunidad, la participación supone los siguientes aspectos, entre otros, que plantea Maritza Montero en el mismo artículo ya citado:

- “(...) actuación conjunta de un grupo que comparte los mismos objetivos e intereses
- (...) proceso que reúne al mismo tiempo aprendizaje y enseñanza (...), pues todos los participantes tienen algo que aportar y algo que recibir en tal sentido
- Es (...) una acción concientizadora y socializante (...) pues produce una movilización de la conciencia con respecto de las circunstancias de vida, de sus causas y de sus efectos, a la vez que transmite patrones de comportamiento y nuevas formas de aprehender esas circunstancias.
- Posee un trabajo compartido (co-laborar), una relación compartida física, de aporte de ideas, de recursos materiales y espirituales (co-relación)
- “Organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa (...)
- Se generan formas de comunicación horizontal (...)
- Ser parte, tener parte y tomar parte (...). Tres condiciones que resumen la involucración, el compromiso y el sentido de identidad a ella relacionado, la co-gestión o colaboración y el beneficio tanto individual como colectivo”.

Empoderamiento (empowerment)

El origen de la noción de “empowerment” remite – en Latinoamérica - a la obra de Paulo Freire (1973), en el desarrollo de una concepción de la educación comprometida con la liberación de los oprimidos

El término empowerment ha extendido su sentido original, volviéndose parte de diversas disciplinas y prácticas sociales, como ser la psicología comunitaria, la teoría política, el trabajo social, la educación, los estudios de género y minorías étnicas, culturales o sexuales y los enfoques organizacionales, entre otras. Se utiliza el término (Fuks; 2007) en referencia al “proceso por el cual las personas, grupos y comunidades incrementan sus fortalezas, se (re)apropian de la capacidad de actuar de forma autónoma, utilizan esa autonomía en la toma de decisiones, y ejercen el derecho a obtener la información relevante que les permita la expansión de sus capacidades y una inclusión responsable.

Esta es una concepción que se apoya sobre dos principios o presupuestos (sin los cuales el empowerment deviene un término vacío de contenido).

Uno de esos principios es la convicción de que los individuos y los colectivos sociales tienen el derecho de participar en las decisiones que les conciernen.

El otro (...) se trata de la suposición que los recursos y competencias -necesarios para ejercer los derechos- existen o hay forma de obtenerlos.”

Para el análisis se toma como ejemplo dos de los Proyectos desarrolladas y se lo observa a la luz de la teoría ya presentada.

El Proyecto 105 “Promoción y Accesibilidad al Proceso Diagnóstico de vih/sida en la Ciudad de Rosario” y el Proyecto 514, continuidad del 305 “Prevención del Vih/Sida en Personas HSH de la Ciudad de Rosario”.

Nivel Uno: Ambos proyectos tienen como pilar fundamental el trabajo en la prevención de la transmisión del VIH y otras ITS. Nuestra concepción del cuidado de la salud es desde la idea del sujeto como participante activo en la construcción de su propio diagnóstico y en las acciones necesarias para cambiar y/o mejorar sus condiciones de vida. Si bien los proyectos traen líneas definidas de intervención, el estilo de la Institución fue siempre darle una impronta de alta participación a la población (promotores y multiplicadores). De este modo, se promueve ubicar el centro del poder en la comunidad y no en el agente interventor, en el técnico, ni en organismos promotores. En el 105 orientado a la población general estimulando a que las personas se hagan el análisis diagnóstico y en el 514 orientado específicamente a la población HSH. Los promotores, personas ya formadas en VIH y otras ITS debían realizar actividades como: armado de folletería (formato, tamaño, contenido de la información que creían pertinente, la selección y ubicación de gráficos, como la incorporación del preservativo en la misma fueron el resultado de la construcción conjunta del grupo de promotores junto al coordinador y la técnica), creación de estrategias de acercamiento a las personas, registro de las actividades y participación en intercambio de experiencias. Una de los modos de hacer la prevención es a través de la captación de multiplicadores, esto es, contactar personas de los grupos beneficiarios y brindarles información y formación para que ellos sean referentes de sus grupos de pares. Diversas investigaciones de la OMS (1975), demuestran que las personas que participan en grupos sociales mantienen un estado de salud superior a los que están socialmente aislados; y que una vida rica en relaciones afectivas significativas tiende a prolongarse. Los promotores, algunos de ellos con escasa o débil red social particular, se vieron fortalecidos en su salud gracias a que se amplió su red en número y en heterogeneidad.

Nivel Dos: Una de las actividades que desarrollaron los promotores fue realizar talleres con otras personas (trabajadoras/es sexuales, familiares, compañeros de trabajo, personas que se agrupaban para realizar el taller). Como ya se ha mencionado, los promotores y multiplicadores se entrenaron a partir de los proyectos en asertividad y proactividad. Estos comportamientos y actitudes se retroalimentan en el accionar cotidiano. El hecho de tener que formar a otros desafía a los promotores a reflexionar acerca de su propio accionar y auto-potenciarse. Este modo de participación sistemática fue dando lugar a una participación mas espontánea con el transcurrir del tiempo en cada una de estas personas en todos sus lugares de pertenencia. Es por ello que podemos decir que fue a través del transitar este trabajo que fueron fortaleciéndose (empowerment) en sus personas.

Buscar y poner ejemplos (transformar situaciones negativa en posibilidades – no quedarse a la espera) – A partir del Proyecto 105 las trabajadoras sexuales se acercan a buscar preservativos y plantear sus inquietudes en cuanto al cuidado de su salud (son ellas mismas las que se acercan a buscar material tanto para ellas y sus compañeras) Conocimiento específico de la problemática del VIH/SIDA

- Habilidades y competencias para: acercarse a las personas y generar un diálogo, definir estrategias de trabajo/abordaje previo diagnóstico situacional, responder a dudas e inquietudes, entre otras.
- Un aprendizaje de trabajo en equipo, valorado en: resolver colaborativamente situaciones conflictivas, colaborar mutuamente en el trabajo en terreno, definir estrategias de trabajo

conjuntamente, etc.

Considerando las ideas de Caplan (1974), la participación en actividades sociales e interacciones significativas permitiría el desarrollo de las potencialidades y recursos que poseen

Nivel Tres: Desde sus comienzos la ONG realizó actividades de incidencia política siendo parte del comité asesor del Programa Municipal de Sida (PROMUSIDA). Al transcurrir los años amplía su presencia en las diferentes comisiones como de la Federación CREFOR, de la CoNaDiSe (ex-Task Ford Argentina) y otras reuniones en ámbitos de decisión. También se produjo un cambio en los miembros que representaban a la ONG en estos espacios, en sus inicios fueron los miembros de la comisión y con el tiempo otras personas que participaban de la ONG también fueron incorporándose a estas actividades.

En relación a los proyectos que estamos tomando como guía de análisis se puede exponer que los promotores de los proyectos tuvieron la oportunidad de participar en actividades que tenían como fin transmitir conocimientos y/o experiencias en la problemática abordada, como ser: encuentros realizados en la institución V.C.S, por la Task Ford, Jornada de Actualización de VIH/SIDA, Derechos de las Minorías Sexuales y Personas que viven con el VIH. Organizado por CREFOR. 2004. Rosario, "Charlas de actualización en Sida": "Actualización en Tratamiento Antirretroviral y en Coinfección de vih y hepatitis C" y "Adherencia al tratamiento Antirretroviral" organizado por la S.A.S (Sociedad Argentina de Sida), Conclusiones de la 15º Conferencia Internacional de Sida realizada en Bangkok organizada por la U.N.R., concurrencia al "7ª Simposio Internacional de Sida" organizado por la Fundación Huésped 2004 en la ciudad de Buenos Aires, Participación en la 1era Jornada de Actualización de VIH/SIDA. Derechos de las Minorías Sexuales y Personas que viven con el VIH. Organizado por CREFOR. 2005. San Juan y "9º Simposio Internacional Sida 2008" Fundación Huésped, Buenos Aires; entre otros.

En estos espacios los promotores tuvieron la oportunidad de intercambiar experiencia con otros como así también planificar e incidir en políticas públicas. De este modo realizan actividades de incidencia política a través de la participación en ámbitos académicos y políticos como integrantes de la ONG.

A modo de conclusión

El proceso de democratización se fundamentó en el pilar básico de la participación ciudadana, resignificando el sujeto por medio de la educación popular logrando un sujeto crítico y optimizando la prevención.

En el trabajo cotidiano de la ONG consideramos importante recuperar el valor de los contextos locales de todas las personas a las que llegamos con nuestra tarea, de las relaciones personales que se establecen día a día, de la confianza en el otro, de la posibilidad de planificación y participación en los proyectos que afectan a la vida de los beneficiarios de nuestras acciones y a la del conjunto. Buscamos aportar a la construcción de un ciudadano activo y participante, con vocación democrática, capaz de interactuar desde un lugar activo como actor social. Esto se logra desde la práctica. Una de las aspiración es colaborar en la construcción de un sujeto capaz de ver la realidad con visión crítica; juzgar, hacer un análisis crítico de la realidad; y en consecuencia obrar. Creemos que para ello es necesario hacer pié en las capacidades para potenciar y reconocer los recursos de quienes son parte de la ONG (independientemente de la función y el tiempo que sean parte). El compromiso y la práctica misma producen nuestro marco teórico, y esto hace que los actores se posicionen de forma diferente frente a la práctica.

Bibliografía:

- Dabas, Elina "Redes sociales, familias y escuela", Buenos Aires, Paidós, 1998 (p.42)

- Fuks, Saúl.- “Reflexiones acerca de las paradojas del empowerment” en Saforcada, E. ; Cervone, N.; Castellá Sarriera, J.; Lapalma, A. y de Lellis, M. - Aportes de la psicología comunitaria a problemáticas de la actualidad latinoamericana; Saúl I. Fuks, Reflexiones acerca de la paradoja del empowerment (Reflections about the paradoxes of the “empowerment”) - pp. 19-50- Buenos Aires, JVE ediciones 2007
- Montero, Maritza y Goncalvez de Freitas, Maribel, cap 6 “Las redes comunitarias” en “Teoría y práctica de la psicología comunitaria”
- Montero, Maritza cap. “Participación: significado, alcances y límites”, en Montero, Maritza y otros (1996) “Participación: ámbitos, retos y perspectivas”. Caracas. Venezuela. Ediciones CESAP
- Morin, Edgard “Epistemología de la complejidad”, en “Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad”, Dora Fried Schnitman y otros.

“Metodología para la educación ciudadana en la escuela secundaria: la materia Construcción de Ciudadanía en la Provincia de Buenos Aires.”

Dra. Mariana Chaves
mchaves@untref.edu.ar

CONICET-Universidad Nacional de La Plata-Universidad Nacional de Tres de Febrero

Dr. Adrián Melo
adrianmelo@fibertel.com.ar

CONICET-Universidad de Buenos Aires, Pcia. Buenos Aires.

Prof. Mariana Melgarejo
magramel@yahoo.com.ar

Universidad de Buenos Aires - Dirección General de Cultura y Educación, Pcia. Buenos Aires

Caracterización general de la materia

Construcción de Ciudadanía es una materia que desde 2007 se incorporó a la Educación Secundaria en la provincia de Buenos Aires, para dictarse en 7°, 8° y 9° de Educación Secundaria Básica (ESB) según vieja denominación. Actualmente corresponde a 1°, 2° y 3° año de Educación Secundaria (ES).

El diseño curricular se elaboró en el año 2006 a partir de experiencias piloto de implementación en 75 escuelas de la provincia (muestra representativa respecto de la diversidad del sistema educativo provincial). Durante ese tiempo inspectores, directivos, docentes y estudiantes de esas instituciones mantuvieron canales de información y discusión sobre los avances, posibilidades y dificultades de los proyectos con el Equipo Técnico Central. A partir de ese trabajo colectivo, el equipo de escritores elaboró un Prediseño curricular de C de C (DGCyE, 2007a). Ese texto sirvió para iniciar las capacitaciones docentes en 2007 y dar comienzo a la implementación de la materia en todos los 7° de la provincia en ese mismo año. El trabajo sobre el diseño continuó los primeros meses de 2007 con acciones de monitoreo y discusión de la experiencia en las 75 escuelas (que para ese año estaban utilizando los nuevos diseños en 7° y en 8°), y con otros miembros del sistema educativo provincial.

A mitad de 2007 se aprueba el diseño curricular final y único de la materia *Construcción de Ciudadanía* para 1°, 2° y 3° año de la Escuela Secundaria -ex 7°, 8° y 9°- (de ahora en más DCCdeC) (DGCyE, 2007b). Una de sus características, que innova en el formato escolar de la provincia, es el carácter no graduado de la materia para los tres años. Esto posibilita desde la organización curricular el armado de grupos de trabajo con estudiantes de distintos años y secciones.

El programa de transformación curricular en la ES abarcó la revisión y elaboración de nuevos diseños curriculares en todas las materias, y un cronograma gradual de implementación por ciclo lectivo. C de C es una materia que sumó carga horaria a la ESB (dos horas por semana), no reemplazando una asignatura existente. Tampoco había antecedentes de formación en ciudadanía con carga horaria propia en este nivel (recuérdese que 7° correspondía a nivel primario pocos años atrás). Es en 2009 que la materia completa su implementación incorporándose a 3° (ex 9°), ya en 2008 se había sumado a 2° (ex 8°), y culmina así la aplicación de los nuevos diseños curriculares en todo el ciclo básico de la escuela secundaria.

El propósito principal de la incorporación fue “implementar una materia diseñada desde un enfoque de derechos, que incluya las prácticas, saberes e intereses juveniles en la escuela, y proyecte un ejercicio activo y crítico de la ciudadanía” (DGCyE, 2007b:23). En la Introducción del DCCdeC se explicita que el objetivo principal “es la enseñanza y aprendizaje de una ciudadanía activa” (DGCyE, 2007b:21) para ello se propone “la enseñanza de la ciudadanía desde la práctica ciudadana” (DGCyE, 2007b: 27) y metodológicamente implica:

- Reconocer a todas/os los sujetos como miembros activos de la sociedad y la cultura.
- Accionar para el conocimiento, respeto y exigibilidad de derechos y responsabilidades.
- Planificar, organizar, realizar y evaluar prácticas jurídicas, políticas, económicas y culturales que integren las prácticas sociales extra-escolares con las escolares.
- Caracterizar y analizar críticamente los contextos socio-culturales en los cuales los sujetos interaccionan y se posicionan para el ejercicio de la ciudadanía.
- Identificar temas de interés y establecer consensos ocupando responsable y comprometidamente los roles de alumno y docente.
- Articular acciones de la materia con otras materias y al interior de la institución educativa.
- Articular acciones de la materia con otras instituciones del Estado y organizaciones de la comunidad.
- Los proyectos que estructuran Construcción de Ciudadanía deben tener objetivos claros, explícitos y consensuados entre docentes y alumnos.” (DGCyE, 2007b: 26-27)

La materia se organiza a partir de la elaboración de proyectos surgidos del análisis de las ideas, prácticas y saberes de las y los/las estudiantes. El tema-problema de conocimiento que se acuerde abordar debe ubicarse en uno de los ámbitos propuestos en el diseño: Ambiente, Arte, Comunicación y tecnologías, Estado y Política, Identidades y relaciones interculturales, Recreación y deporte, Salud, alimentación y drogas, Sexualidad y género y Trabajo. A partir de allí el docente interviene pedagógicamente para generar las condiciones de aprendizaje de los conceptos estructurantes, y de la dinámica que adquieren en la situación elegida (contexto socio-cultural, sujetos y ciudadanía).

Enfoque de derechos y dimensiones de la ciudadanía

La realización de estos propósitos a través de los proyectos, se sostiene enmarcando las acciones de los jóvenes, y los grupos de los cuales forman parte, en un enfoque de derechos y una concepción de ciudadanía activa, que tiene como referentes jurídicos inmediatos los derechos humanos y las leyes sobre niñas, niños y adolescentes, y como sustrato político la acción colectiva como forma de participación e incidencia en la construcción de los derechos y obligaciones. En coherencia con ello los proyectos y sus acciones deben orientarse según tres supuestos fundamentales: los derechos son exigibles (**exigibilidad**), pueden ser expandidos a partir de la participación ciudadana (**expansión**) y requieren **corresponsabilidad**.

El supuesto conceptual de partida es entender la construcción de ciudadanía en términos de desigualdad. Se prevé que a través de las prácticas de enseñanza en CdeC los jóvenes adquieran la posibilidad de interpelar la distancia entre aquello que se ha definido como ciudadanía (forma *abstracta*) y la posibilidad de su ejercicio efectivo (forma *concreta*).

La ciudadanía en su historia y en sus diferentes acepciones ha estado signada por la desigualdad. Esta aseveración parece ser contraria con el sentido más expandido, a partir del cual generalmente ha sido entendida la ciudadanía como condición de igualdad, por aquello de: “todos somos iguales ante la ley”, o en su formato Nación “todos somos argentinos”, sentido que implica pertenencia, inclusión, comunidad y criterios de justicia. Pero nunca ese “todos” ha sido un “todos” omniabarcativo, siempre quedó “alguien” o “algunos” afuera, sin pertenencia, sin inclusión, sin comunidad, sin justicia. Y además el “somos” era el derecho de “algunos” de posicionarse como enunciadores y ejecutantes de la ley: eran los que decidían quiénes eran “todos”, cuál era el equivalente para ser

“iguales” y cuál era la “ley”.²

La condición ciudadana puede entonces caracterizarse por la desigualdad en un doble sentido: por un lado desigualdad producida por aquello que la sociedad acuerda en definir como ciudadano y como ciudadanía; y por otro, desigualdad en el ejercicio efectivo de la ciudadanía reconocida. En particular la condición ciudadana de la infancia, la adolescencia y la juventud está caracterizada por dos formas de desigualdad.

La primera se refiere a la desigualdad en términos de derechos y responsabilidades que le son negados por su condición etárea, es el caso de los derechos no reconocidos o derechos posdatados. La ciudadanía de las/os niños y jóvenes no es plena porque la distribución de derechos y responsabilidades en nuestra sociedad está estructurada sobre el criterio de la edad. De este modo quedan por fuera del derecho propio y también de varias responsabilidades. Generalmente se establece una relación donde otro se responsabiliza por él y por lo tanto también ejerce por él el derecho, en el sentido que hay otra persona que los representa en ese derecho o cuida sus intereses hasta que sea considerado apto para el ejercicio directo de los mismos. Es lo que se conoce también como ciudadanía restringida, y que en otros tiempos y territorios abarcó, para distintos sujetos y diferentes ámbitos, por ejemplo a esclavos y mujeres. La situación más conocida, que sirve como ejemplo, refiere a la ciudadanía política: niñas/os y jóvenes menores de 18 años no tienen derecho y responsabilidad del voto, por lo tanto no ejercen la ciudadanía política a través del voto. Suele suceder una sinonimia en la referencia a ciudadanía en general y ciudadanía política por el voto, dando a entender que no se es ciudadano porque no se vota. Este entendimiento del ciudadano como aquel que vota, es al mismo tiempo origen de la noción más extendida sobre ciudadanía en el sentido común (como igual a ciudadanía política), y paradójicamente, uno de los asuntos menos revisados en la discusión de los derechos y responsabilidades de las y los jóvenes. Históricamente la ciudadanía ha sido entendida en primer lugar como el ejercicio de los derechos políticos, de ahí deviene la representación de las y los niños y jóvenes como no ciudadanos. Esta concepción del sujeto joven es contraria a los intereses y objetivos político-pedagógicos que el diseño de la educación secundaria propone.

El segundo sentido de la desigualdad en la condición ciudadana de la infancia, y la juventud es en términos de vulnerabilidad o postergación de derechos que sí están reconocidos pero que no se respetan, son avasallados o se obstaculiza su cumplimiento. Es decir que no hay una realización efectiva de los derechos reconocidos. Esta inaplicabilidad del derecho está vinculada generalmente a la existencia de desigualdades por condición de clase, etnia, religión, género, orientación sexual, entre otras. Es el caso del incumplimiento de los derechos reconocidos para la infancia y la juventud, ya sea por violación del derecho, por omisión, por no respeto u obstaculización de su ejercicio. Es la imposibilidad de acceder a las formas concretas de derechos y responsabilidades, es decir, el acceso a los bienes que implican esos derechos. Por ejemplo, el no respeto del derecho a un nombre propio, la imposibilidad de ejercer el derecho a recibir educación considerada obligatoria, la atención en salud, una vivienda o el derecho a tener espacios y tiempos para la recreación y la expresión entre otros.

La enseñanza y el aprendizaje de la ciudadanía a través de su ejercicio activo tienen una doble connotación del reconocimiento de las y los alumnos/as como sujetos portadores de derechos. En primer lugar, son sujetos en tanto se iniciará el proceso de enseñanza y aprendizaje desde sus intereses, saberes y prácticas y se asegurará su participación efectiva en las distintas etapas de producción de conocimientos a través de proyectos y de la evaluación del proceso realizado en la materia, para un ejercicio activo y efectivo de los derechos y las responsabilidades. En segundo lugar, por ser sujetos del derecho y no objetos de intervención, este ejercicio incluye la responsabilidad y el compromiso sobre las acciones y prácticas de ciudadanía emprendidas. Por ende, al considerar que los derechos son ejercidos por sujetos en un marco de relaciones sociales comprometidas y responsables, cada derecho conlleva implícita la obligación y responsabilidad

social de quien lo ejerce.

La materia Construcción de Ciudadanía se ubicaría en el modelo de educación PARA la ciudadanía (Kerr, 2002) ya que se propone desarrollar los saberes que implica la ciudadanía democrática a partir de su práctica efectiva. Al partir de los intereses juveniles y volverlos objeto de conocimiento (dentro del enfoque de derechos), supone vincular la educación ciudadana de manera integrada con otras experiencias educativas de los jóvenes, dentro y fuera de la escuela. En este sentido, en términos de Villegas-Reimers (1994) también se incluiría en el concepto de educación para la democracia. Desde la propuesta de Espínola (2005), en un buen desarrollo de Construcción de Ciudadanía se abordarían las tres dimensiones de la ciudadanía que plantea, ya que a partir de los tres supuestos mencionados (exigibilidad, expansión y corresponsabilidad) se propone el ejercicio de la ciudadanía civil, la política y la social por medio de un proyecto colectivo y práctico.

Tensiones surgidas a partir de su enfoque

A través de los distintos enfoques y del reconocimiento de la ciudadanía leída en clave de desigualdad, se ponen en juego varias de las tensiones descritas en esta sección. Una bastante frecuente corresponde a la idea de ciudadano que se quiere formar, en términos de ciudadanos personalmente responsables, ciudadanos participativos y ciudadanos orientados a la justicia (Westheimer- Kahne, 2004).

La Provincia de Buenos Aires tiene uno de los sistemas educativos más grandes de Sudamérica, con cuatro millones y medio de alumnos y casi 19.000 escuelas. Por ende, en este sistema convergen distintos grupos sociales y religiosos que participan del sistema educativo, como demandantes y en la gestión de la oferta educativa. Los actores sostienen distintas ideas respecto del ciudadano que es necesario formar. Por ende, al ser una materia obligatoria para los tres primeros años de la educación secundaria, se ha despertado mucha discusión, polémica y en algunos casos resistencia o directamente rechazo a la pretensión curricular generalizada que CdC presenta.

Los cuestionamientos rondan la crítica más explícita hacia la implementación, pero también resultan cuestionamientos al proyecto de construcción política y democrática que la materia propone. Esto a su vez redundante en otra tensión, que es la que vincula a los significados de los discursos sobre la educación para la ciudadanía democrática. En las polémicas mediáticas y aún dentro de las propias escuelas, se han puesto en evidencia las tensiones cuyos motivos son de diferencias culturales, de diferencias económicas y especialmente de diferencias políticas que sostienen los distintos grupos que participan del sistema educativo (Levinson y Berumen, 2007). También existe la tensión de implementar una materia que no necesariamente se corresponde con la lógica tradicional de la escuela secundaria en Argentina, caracterizada históricamente por excluyente y antidemocrática. En este sentido, la tensión se plantea entre la propuesta de CdC, orientada al cambio político propuesto a nivel nacional y latinoamericano, enmarcada en la obligatoriedad de toda la escuela secundaria con las prácticas instituidas en el sistema educativo vinculadas a momentos anteriores de la historia del país, donde la escuela secundaria formaba sólo a ciertos sectores socio- económicos.

A todas las anteriores se agrega una tensión de índole político-filosófica, que impacta necesariamente en las prácticas pedagógicas: considerar al joven como sujeto de derechos, no como un “proyecto de ciudadano” para la vida adulta, sino como ciudadano con capacidad de hacer en el aquí y ahora, por ende con derecho a diseñar, ejecutar y evaluar sus procesos de aprendizaje a partir de la práctica ciudadana efectiva. El sostener un enfoque de derechos en las prácticas pedagógicas entraña también el reconocimiento de la condición ciudadana de las y los alumnos/as y su poder hacer como adolescentes y jóvenes en el presente, y particularmente su poder hacer como alumnas/os en las escuelas. No se apela a la concepción de formar ciudadanos “en” o “para el” futuro, posdatando la participación activa de los sectores jóvenes de la sociedad en espacios donde son actores fundamentales. Por el contrario se interpela a todos los actores institucionales y sociales

en el contexto sociocultural actual para comprometerlos en acciones de interrelación, asunción de responsabilidades, generación de vínculos y lazos sociales, asumiendo responsabilidades con los otros, que tomen la forma de proyectos colectivos posibles de llevar a cabo en el transcurso de los ciclos lectivos y en el marco del currículum obligatorio de la educación secundaria.

Conceptos que se trabajan en la materia

En relación a los conocimientos que propicia, el proyecto si bien retoma intereses y saberes juveniles, estructura su desarrollo a partir de tres conceptos, denominados *conceptos estructurantes*: **ciudadanía, sujeto y contexto sociocultural**. Estos se constituyen en las dimensiones desde las que deben ser analizados los problemas/ temas/ intereses a partir de los que se construirán los proyectos áulicos.

Es en la articulación entre estos tres conceptos donde debe ubicarse la propuesta de trabajo, a saber: los *sujetos* desarrollan su *ciudadanía* en un determinado *contexto socio-cultural*. El objeto de conocimiento construido con el docente a partir de los planteos de los estudiantes, se inscribirá para su definición y abordaje en esta relación analítica, intentando responder a tres cuestiones:

1. ¿Quiénes son los sujetos que intervienen en esta situación y cómo se relacionan?
2. ¿En qué contexto sociocultural (político, económico, etc.) se produce esta situación/relación entre sujetos? ¿Qué posiciones/roles ocupan estos sujetos dentro de ese contexto y en esta situación?
3. ¿Cuáles son las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía de estos sujetos en este contexto sociocultural para esta situación? Derechos y responsabilidades

Los conceptos propuestos se denominan estructurantes porque componen toda situación social y permiten realizar un análisis a través de ellos. El ejercicio colectivo en el aula conducido por los docentes hará foco en el estudio de las prácticas sociales de ciudadanía, reconociendo existencia y distribución de derechos y responsabilidades, condiciones de su ejercicio y posibilidades de exigencia de su cumplimiento. Los docentes y los estudiantes podrán elaborar descripciones, análisis, explicaciones y comparaciones acerca del problema de conocimiento construido. El contenido de la enseñanza será siempre sobre el ejercicio de la ciudadanía en tanto prácticas sociales en general, y en tanto incidencia de las prácticas juveniles en particular.

En relación con la educación para la ciudadanía, en esta materia no se trata de “instruir” sobre “como ser ciudadano” o “como ser ciudadano cuando sea grande”, porque se considera que el joven ya es ciudadano como sujeto de derecho. La ciudadanía ya está otorgada por el hecho de ser humano, con base en los derechos humanos. Tampoco se trata de enseñar como ser “buen ciudadano” porque los criterios de legitimidad también son negociados, impuestos y/o resistidos. Corresponde entonces poner en discusión lo que ha sido históricamente definido como “la buena ciudadanía” para construir un sentido de comunidad política.

En este sentido, se aproximaría a las tendencias que vinculan la educación para la ciudadanía democrática con un *enfoque pedagógico participatorio* (Amadeo- Cepeda 2007), en tanto se propone basar el aprendizaje en el ejercicio efectivo de prácticas de ciudadanía. Dependiendo del ámbito seleccionado para el desarrollo del proyecto grupal, puede orientarse también a un enfoque integral. El sentido democrático de esta materia se funda tanto en su contenido como en su metodología, afirmando que no se puede enseñar “como ser democrático” con métodos autoritarios y no participativos.

Propuesta pedagógica y metodología de trabajo propuesta

La materia Construcción de Ciudadanía propone desarrollar saberes de ciudadanía democrática

a partir de su práctica y ejercicio efectivo, para ello supone que el docente identifique un tema/ problema de conocimiento que responda al interés de los jóvenes y se diseñe un proyecto para dar cuenta del mismo. Este proyecto se inscribe en alguno o varios de los ámbitos propuestos e implica la participación activa, responsable y cuidadosa de los jóvenes desde la elección del tema/ problema, el diseño y la gestión del proyecto, hasta la evaluación colectiva del desarrollo y el aprendizaje logrado por el grupo.

Los **ámbitos** por donde la materia propone transitar las prácticas ciudadanas son nueve: 1) AMBIENTE, 2) ARTE, 3) COMUNICACIÓN Y TECNOLOGÍAS, 4) ESTADO Y POLÍTICA, 5) IDENTIDADES Y RELACIONES INTERCULTURALES, 6) RECREACIÓN Y DEPORTE, 7) SALUD, ALIMENTACIÓN Y DROGAS, 8) SEXUALIDAD Y GÉNERO Y 9) TRABAJO.

La propuesta pedagógica incluye la posibilidad de romper la lógica del “grupo-aula” y que los estudiantes se agrupen por proyecto de trabajo. También pueden realizar actividades fuera de la escuela, como por ejemplo en alguna entidad de la comunidad (bibliotecas populares, clubes, etc.) A fin de ejemplificar el encuadre metodológico propuesto ofrecemos una secuencia de actividades posible y luego el desarrollo de una actividad en particular.

Secuencia de actividades:

Tareas de los/las alumno/as	Tarea del docente	Prácticas ciudadanas puestas en ejercicio
Debate grupal, charla, actividad propuesta por el docente, etc.	Indagación de intereses de los y las jóvenes	Escucha respetuosa, opinión responsable, organización grupal, etc.
Debate y acuerdo de uno o varios temas para trabajar en la materia	Recuperación y explicitación de los temas que surgieron a partir de los intereses identificados. Coordinar la búsqueda de acuerdos	El acuerdo, el respeto a la opinión del otro, el respeto a los acuerdos logrados, el respeto al disenso, la argumentación sobre la propia posición
Elaboración del proyecto de trabajo: poner los intereses en juego. Definir qué se quiere hacer con ellos, por dónde abordarlos y qué se quiere lograr. Definir acciones posibles y concretas para llevarlo adelante	Ubicación de los intereses surgidos en los ámbitos propuestos por el Prediseño. Guía para la redacción y explicitación de las partes del proyecto.	Búsqueda de información necesaria, formulación de la propuesta de trabajo por escrito (proyectar), acuerdos de trabajo, definición de objetivos y resultados esperados, identificación de un aspecto de la realidad social a modificar a través de la acción conjunta, etc.

Gestión del proyecto de trabajo: reparto de roles y responsabilidades por acuerdos, realización de las tareas asumidas, gestión de lo necesario (recursos, espacios, tiempos, autorizaciones, etc.) para conseguir lo proyectado	Coordinación general de las actividades y roles del proyecto. Explicitación de los momentos, acciones y procesos por medio de los cuales se está construyendo ciudadanía.	Responsabilidad individual y grupal en el proceso, participación responsable, distribución de tareas y roles, representatividad grupal, reconocimiento de las capacidades propias y de los otros, consecuencias o resultados de las acciones emprendidas, superación de obstáculos, reconocimiento de canales de demanda o participación social, gestión autónoma, etc.
Evaluación del proyecto de trabajo: en qué medida se logró lo propuesto, cómo y porqué. Evaluar de forma comprometida y responsable el proceso llevado adelante por el conjunto	Garantía del espacio y las herramientas para que todos puedan participar de la evaluación. Conducción del proceso de evaluación en el sentido propuesto por el prediseño curricular	Evaluar el proceso conjunto y la propia participación, ponderar avances y obstáculos del proyecto, reconocer alternativas y ampliar la perspectiva, proponer nuevas estrategias, comprometerse con los resultados de la evaluación, etc.
Evaluación de los aprendizajes: qué se aprendió sobre las prácticas de ciudadanía	Explicitación de los elementos del proceso que sirvieron para construir ciudadanía, qué logros hubo y qué cuestiones es necesario mejorar.	Cómo se incluyeron las prácticas juveniles en la escuela a través de la participación responsable, las posibilidades de modificar aspectos de la realidad social a través de la acción conjunta, la importancia de la participación, las formas de ejercicio de la ciudadanía activa, etc.

Sobre la metodología propuesta y la importancia del proyecto

Hay un momento clave en la metodología de la enseñanza de la materia que nos interesa resaltar para evitar el riesgo de que el *proyecto de la materia* se transforme en la materia. El proyecto es la “excusa” para el desarrollo de un trabajo colectivo, un método didáctico empleado para la enseñanza y el aprendizaje de contenidos específicos. Las y los profesores tienen la responsabilidad de visualizar los momentos en el desarrollo del proyecto en que se hace necesario convertir la experiencia en objeto de estudio. Es decir, hay un momento del proyecto en que el profesor tiene que “separarse” de la vivencia personal o grupal particular, hacer un alto en el proyecto para enseñar los contenidos específicos de la materia. Debe organizar lo que sucedió y dar una clase sobre ello, sea el tema la política, el Estado, la organización política o la corrupción, entre otros posibles.

A continuación se transcribe uno de los trabajos didácticos que fueron propuestos como ejemplos para los proyectos que deben desarrollarse en *Construcción de Ciudadanía*, en este caso corresponde al ámbito Estado y Política, el diseño incluye por lo menos dos por cada ámbito:

“Ejemplo A: Seguridad

Una escuela secundaria de la Provincia de Buenos Aires sufre el impacto de la muerte violenta

de dos alumnos en el término de un mes. Las conversaciones sobre los hechos, las preguntas de ¿por qué?, ¿cómo?, están en el aula y emergen en el trabajo sobre intereses y prácticas que la profesora de Construcción de Ciudadanía realiza. Acuerdan profundizar en el tema a través de un proyecto en la materia. La docente planifica entonces acciones de enseñanza. Los primeros datos disparadores que surgen sobre los casos son: Los dos jóvenes eran del Polimodal con el que se comparte el edificio y trabajaban como deliverys en dos casas de comida y murieron al ser arrolladas sus motocicletas. Según el reglamento de los negocios en los cuáles trabajaban tenían un plazo de tiempo estipulado para la entrega de la mercadería en los domicilios. El municipio está a punto de renovar sus autoridades y los discursos y las propuestas de los candidatos electorales giran en torno a mejorar la seguridad barrial en función del aumento de hechos delictivos en la comunidad.

Sugerencias para avanzar en la enseñanza:

- Uno de los ejes en torno a los cuáles gira la problemática planteada es la del rol y las funciones del Estado y por lo tanto, del tipo de Estado que está en juego.

- Análisis del contexto socio – cultural, los sujetos intervinientes y el ejercicio de la ciudadanía en la situación planteada.

- Puede ser útil que el docente, a través de diferentes técnicas, proponga a los alumnos un recorrido por las distintas modalidades de Estado en Argentina y qué tipo de vinculaciones establecieron cada una de ellas con la sociedad civil. Mediante historias de vida de obreros de principios del siglo XIX o de entrevistas en profundidad a trabajadores de diferentes generaciones se pueden intentar visualizar diferentes tipos de Estado y caracterizar diversas luchas en pro de la exigibilidad de derechos a lo largo del tiempo.

- Una forma de sistematizar la información puede ser a través del presente cuadro:

Tipo de Estado (características)	Condiciones de vida de los trabajadores	Luchas de los trabajadores para adquirir derechos de ciudadanía
----------------------------------	---	---

- El/la docente puede proponer también debates en torno a las siguientes preguntas:

¿Qué tipo de Estado queremos en la actualidad? Diseñe las características de ese Estado. ¿Qué funciones tendría? ¿Qué derechos debería asegurar? ¿Qué responsabilidades? ¿A quiénes debe incluir?

- Otros debates pueden girar en torno a la problematización del concepto de seguridad y a la confrontación del discurso de la “seguridad” con el contexto socio cultural. Relación entre el discurso de la seguridad y el discurso del miedo al otro y por lo tanto de la imposibilidad de establecer lazos sociales. ¿Acaso no es función del Estado “asegurar”, “brindar” seguridad a los trabajadores? ¿La seguridad y la ciudadanía pueden variar en función del contexto socio cultural? ¿La seguridad solo puede ser exigible para algunos? Pueden ser algunas de las preguntas / ejes del debate.

El proyecto puede avanzar para llevar a cabo diferentes acciones en torno a derechos y responsabilidades, entre las cuales, podemos destacar:

- Elaboración de campañas de información o de protesta –afiches, marchas, dibujos, grafittis, pancartas, volantes, periódico o radio estudiantil, uso de medios de comunicación, entre otros- con el propósito de socializar y concienciar e instalar la problemática planteada a nivel institucional y comunitario.

- Articulación con sociedades civiles, sociedades de fomento, ONGs, sindicatos u otras organizaciones que tengan como objetivo la exigibilidad de derechos, ya sea como derechos humanos en general, laborales o que se comprometan con la problemática.
- Elevar propuestas a los partidos para que contemplen la problemática en sus plataformas electorales.
- Redacción y elevación de notas o cartas firmadas al Concejo Deliberante.” (DGCyE, 2007: 112-113)

Sobre los objetivos de enseñanza y los objetivos de aprendizaje

Una consideración importante merece la presentación de los objetivos de la materia, que se plantean como *logros de enseñanza* y *logros de aprendizaje*. Estos son presentados en el pre-diseño curricular por primera vez de manera relacionada entre sí, articulando de manera directa el quehacer esperado por el alumno con el supuesto, en la misma instancia, para el docente. En la tradición escolar, especialmente en la planificación docente del nivel secundario, los objetivos expresaban únicamente lo que el alumno debía lograr, resultando las prácticas docentes implícitas en la mera exposición escrita de los contenidos temáticos a trabajar en el aula. La tarea docente se manifestaba, en el mejor de los casos, planteando algunas consideraciones metodológicas o didácticas, pero no se planteaban como “logros” para los que los docentes debían trabajar, así como sí se lo resaltaba respecto de aquello que los alumnos debían conseguir, atado muchas veces a la acreditación.

En el DCCdC se relacionan ambos tipos de logros en la forma de un cuadro, donde en columnas paralelas se establece la relación de cada logro de aprendizaje con sus respectivos logros de enseñanza. A manera de ejemplo se presenta el siguiente

LOGROS DE APRENDIZAJE	LOGROS DE ENSEÑANZA
a. Contextualizar toda situación/problema realizando un análisis crítico de las variables que se ponen en juego, que partan de sus saberes y prácticas entendiéndolas como parte constitutiva de los contextos donde viven.	2. Indagar los saberes de los alumnos, sus familias, comunidades o grupos de pertenencia para tomarlos y trabajar con ellos en la escuela.
	3. Ofrecer herramientas para la búsqueda autónoma y organizada de información, para la sistematización, el análisis y la transmisión o comunicabilidad de los resultados obtenidos.
	5. Fomentar la discusión, la contrastación de ideas y puntos de vista, la argumentación, el respeto por la diferencia, el derecho a decir y a que sean escuchadas las opiniones de todas/os los que participen.
	8. Proponer el análisis crítico en pos de la identificación y caracterización de los sujetos que intervienen en las situaciones elegidas (individuos y colectivos).
	9. Elaborar estrategias para que los alumnos logren visualizar, describir, analizar y explicar las posiciones diferenciales de los sujetos en cada contexto (posiciones de clase, género, generación, etnias, etc.), dando cuenta de las relaciones sociales que se establecen.

10. Promover la visibilización de los jóvenes como sujetos constructores de las situaciones en las que viven (capacidad de poder hacer).
--

Conclusión: *CdC en perspectiva*

Debido a la necesidad de revisar cuestiones que se evidenciaban como conflictivas en el desarrollo de CdC en las escuelas, durante el año 2009 se ha llevado a cabo una evaluación por medio de una encuesta autoadministrada a aproximadamente 8000 docentes a cargo de la materia. Si bien los resultados son de uso exclusivamente interno de la DGCyE, es interesante destacar que la encuesta, además de plantearse como una evaluación, ha tenido un carácter de consulta, en función de tomar decisiones por parte de la conducción del sistema. Esto recupera la perspectiva de la materia en la apertura de la participación incluso para su reorientación y mejora, ya que en su fundamento es esencial plantear que se aprende ciudadanía por medio de su ejercicio. Una materia que realizara una consulta para que nada cambie, estaría siendo contraria a la concepción de participación que propone, donde los sujetos participan porque son parte de las decisiones.

Bibliografía

AAVV Novedades Educativas “Adolescencia, vida cotidiana y consumos culturales” n° 219. Buenos Aires, Novedades Educativas, Marzo 2009.

Amadeo, J., & Cepeda, A. (2007). Políticas Nacionales Sobre Educación para una Ciudadanía Democrática en Las Américas. Proyecto de Reporte Análítico. Washington, DC.: Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas Departamento de Educación y Cultura, Organización de los Estados Americanos

Cerdá, A.M. y otros Joven y alumno: ¿conflicto de identidad? Santiago de Chile, LOM-PIIE, 2000.

Chaves, Mariana (2005) “Juventud negada y negativizada: representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea”. Revista Última Década Año 13 N° 23 Viña del Mar: CIDPA. Pp. 9-32. Versión electrónica <http://www.cidpa.cl>

Corea, Cristina y Lewkowicz, Ignacio Pedagogía del aburrido: Escuelas destituidas, familias perplejas. Buenos Aires, Paidós, 2004.

Dirección General de Cultura y Educación, PreDiseño Curricular de la materia “Construcción de ciudadanía”. 1° a 3° Educación Secundaria (7° a 9° ESB). La Plata, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, 2007a.

Dirección General de Cultura y Educación, Diseño Curricular para la Educación Secundaria: Construcción de Ciudadanía 1° a 3° año. La Plata, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, 2007b. Disponible marzo 2009 en <http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/consejogeneral/disenioscurriculares/documentosdescarga/secundariaciudadania.pdf>

Dirección General de Cultura y Educación, Introducción al Prediseño Curricular: Construcción de Ciudadanía. Serie documentos para capacitación. La Plata, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, 2007c. Disponible marzo de 2009 en http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/direcciondecapacitacion/modulos/documentosdedescarga/segundoanio/construccion_ciudadania_1a3.pdf

Duschatzky, Silvia y Corea, Cristina Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el

declive de las instituciones. Buenos Aires, Paidós, 2002.

Durston, John "Limitantes de la ciudadanía entre la juventud latinoamericana" en Revista Última Década Año 7 N° 10. Valparaíso, Cidpa, 1999. Disponible www.cidpa.cl

Dussel, I., Brito, A. y Nuñez, P. Más allá de la crisis. Visión de profesores y alumnos de la escuela secundaria argentina. Buenos Aires, Santillana, 2007.

Espínola, V. (Ed.). (2005). Education for Citizenship and Democracy in a Globalized World: A Comparative Perspective. Washington, DC.: Inter-American Development Bank.

Falconi, Octavio "Las silenciadas batallas juveniles: ¿quién está marcando el rumbo de la escuela media hoy?" en Actas electrónicas VII Congreso Argentino de Antropología Social. Córdoba, UNC, 2004.

Jelin, Elizabeth, "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad" en Jelin, Elizabeth y Hershberg, Eric (coords.) Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina. Caracas, Nueva Sociedad, 1996.

Kessler, Gabriel La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media de Buenos Aires. Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2003. Disponible en www.iipe-buenosaires.org.ar

Kessler, Gabriel (1996) "Adolescencia, pobreza, ciudadanía y exclusión" en Konterllnik, I. y Jacinto, C. (comp.) Adolescencia, pobreza, educación y trabajo, Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Landau, Matías (2006) "Ciudadanía y ciudadanía juvenil". Conferencia dictada en el marco del Programa de Transformaciones Curriculares. Materia Construcción de Ciudadanía. DGCyE. La Plata. Mayo 2006.

Lefort, Claude "Los derechos del hombre y el Estado benefactor". Revista Vuelta. Santiago de Chile, 1987.

Levinson, Bradley A.U. & Berumen, Juan G. (2007) Educación para una Ciudadanía Democrática en los países de América Latina: Una Mirada Crítica. REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2007, Vol. 5, No. 4

McLaren, Peter La escuela como un performance ritual. México, Siglo XXI, 1995.

Melgarejo, Mariana "Proyectos para la Construcción de Ciudadanía" Documento Programa de Transformaciones Curriculares. Materia Construcción de Ciudadanía. DGCyE. La Plata. Mayo 2006.

Oyarzún, Astrid (dir.) "Hombres y mujeres jóvenes en la actual política educacional: entre la cultura juvenil y la cultura escolar", Viña del Mar, CIDPA, 2000. Disponible en <http://www.cidpa.cl>

Reguillo, Rossana "Ciudadanías juveniles en América Latina", en Última Década, Revista del Centro de Investigación y Difusión Poblacional, número 19, noviembre 2003, pp. 1-20, Viña del Mar, Chile. 2003.

Ruano, Carlos R. (2003). Más allá de la evaluación por resultados: planteamientos metodológicos en torno al proceso de autoanálisis institucional y la construcción de indicadores de la calidad educativa en el contexto universitario. Madrid OEI-Revista Iberoamericana de Educación

(ISSN: 1681-5653) [Online]. Disponible: <http://www.rieoei.org/deloslectores/367Ruano.PDF>

Sinigaglia, Irene; Borri, Néstor y Jaimes, Diego, Campaña de comunicación y Educación. Políticas públicas para la infancia. Ciudadanía de niños y jóvenes. Buenos Aires, Centro Nueva Tierra/ FARCO / UNICEF, 2006.

Torney-Purta, J. & Amadeo, J. (2004). Strengthening democracy in the Americas through Civic Education: An Empirical Analysis Highlighting the Views of Students and Teachers. Washington, D.C.: Organization of American States, Unit for Social Development and Education.

Villarreal, Mario "Construir ciudadanía: construcción democrática de poder" en Revista Última Década Año 7 N° 10. Valparaíso, Cidra, 1999. Disponible: <http://www.cidpa.cl/txt/10ART11.PDF>

Villegas-Reimers, E. (1994a). Education for Democracy: The Role of Schools. Washington, D.C.: USAID - U.S. Agency for International Development.

Legislación

Convención de los Derechos del Niño. Disponible www.me.gov.ar/derechos/

Convención Iberoamericana de Derechos de los jóvenes Disponible <http://convencion.oij.org/>

Ley Nacional 26061. Disponible www.diputados.gov.ar/

Ley Provincial 13298. Disponible www.hcdiputados-ba.gov.ar/

Ley Provincial 13634. Disponible www.hcdiputados-ba.gov.ar/

Ley Provincial 13645. Disponible www.hcdiputados-ba.gov.ar/

“Ciudadanía y participación de jóvenes: sus aportes al fortalecimiento de la democracia local”

Ab. Maria Silvia Corbalán
mariascorbalan@yahoo.com.ar
Asociación Civil El Ágora - Córdoba - Argentina

1. Introducción

El camino que se iniciara con la aprobación y luego constitucionalización de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en la década del '90, seguido por la sanción de la ley nacional de Protección Integral N° 26.061 en el año 2005, significó para la Argentina un cambio radical en la concepción jurídica de los niños, niñas y adolescentes¹, pues trajo consigo el imperativo de considerar al colectivo de la infancia como verdaderos sujetos de derecho.

De este modo, se superaba la noción que presentaba al niño como incapaz y objeto de protección-represión por parte del Estado, para impulsar un modelo que lo considera un ciudadano, cuyos derechos son - ahora- los merecedores de protección.

La normativa nacional fue receptada por la Provincia de Córdoba en el año 2007 mediante ley n° 9396, con lo cual esta jurisdicción debió iniciar -aunque de manera progresiva- una serie de reformas estatales (tanto a nivel ejecutivo como judicial) en el abordaje de la niñez, a fin de contar con una institucionalidad en consonancia con los postulados contemplados por la Convención de los Derechos del Niño.

En este contexto normativo, institucional y político, el presente trabajo pretende reflejar el camino iniciado por algunos/as jóvenes pertenecientes a Escuelas secundarias de la localidad de Río Segundo (Córdoba) en el ejercicio del derecho a participar y ser escuchados/as y las potencialidades de ese recorrido tanto en la construcción de su condición de ciudadanos como en el fortalecimiento de la democracia local.

En vistas de ello, se alude en primer término a la extensión de la noción de ciudadanía y su relación con la democracia. Luego se reseña el marco normativo específico destinado a la infancia y se efectúan algunas referencias al sistema de protección integral de derechos, en particular a aquéllos órganos los que contemplan ámbitos de participación para la adolescencia. A lo largo del documento, se procura reflexionar sobre las actitudes del mundo adulto en la trayectoria ciudadana que inician las y los adolescentes, los necesarios aprendizajes, la ineludible revisión de roles y comportamientos, en pos de brindarles auténticos espacios de participación, tanto en la esfera privada como en la pública.

2. La noción de ciudadanía y su relación con la democracia

En una primera aproximación se puede afirmar que la ciudadanía es el “vínculo político que une al individuo con la organización estatal a la cual pertenece [y que] está compuesto por derechos y obligaciones políticas”². Sin embargo, esta definición restringida a la pertenencia a una comunidad política resulta insuficiente en la actualidad para reflejar el entramado de relaciones, oportunidades, omisiones e incertidumbres que el status de ciudadano/a trae aparejado.

Es que la ciudadanía -al igual que otros conceptos fundamentales en la teoría y la praxis política, académica e institucional- es un término que encierra tensiones. Como enseña Vargas, “sólo podemos acercarnos a su complejidad y a la posibilidad de su realización si ubicamos la ciudadanía como una categoría en construcción, y por lo tanto como un proceso dinámico, que responde a las características de exclusión e inclusión y a las condiciones históricas y actuales en las que se perfila y ejerce”³.

1 En este trabajo se utilizará la expresión niño en el sentido acordado por la CDN que considera tal a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de las leyes internas del Estado, haya alcanzado antes la mayoría de edad (cfe. Artículo 1).

2 Bareiro, Line (2009): Unidad II.

3 Vargas, Virginia (2002), p. 11.

En un mundo atravesado por las dinámicas globalizadoras, en el que diferentes movimientos sociales e identitarios demandan el reconocimiento y la efectivización de derechos de los que se consideran titulares, la noción de ciudadanía “ha entrado en el debate público, reconociéndose la necesidad de reconceptualizarla, partiendo de la convicción de que ciudadano y ciudadana son algo mas que sujetos de derechos políticos”⁴.

En rigor, la extensión que le asignemos dependerá en mucho de la postura que sostengamos sobre la obligatoriedad de la efectiva vigencia de ciertos derechos fundamentales para todas las personas. Según la concibe Marshall⁵, son tres esferas: civil, política y social, las que resumen el concepto de ciudadanía, de modo que para poder ejercerla plenamente es necesario ser sujeto de derechos civiles, políticos y sociales.

Encontrándose íntimamente relacionada con los derechos humanos y la participación, es claro que el ejercicio acabado de la ciudadanía requiere de un contexto democrático. También la democracia es un concepto que permanentemente busca ser precisado, delimitado. Si bien existen diferentes modelos, es posible definirla como “un sistema de representación de intereses en los cuales los principios de libertad de opinión y asociación son verdaderos prerequisites para el funcionamiento de las reglas del juego democrático, [a lo que se añade que] el desarrollo democrático implica la ampliación de los espacios en los que se puede ejercer el derecho a participar en las decisiones: familia, escuela o administración de los servicios”⁶.

En esta misma línea, Bareiro y Riquelme señalan que “existen varios proyectos dentro del discurso democrático”⁷, siendo justo admitir que la democracia por sí sola no es garantía de ciudadanía para todos y todas. En efecto, Vargas afirma que la ciudadanía se ha convertido en un espacio de disputa en sus contenidos y alcances democráticos “por la distorsión que significa priorizar algunas dimensiones del desarrollo de las ciudadanías en desmedro de otras”⁸.

Sería aconsejable, por tanto, revisar periódicamente los supuestos en los que se asienta el sistema democrático en que vivimos, como así también diseñar y perfeccionar mecanismos que ayuden a garantizar la representación y participación de la diversidad de sectores o grupos de la sociedad, en especial aquellas supuestas “minorías”, como la infancia y la adolescencia, cuyos aportes a la democracia podrían ser sustanciales si desde el mundo adulto se garantizaran espacios y herramientas para su participación.

Soberanía popular, pluralismo, libertad, igualdad, participación se presentan como las características que debemos alimentar en nuestra convivencia para, como propone Mouffe, “profundizar la revolución democrática y dar cabida a la multiplicidad de las demandas democráticas que existen”⁹.

3. La infancia como categoría social: algunos hitos en la historia de sus derechos

*“... analizar la infancia como fenómeno social, permite abordar la cuestión de su condición “ciudadana” antes que como un derecho personal, como una facultad de la que se goza en la medida en que se es parte de la especie humana. Ciudadanía no es reducible a participación, pero sin participación no se ejerce la condición ciudadana...”*¹⁰

El descubrimiento de la infancia como categoría social es relativamente reciente y su definición como tal el resultado de un proceso que inicialmente no identificaba diferenciaciones con el mundo adulto que justificaran un trato especial. Es a finales del siglo XVII cuando comienza a configurarse la preocupación por la infancia y recién en el siglo XX el reconocimiento de los derechos de niñas y niños les otorga visibilidad como sujetos activos de la sociedad. En efecto, las devastadoras consecuencias (orfandad, exilio, etc.) de la I Guerra Mundial obligaron a volver los ojos sobre niñas

4 Bareiro, ídem.

5 Cfe. Marshall et al. (1965), p. 71-136.

6 Bobbio, Norberto cit. por Konterkknik (1998) p. 31.

7 Bareiro, Line y Riquelme, Jane C. (1997), p. 4

8 Vargas, Virginia (2009), p. 17.

9 Mouffe, Chantall (2001), p. 8.

10 Liwski, Norberto (2006), p. 19.

y niños como colectivo necesitado de una protección y atención especial. Como sostiene Ohayon¹¹ aquel suceso bélico instala el concepto de infancia, a la vez que inicia los debates y las reflexiones internacionales sobre sus derechos.

En 1924 la Sociedad de Naciones aprueba la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, que constituye el primer documento jurídico internacional sobre el tema, y señala la importancia de atender a cuestiones relacionadas con el desarrollo, ayuda, protección y educación del/a niño/a. En 1959 la Asamblea de Naciones Unidas aprueba la Declaración sobre los Derechos del Niño, mediante la cual insta a padres y madres, a hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan los derechos y libertades que en ella se enuncian y luchen por su observancia. 1979 fue declarado Año Internacional del Niño de Naciones Unidas y con él la Asamblea General de Naciones Unidas inicia los procesos para la elaboración de una Convención que fuera jurídicamente vinculante.

Finalmente, el 20 de Noviembre de 1989 se aprueba la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) la cual significó para la comunidad internacional un cambio radical en la concepción jurídica de la infancia al considerar a niñas, niños y adolescentes como auténticos sujetos de derecho. Pues si bien ya se venían desarrollando progresivamente políticas sociales destinadas a este grupo social, se las diseñaba y ejecutaba desde una mirada asistencialista, más focalizada en la satisfacción de sus necesidades materiales por parte de los adultos, que en el fortalecimiento de las capacidades de los niños y las niñas.

Por el contrario, los derechos que formula la CDN para la infancia ya no se limitan solamente a su protección, atención y cuidado, sino que la nueva visión comprende a las y los niños como protagonistas o sujetos¹², personas completas cuya única particularidad es que están creciendo, razón por la cual se les reconocen todos los derechos que tienen todas las personas, más un plus de derechos específicos precisamente por encontrarse en desarrollo. Además, y a diferencia de los instrumentos anteriores, la CDN simboliza un salto cualitativo al introducir la obligación de actuar de los Gobiernos que la ratifican. Su carácter vinculante significa que no sólo reconoce los derechos de la infancia y adolescencia sino que coloca a los Estados en la obligación de poner todos los medios a su alcance para que aquéllos se hagan realidad.

En el caso de Argentina, el Congreso de la Nación ratificó la Convención en noviembre de 1990 a través de la ley 23.849 y en 1994 fue incorporada a la Constitución nacional. La CDN se aplica a todo ser humano menor de 18 años de edad, y tiene 54 artículos que explican cada uno de los derechos de niñas, niños y adolescentes como el derecho a la vida, a la identidad, a la salud, a la educación, a vivir con su familia, etc. Dentro de este catálogo de derechos, existen algunos que por ser imprescindibles en la conformación de un sistema de protección integral, constituyen verdaderos ejes sobre los que deben asentarse los análisis y las intervenciones que involucren a niñas y niños. Se trata del derecho a la dignidad, a la participación y a ser escuchados/as.

Derecho a la dignidad

En virtud de este derecho, debe respetarse la condición de personas en crecimiento que ostentan los niñas y niños, su integridad física, sexual, psíquica y moral, y su derecho a no ser sometidos a tratos violentos, discriminatorios, vejatorios ni a ninguna forma de explotación¹³.

11 Ver Nota periodística: "La Primera Guerra Mundial instaló el concepto de infancia" en Diario Clarín, ed. del 12/02/07 disponible en <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2007/12/02/z-04015.htm>

12 Cfe. Liebel, Manfred (2006), p. 21.

13 CDN, Artículo 16: "Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación".

Ley 26.061, Artículo 9: "Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la dignidad como sujetos de derechos y de personas en desarrollo; a no ser sometidos a trato violento, discriminatorio, vejatorio, humillante, intimidatorio; a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, torturas, abusos o negligencias, explotación sexual, secuestros o tráfico para cualquier fin o en cualquier forma o condición cruel o degradante. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a su integridad física, sexual, psíquica y moral".

Artículo 10: "Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la vida privada e intimidad de y en la vida familiar. Estos derechos no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales".

Thompson añade: “La dignidad humana, concepto central de la evolución actual de los derechos humanos, exige la vigencia de un amplia gama de derechos, incluyendo los que se relacionan con las condiciones económicas, sociales y culturales”¹⁴ .

Derecho a la participación

Participar es tomar parte en una cosa; recibir una parte de algo; tomar partido. La participación se relaciona con la posibilidad de convivir, compartir, cooperar, disentir, discutir, confrontar, negociar, consensuar y decidir. Según la define Hart “es la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en el que uno vive”¹⁵ .

Los derechos de participación son los enunciados en los artículos 13, 14, 15 y 17 de la CDN que se refieren a la libertad de opinión, de información, pensamiento, conciencia y religión así como al derecho a la asociación y a celebrar reuniones pacíficas. La participación, como la ciudadanía, se construye, se alimenta, no se da de una vez y para siempre sino que las habilidades participativas se van desarrollando en la medida en que el entorno sea propicio para conocerlas y aprender a ejercitarlas. Esto no significa que los niños deben ser capacitados para la ciudadanía mediante el aumento inducido de sus competencias sino que deben poder apoyarse en experiencias concretas que certifiquen que se los “necesita” y en su propio aporte a la vida social para así darse cuenta de su “importancia”¹⁶ .

Los ámbitos de participación son los espacios en los que se producen las interacciones de los niños, niñas y adolescentes con otros, sean niños, adolescentes o adultos, delimitadas por intereses, proyectos, necesidades o significaciones relevantes para los sujetos. Si, como indica Konterllnik, “los y las jóvenes se juntan y despliegan formas de agrupamiento con códigos y estilos propios. Transitan por instituciones (familia, escuela, iglesias), encuentran los obstáculos u oportunidades de un mundo ya modelado por otros y los sortean como pueden”¹⁷ , creemos que la ciudadanía será el fruto de un proceso de aprendizaje mutuo por parte de los niños/as y los adultos/as en su relación recíproca, mediante un diálogo en condiciones igualitarias.

Apunta por su parte Liebel que esto no significa que la sociedad o el Estado deje a los niños abandonados a sí mismos, sino que las obligaciones que tiene para con ellos se refieren a la creación de condiciones que permitan a los niños de todas las edades, hacer uso de sus derechos por sí mismos y lograr una calidad de vida que a ellos les parezca adecuada. Quiere decir que los adultos deben despedirse de su “prerrogativa” de imponer sus normas como criterios para valorar y calificar el pensamiento y las acciones de los niños y, al contrario, dejar que éstos establezcan sus propias normas y, en caso de conflicto, concederles una posición que les permita negociar cara a cara con ellos¹⁸ .

Derecho a ser escuchados/as

Para la participación infantil es condición elemental es que los niños y niñas puedan expresarse, dar su opinión, y que los otros, en especial, los adultos, los/as escuchen. El derecho a ser escuchado/a se encuentra expresamente contemplado en el artículo 12¹⁹ de la CDN, y es enunciado por la Ley n° 26.061 por lo menos en cuatro oportunidades. Incluso, la Ley nacional toma este derecho con un alcance mayor al de la Convención al agregar elementos de garantía muy importantes para su efectiva implementación, que pueden resumirse en el derecho a ser oídos

14 Thompson, José (2009), p. 10.

15 Hart, Roger cit. por Apud, p. 4.

16 Cfe. Liebel, ob. cit., p. 39.

17 Konterllnik, Irene (1998), p. 32

18 Liebel, ob. cit., p. 38/39

19 CDN art. 12: “1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional”

sin limitación alguna y atendidos, en cualquier forma que se manifiesten, en todos los espacios²⁰.

Como indica Baratta, “el derecho del niño de hacerse un juicio propio y de expresarse conlleva el deber simétrico de los adultos (de todos, no solamente de los que tienen alguna responsabilidad con el niño) a escucharlo²¹. Sin embargo, en general el mundo adulto tiene severas limitaciones para interpretar la voz de aquellos/as y su sentido. Los adultos imponen el lenguaje, su estructura, sus formas de comunicación, y finalmente –como indica Bustelo–, “los niños responden en el lenguaje “legítimo” de los adultos... Los niños y niñas hablan pero lo hacen desde la aceptación de un deber impuesto por el adulto... el niño es un adulto en estado de reducción a una categoría menor o, en su inverso, ser niño es no ser un adulto pleno”²².

Por el contrario, desde la perspectiva emancipatoria que propone la CDN, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta, sino que la infancia y la adolescencia tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida. Al decir de Cillero “la infancia y la adolescencia son concebidas como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica”²³.

4. La situación en la provincia de Córdoba

Desde la ratificación de la CDN en el año 1990 nuestro país era deudor de un sistema legal que se amoldara al paradigma de protección integral de derechos, colocando a las personas menores de 18 años en el lugar de sujetos competentes. La sanción en octubre de 2005 de la Ley Nacional 26.061 significó cumplir tal compromiso de adecuación. En virtud de la misma, no sólo se reconocen los derechos consagrados en la CDN para todos los chicos y chicas argentinos sino que además se crea un Sistema de Protección integral de tales derechos, integrado por organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de tales derechos²⁴. Esta nueva ingeniería institucional, obliga a cambios sustanciales en el diseño de la organización administrativa y judicial del Estado, como así también en las relaciones con los niños y niñas, y la sociedad civil.

Precisamente por estas características, la ley nacional impactó directamente en la realidad de las provincias²⁵, especialmente en aquellas que, como Córdoba, carecían de una legislación en consonancia con la Convención²⁶. Ello así, en tanto las colocó en la necesidad de reformular estructuras, dictar leyes, capacitar a técnicos y operadores, etc. pero fundamentalmente porque permitió la discusión ideológica del rol del Estado en relación a las políticas públicas en materia de infancia y adolescencia y abrió paso a cuestionamientos claros sobre las facultades de los Juzgados De Menores. El modelo así expuesto puso en crisis las instituciones locales de fuerte impronta tutelar, y generó las instancias de debate y discusión sobre el tema.

En lo que se refiere a Córdoba, en un principio la legislatura de la Provincia adhirió formalmente a la ley nacional 26.061 mediante la sanción de ley N° 9396 (del 06/06/07), la cual básicamente se limitó a crear la figura del Defensor del Niño y fijó el plazo de un año, prorrogable por una vez,

20 Ley 26.061, Artículo 24: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a:

- a) Participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés;
- b) Que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo.

Este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven las niñas, niños y adolescentes; entre ellos, al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo.

21 Baratta, Alessandro (1998), p. 18.

22 Bustelo, Eduardo (2007), p. 163.

23 Cillero, Miguel (1998), p. 4.

24 Art. 32 de la Ley 26.061

25 El decreto reglamentario de la ley 26.061, N° 415/2006 convocó a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que, identifiquen y en su caso designen, a la brevedad, a fin de garantizar los derechos de los sujetos de la Ley N° 26.061, por las vías y/o medios que determinen las respectivas legislaciones vigentes, a las autoridades administrativas de protección de derechos en el ámbito local

26 La ley 9053 de Protección Judicial del Niño y el Adolescente, fue sancionada el 30 de Octubre de 2002, es decir, con posterioridad a la CDN. Si bien incorpora algunas medidas tendientes al resguardo del derecho de defensa, mantiene el andamiaje de la lógica tutelar, conservando las facultades amplias y discrecionales del juez de Menores, las medidas de internación y separación del medio familiar, y la realización de estudios a cuyo fin se practican informes sociales y psicológicos convirtiéndose el niño y su familia en objetos constantes de observación y control.

por un período igual, para que el Poder Ejecutivo Provincial arbitrara las medidas necesarios que garantizaran su cumplimiento. Ya en 2009, habiendo vencido el plazo aludido, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 1153 (14/08/09) que dispuso la implementación del Sistema Provincial de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. En virtud del mismo, se designa a la Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia (MuNAF) como Autoridad de Aplicación; se crea el Organismo de Protección de Derechos (OPD) y se dispone que en el interior de la Provincia funcionen en calidad de Delegaciones de la MuNAF, Unidades de Desarrollo Regional (UDER), coordinadas de manera conjunta por el OPD y por la Subsecretaría de Integración.

De esta manera, se fueron conformando cubriendo los distintos niveles de actuación que la ley prevé, son sus interacciones y corresponsabilidades. A nivel Nacional: SENNAF Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia/ DEFENSOR de Niñas y Niños; Federal: CONSEJO FEDERAL de Niñez, Adolescencia y Familia; Provincial: MUNAF Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia/ DEFENSOR de Niñas y Niños; Regional: Unidades de Desarrollo Regional (UDER) y se aspira a que se complete la institucionalidad en el nivel netamente Local a través de organismos administrativos locales y Consejos Locales de Niñez y Adolescencia.

4.1 El papel de los Consejos de Niñez y Adolescencia en la Democracia local

Entre los órganos que conforman el sistema de protección integral de derechos, existe uno que resulta de gran importancia si buscamos la participación efectiva de los/as adolescentes en los asuntos concernientes a su comunidad. Se trata de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, los que han sido definidos por el Estado provincial²⁷ como espacios de cooperación y construcción institucional, que representan una serie de articulaciones y redes entre actores e instituciones locales existentes. Entre sus acciones se hallan las de: adaptar los servicios de los municipios y comunas a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes; apoyar la función parental promoviendo espacios de encuentro entre padres e hijos; reordenar el circuito de atención en salud creando una red de infancia y adolescencia; generar espacios socioeducativos de participación infantil y adolescente; identificar emergentes y prioridades que afecten a la población infantil, entre otras.

Señala Rivera que: “la participación de las personas tiene mayor posibilidad de desplegarse y desarrollarse en el ámbito local, por lo que la descentralización del poder -de las capitales a las regiones, las ciudades y los pueblos- puede ser una de las mejores formas de adelantar el desarrollo humano”²⁸. Precisamente la ley nacional en su art. 5 consagra como una de las pautas para el diseño y la implementación de las políticas públicas para la infancia, la Descentralización de los organismos de aplicación a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia.

Además, si la participación es uno de los componentes más importantes de la construcción la democracia, precisamente en ámbitos –como los que se postulan- en los que se valoren las propuestas de los/as jóvenes, se responda a sus inquietudes, se atienda a sus iniciativas, donde sean respetados por su capacidad para contribuir al su propio desarrollo y al de la sociedad, aquéllos podrán efectuar apreciables aportes a la democracia local.

En definitiva, si pensamos que “aun en un mundo globalizado, el lugar sigue siendo el medio por el cual el individuo interpreta la realidad y vive su vida”²⁹; la posibilidad de actuar en el nivel local-comunitario, les abre las puertas a las y los adolescentes a la participación, por la proximidad espacial y la mayor flexibilidad de tiempo que les brinda, contrarrestando así las barreras geográficas y económicas que existen para su desplazamiento a ámbitos de participación de mayor envergadura.

4.2 La experiencia de los/as jóvenes en Río Segundo

La localidad de Río Segundo³⁰ se ubica al sur de la ciudad de Córdoba Capital, de la que dista 37 Km., y cuenta con una población de 18.155 personas (según el Censo de 2001), de las cuales

27 Véase página web institucional de la MuNAF Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia http://munaf.cba.gov.ar/secciones3aa6.html?SE_CODIGO=60&start=1

28 Rivera, Marcia (2000): p. 7.

29 Escobar Arturo y Harcourt Wendy (2009), p. 9

30 Ver página institucional de la Municipalidad <http://www.riosegundo.gov.ar/hm/Ciudad.php>

12.057 son adultos, y 6.098 son menores de 18 años, de modo que aproximadamente un 33% de sus ciudadanos/as son niños, niñas y adolescentes respecto de los cuales rigen las disposiciones de la CDN, la Ley 26061 y el Decreto 1153.

En el año 2008, ante la conmoción provocada en la comunidad por la muerte de un niño en el ámbito escolar, el Rotary Club de Río Segundo recibió la preocupación social y convocó a distintos referentes: Directores de escuelas, Jueza de menores, Concejales, representantes del Ejecutivo municipal, entre otros, a los fines de articular esfuerzos en relación a la problemática de la niñez y adolescencia.

Así fue que, con una temática definida, una sociedad civil movilizada, un equipo facilitador local a cargo de la organización del proceso y la conciencia de la necesidad de un trabajo más sistemático, se contactó a la Asociación Civil El Ágora³¹ a fin de que proporcionara el acompañamiento técnico necesario para facilitar la conformación de una Red por la Infancia y Adolescencia de Río Segundo.

Por su parte, El Ágora propuso enmarcar este proceso en el programa que se encontraba ejecutando denominado “Construyendo Agendas entre los ciudadanos y el Estado” que busca favorecer el fortalecimiento de nuestras democracias, para lo cual propicia la problematización de temas públicos, hace hincapié en la construcción y socialización de la información, promueve la interacción social y la deliberación, y apoya la articulación y construcción de redes. En ese marco, durante 2008/2009 los/as facilitadores locales participaron de capacitaciones técnicas, mantuvieron reuniones de trabajo con el equipo de El Ágora, realizaron entrevistas a diferentes referentes a fin de conocer su mirada y conocimiento sobre la problemática de la infancia y adolescencia, y finalmente, lograron producir un Documento para la discusión pública que fue presentado a la comunidad en un Evento con masiva concurrencia³².

A partir de este Foro, se concretó la participación de jóvenes en la Red de Infancia y Adolescencia. Fue por iniciativa de una docente de una de las Escuelas comprometidas que algunos/as adolescentes pertenecientes al Centro de Estudiantes se sumaron al trabajo conjunto y requirieron con particular interés conocer cuáles eran los fundamentos jurídicos de sus posibilidades ciudadanas. Ello dio lugar a que se realizara un Foro sobre “Modelos de Protección a la Infancia”, al cual asistieron jóvenes de otras Escuelas y también la Jueza de Menores de la Localidad, y en el que los/as participantes tanto adultos como adolescentes debatieron sobre las dificultades y desafíos que presenta el nuevo paradigma de protección integral e incluso se plantearon algunas líneas de acción que podrían llevarse adelante en la Ciudad. Valga como ejemplo el pensamiento de una de las chicas asistentes: *“Nuestro punto de vista debe ser considerado por los adultos, pero también nosotros debemos asumir el compromiso de construir un espacio de trabajo en redes. También es necesario que se nos respete, sobre todo se respete nuestro derecho a la educación tanto pública como privada. Creemos que si nos educamos vamos a poder defender mejor nuestros derechos y vamos a poder organizarnos para que nuestra voz sea escuchada”*..

Ya para el tercer Foro denominado: “La participación ciudadana de chicos y chicas a 20 años de la Convención de los derechos del niño”, el protagonismo de los/as adolescentes fue notorio. Los/as alumnos/as de la Escuela anfitriona tomaron la responsabilidad de convocar a los otros Establecimientos educativos (participaron alumnos de las 4 Escuelas de Río Segundo más una de Pilar, Localidad vecina) y de transmitir la consigna que había consensuada hacia adentro de la Red. Se trataba de cada Escuela preparara una presentación acerca de las posibilidades y obstáculos del derecho a la participación en distintos ámbitos. Así fue que expusieron sus producciones sobre participación en el ámbito familiar, escolar, social y político, mientras que el último grupo aportó conceptos e ideas relacionados con la discriminación. Finalmente, en plenario, debatieron acerca de las posibles actividades concretas que pueden emprender los jóvenes para ejercer su derecho a la participación, guiados por las siguientes preguntas: ¿por qué y para qué participar? A lo que respondieron: *“para que los jóvenes seamos considerados como iguales/ para cambiar y mejorar la sociedad/ para que los jóvenes seamos acompañados, aceptados y comprendidos en nuestro crecimiento como personas/ porque queremos ser parte”*; ¿dónde participar? *en aquellos ámbitos donde nos podamos relacionar unos con otros/ en la escuela a través del Centro de Estudiantes/*

31 www.elagora.org.ar

32 Ver página web de Construyendo Agendas <http://www.elagora.org.ar/site/construyendo-agendas/rio-segundo.html>

en la familia/ con los amigos/en las decisiones que toma el municipio sobre la juventud y su futuro; ¿en qué cosas concretas? elaborar proyectos de ley y de modificación de las leyes/ realizar charlas donde se debatan las problemáticas comunes de la sociedad/ involucrarse en proyectos sociales que tiendan a la solución de un problema concreto en la sociedad/ realizar foros/ identificar los responsables de crear espacios de participación.

Al momento de elaboración de este documento, los/as estudiantes se encuentran en plena organización del cuarto Foro en el que buscan realizar un mapa de responsabilidades, es decir, una muestra de los diferentes niveles de responsabilidad que en torno a la infancia y adolescencia tienen actores públicos y privados, provinciales y municipales. Para ello, se hallan en la tarea de reflexionar en torno a su responsabilidad específica, esto es, qué planteos van a realizar, qué les interesa promover, cómo lo van a decir y quiénes lo dirán.

Si tomamos esta iniciativa y analizamos el proceso que están desarrollando los/as adolescentes a la luz del paradigma de la protección integral de derechos y de los postulados sobre los que se promueve el fortalecimiento de las democracias locales, no sería osado decir que en Río Segundo existen jóvenes que, en ejercicio de su ciudadanía, están reclamando la puesta en marcha efectiva del Consejo Local de Niñez y Adolescencia, como espacio en el que podrán volcar sus inquietudes, sentirse miembros activos de su comunidad, gozar de protagonismo en la toma de decisiones, y así desarrollar un mayor sentimiento de pertenencia e implicación para con su Ciudad.

5. Conclusiones

“la idea clave es que la ciudadanía se ha de concebir como una actividad continua y un bien en sí, y no como un compromiso momentáneo”³³.

A lo largo de este trabajo se ha presentado la ciudadanía como una práctica de construcción dinámica, en el convencimiento de que, para lograr su pleno disfrute por parte de niñas, niños y adolescentes se requieren cambios profundos en nuestras mentalidades, creencias, valores y prácticas, tanto en el ámbito privado, como en el público. En la familia, es primordial estimular las competencias de participación y decisión desde este primer espacio de socialización. En cuanto a lo público, resulta fundamental que los órganos administrativos impulsen con seriedad la institucionalización de espacios como los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, a fin de que las y los adolescentes se apropien de ellos y los utilicen como ámbitos en los que, en una interacción con adultos respetuosa de las distintas competencias, puedan aportar juicios y soluciones.

Como bien resume Baratta: “descentralización de los servicios estatales, participación de las comunidades y coordinación interinstitucional son principios de una práctica, no sólo de la teoría, de la implementación de los derechos de los niños en la necesaria experimentación a nivel local...”³⁴.

Los jóvenes no están en camino de convertirse en ciudadanos sino que lo son en el presente, empero, necesitan que se confíe en sus competencias y que los adultos estén dispuestos a compartir de manera igualitaria el poder con ellos/as. Las y los adolescentes de Río Segundo han sabido dar prueba de la capacidad para expresar sus necesidades y aspiraciones.

El hábito de la participación no se adquiere desde la teoría sino desde la práctica. Por eso, entendemos que promoviendo la auténtica expresión de las distintas voces en los universos en los que nos desenvolvemos, es como podemos contribuir al desarrollo de competencias ciudadanas desde la infancia. Al mismo tiempo, estos procesos de estimulación, escucha, valoración y aprendizaje mutuo entre hombres y mujeres adultos, y niños, niñas y adolescentes, contribuirán a fortalecer los sistemas democráticos como entornos especialmente adecuados para la participación.

Se trata, en definitiva, de “alimentar estos procesos de subjetividad ciudadana, afirmativa de derechos”³⁵ desde la niñez, como apuesta a la construcción de ciudadanías plenas para este presente y para el futuro.

33 Dietz, Mary (1996), p. 14.

34 Baratta, Alessandro (1991), p. 9.

35 Vargas, Virginia (2008), p.16.

6. Bibliografía

Apud, Adriana: "Participación infantil", Enredate con UNICEF- Formación de profesorado, disponible en

http://www.educared.org.ar/infanciaenred/elgloborajo/periscopio/2005_09/pdf/3.C.2participacion_infantil.pdf

Baratta, Alessandro (1998): "Infancia y Democracia", en García Méndez, E. y Bellof, M. (comps.) Infancia, ley y democracia en América Latina, Ed. Temis y Depalma, Santa Fe de Bogotá, Colombia y Buenos Aires, Argentina.

----- (1991) "La situación de la protección del niño en América Latina" en Capítulo Criminológico 18-19 - Órgano del Instituto de Criminología, Facultad de Derecho, Universidad del Zulia, Maracaibo. Disponible en http://www.iin.oea.org/La_situacion_de_la_proteccion_del_nino.pdf

Beloff, Mary (1999): "Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar" en Justicia y Derechos del Niño, UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Santiago, Chile.

Bareiro, Line (2009): "Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina en el siglo XXI: Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del '80 y futuros posibles", Unidades N° I, II y III, Seminario PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

----- y Riquelme Jane C. (1997): "Nuevas voceras de la ciudadanía plena" -Documento de trabajo n° 47, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, Paraguay.

Bustelo, Eduardo (2007): "El recreo de la infancia: Argumentos para otro comienzo", Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

Cillero, Miguel (1998): "Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios", en Derecho a tener derecho, UNICEF/ IIN, Montevideo, Uruguay. Disponible http://www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf

Dietz, Mary G. (1996): "El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía" en Lamas, Marta (comp.) Ciudadanía y feminismo, Ed. Debate Feminista, DF, México.

Escobar Arturo y Harcourt Wendy (2009): "Mujeres y política de lugar", material cedido especialmente por los autores para el Semanario "Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina en el siglo XXI: Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del '80 y futuros posibles", PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires, Argentina PRIGEPP-FLACSO 2009.

Konterlnik, Irene (1998): "La participación de los adolescentes: ¿Exorcismo o construcción de ciudadanía? en Verrazzi, Bernadette y Benes, Roberto (comps.) La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas - Actas del Seminario", UNICEF, Bogotá, Colombia.

Liebel, Manfred (2006): "Entre Protección y Emancipación- Derechos de la Infancia y Políticas Sociales" en Las Monografías del Experto- Serie Teoría, Experto en Políticas Sociales de Infancia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, España.

Liwski, Norberto I. (2006): "Situación de la Argentina en el escenario mundial", en Simposio: Construcción de ciudadanía en la adolescencia y vigencia de los derechos, disponible en <http://www.iin.oea.org/IIN/cad/taller/bibliografia.shtml>

Marshall, T.H. y Bottomore, Tom (1965): "Class, Citizenship and Social Development", Doubleday, Garden City, New York, USA.

Mouffe, Chantal (2001): "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical" en Lamas, Marta (comp.) Ciudadanía y feminismo, Ed. Debate Feminista, DF, México.

Rivera, Marcia (2000): "La participación: motor del desarrollo humano sostenible", en Tejiendo Futuro - Los caminos posibles del Desarrollo Social, Ediciones Puerto, San Juan, Puerto Rico.

Thompson, José (2009): "Introducción" en Acceso a la Justicia y Equidad - Estudio en siete países de América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica.

Vargas, Virginia (2002): "Globalización, Feminismo y construcción de las ciudadanías", material preparado especialmente por la autora para el Seminario "Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en

América Latina en el siglo XXI: Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del '80 y futuros posibles", PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires, Argentina

----- (2009) "Participación política de las mujeres en el siglo que comienza".

7. Instrumentos jurídicos

Convención sobre los derechos del Niño (1989)

Declaración sobre los Derechos del Niño (1959)

Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924)

Ley Nacional N° 26.061

Decreto Nacional N° 415/2006

Ley Provincial N° 9396

Decreto Provincial N° 1153

“Las desventuras de la democracia deliberativa en entornos complejos”

María Cecilia Cuel

ceciliacuel@yahoo.com.ar

El Ágora Asociación Civil Sin Fines de Lucro - Córdoba, Argentina

Durante el año 2008, la Asociación Civil El Ágora, con sede en Córdoba Capital, comenzó a planificar un proceso político que promoviera la ampliación de la participación política de la ciudadanía que atendiera a las condiciones y modalidades de posibilidad para su ejercicio efectivo. Se formuló así el Programa **Construyendo Agendas entre los Ciudadanos y el Estado ¿Es Posible?** Este proyecto se nutrió de un variado grupo multidisciplinario de profesionales y estudiantes de las siguientes disciplinas: ciencias políticas, sociología, derecho y comunicación social

“El objetivo del programa es contribuir a la generación de condiciones para la participación política y la deliberación pública, entendiendo que ambas se sustentan en la idea que “ser –parte” de una sociedad incluye también la posibilidad de todos los ciudadanos de participar en los procesos y definiciones básicas sobre los que se deciden las políticas públicas y se construye el devenir colectivo. Se asienta también en la comprensión de que las posibilidades de incidencia en las decisiones estatales son desiguales y que en limitantes estructurales como estas se enraízan muchos de los problemas de nuestras democracias¹”.

Estos objetivos se inscribían en la noción teórica de **democracia deliberativa** y en nuestro conocimiento (teórico y práctico) sobre los obstáculos para su efectivización y en las nociones de **accountability social** y el ejercicio de los **derechos republicanos**. Veamos brevemente cada uno de ellos:

- La **democracia deliberativa**. Esta concepción de la democracia pone de manifiesto las limitaciones de la democracia representativa entendiendo que la misma restringe el ejercicio de los derechos políticos a la emisión del voto. La perspectiva de la democracia deliberativa (Habermas, Cohen, Bohman, etc.) sostiene la necesidad de “ampliar” los procedimientos democráticos dando mayor protagonismo a otros espacios, fundamentalmente dedicados al diálogo, de formación de la opinión pública, tendientes todos ellos a generar mayores posibilidades para la incidencia en el sistema político. De esta forma, su viabilidad depende de la creación de condiciones sociales y arreglos institucionales que propicien el uso público de la razón. La deliberación es “pública” en la medida que estos arreglos permiten el diálogo abierto entre ciudadanos capaces de formular juicios informados y razonados en torno a las formas de resolver situaciones problemáticas (Bohman, 2000: 49) La factibilidad y eficacia de la deliberación pública reside, a su vez, en la posibilidad de sostener no sólo un diálogo abierto y continuo entre ciudadanos, sino también de éstos con las instituciones políticas.
- La **accountability social** y el **ejercicio de los derechos republicanos**. La accountability social refiere al ejercicio de la responsabilidad política por parte de los ciudadanos que no se limita sólo al acto electoral sino que desarrolla diversas formas de acción colectiva y de activismo cívico que comparten una preocupación común por mejorar las instituciones representativas. Los derechos republicanos, por su parte, pueden definirse como el derecho de todo ciudadano a la res pública, o al patrimonio público (en sus dimensiones histórico cultural, medioambiental y económica) y que ésta exista y sirva a todos los ciudadanos, más que ser apropiada por grupos patrimonialistas o corporativistas. “Los conceptos generales de esfera pública, de patrimonio común, de “espacio público abierto” podrían ser entendidos como sinónimos de res pública, incluyendo todo aquello que sea público, que pertenezca a la gente y que está garantizado y determinado por la ley” (Bresser Pereira, 2001: 16). Por tanto todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en la definición de aquello que, entienden, tiene que ver con el interés colectivo.

¿Cuáles fueron las principales estrategias elegidas por El Ágora, para llevar adelante este programa?

- a. **La problematización de temas públicos.** La participación política requiere que se problematicen cuestiones que se presentan como “realidades dadas” en relación a las cuales sólo existe una definición (objetiva) y una solución posible. Es necesario provocar versiones integrales, complejas e incluyentes de los temas que hacen a la vida en sociedad.
- b. **La construcción interactiva de información pertinente.** La posibilidad de “hacer visibles” versiones integrales de la realidad y de los problemas sociales requiere no sólo de la consideración de las perspectivas de los distintos grupos y sectores de la sociedad sino también de información que permita poner de relieve dimensiones generalmente soslayadas de las cuestiones sociales. Aunque en muchos casos existe información disponible, esta no está construida con la finalidad de nutrir espacios de deliberación pública. Así, la estrategia planteada por la organización fue diseñar mecanismo de construcción de información “con otros”, principalmente actores, ciudadanos y referentes preocupados y comprometidos con distintos temas públicos.
- c. **La articulación de redes temáticas.** La posibilidad de instalar temas tradicionalmente postergados en la agenda pública y estatal no sólo requiere de información para definirlos y argumentarlos sino también de una base social que los sostenga. Requiere de una fuerza social que los impulse, los haga visibles, representativos y legítimos. Esta estrategia está orientada a conectar y facilitar la interacción y articulación de aquellos referentes, grupos y organizaciones en torno a temas de interés público, con el fin de reflexionar y establecer consensos y estrategias conjuntas y/o cooperativas.
- d. **La socialización, difusión y comunicación.** La posibilidad de movilizar y ampliar la articulación social y la acción colectiva requieren de una estrategia que permita socializar la información y las prácticas y posiciones de los actores involucrados. El proceso de construcción de información puede nutrir distintos espacios de discusión pública y también servir de insumo a los distintos medios de comunicación social. Versiones alternativas de las cuestiones de índole público sólo se hacen presentes y circulan por medio de acciones comunicativas.
- e. **La creación y facilitación de espacios de deliberación pública.** La posibilidad de aprender, construir consensos democráticos, se dará en la medida que se generen estrategias en el sentido contrario a la tendencia al aislamiento y la remisión al ámbito privado, es decir creando espacios de interacción de diálogo y de acción colectiva.

De estas diversas estrategias arribas citadas surgieron varios proyectos que dieron lugar al programa *Construyendo Agendas*. Entre ellos se encuentra el observatorio de servicios públicos dedicados al agua en la provincia y al Transporte Público en la ciudad

El Observatorio de Transporte.

La idea del observatorio implica poder problematizar, y a partir de ello redefinir y analizar los servicios públicos desde la lógica de los “bienes públicos”, noción que abre el juego a los problemas de la accesibilidad, la justicia social, las asimetrías y desigualdades.

Para ello se plantearon los siguientes objetivos:

Objetivo General del OSP:

Discutir y analizar el concepto de Servicio Público desde una perspectiva del “Bien Público”, incorporando en esta discusión las nociones de equidad y la deliberación para la definición y el acceso a dicho servicio.

Objetivos específicos

- Construir un **Marco Teórico** tendiente a clarificar la noción de Servicio Público bajo una concepción del Bien Público. A su vez, indagar el “estado del arte” con respecto a la producción científica y a la realidad actual de los dos servicios elegidos;
- Realizar un **Mapeo de Actores** donde se identifiquen a las personas u organizaciones relacionadas con la temática abordada en el ámbito de actuación seleccionado.
- **Generar de Espacios de Deliberación** a través de la Organización de talleres y foros de diálogo y reflexión donde participen todos los actores identificados en cada servicio, con el fin de poder tener un panorama general de los conflictos que se suscitan en torno a ellos, intentando recolectar las diferentes posturas e intereses que se generan en torno a esos asuntos.
- **Comunicar** a la ciudadanía cordobesa una mirada alternativa sobre la discusión de los servicios públicos, compartiendo el conocimiento generado y buscando incidir en las De este modo, el desafío está claramente en crear mecanismos para la discusión y la propuesta es generar distintos espacios de deliberación en torno a diversos temas, donde a su vez se discutan los criterios de justicia que una sociedad embandera.

Para llevar a cabo estos objetivos se realizó una planificación que se estructuró en tres componentes principales, sumada a la propia etapa del diseño de las actividades:

1. Investigación: exploración del estado del arte sobre el tema; identificación de los actores implicados y de las diferentes posiciones sobre el tema; definición de los indicadores a partir de los cuales se observarán los servicios públicos;
2. Deliberación: facilitación de espacios para el diálogo y reflexión entre los actores sociales relevantes;
3. Comunicación: difusión en la ciudadanía cordobesa de una mirada alternativa sobre la discusión de los servicios públicos, compartiendo el conocimiento generado y buscando incidir en las políticas públicas.

A su vez, esta delimitación se plasmó en una planificación. Detenernos en cada uno de los puntos de la misma resultaría demasiado extenso para los fines de esta exposición, pero si veremos algunos ítems que se tornan relevantes para entender el proceso:

I. Momento del Diseño:

La etapa de diseño consistió básicamente en una serie de tomas de decisiones que implicaron definir qué servicios analizar, los tiempos necesarios y las actividades implicadas.

Cabe destacar, que como en cualquier programa de investigación y/o investigación/acción, la separación en momentos, se realiza más bien a fines analíticos descriptivos y no tanto con pretensiones de estricta temporalidad, ya que a veces los momentos se superponen o intercambian de acuerdo a como evoluciona el trabajo.

II. Momento de la Investigación:

- Se destaca el trabajo realizado en torno a la noción de bien público, dado que esa definición iluminó el rumbo de nuestro trabajo en cuanto a quiénes debían ser considerados actores relevantes, qué indicadores elegir, etc.

¿Qué es un servicio público?

La definición clásica de servicio público es dada por Roberto Dromi.

“un servicio público es la prestación esencial que cubre necesidades públicas o de interés comunitario, que explicita las funciones del Estado, de ejecución per se o por terceros, mediando

concesión, licencia, permiso, autorización o habilitación, pero siempre bajo fiscalización estatal. Es decir, puede tratarse de la provisión de agua, luz, gas, teléfonos, como de la prestación de servicios de educación, salud, transporte, seguridad...”³

Ahora bien, el servicio público se diferencia del privado, en que en el caso del primero la necesidad que satisface es **de tipo colectivo**, aunque el bien se goce individualmente. Además, la prestación está a cargo del Estado, ya sea por si mismo o por concesiones. Por último, el servicio público se encuentra sometido a un régimen de derecho público.

Para complejizar un poco el análisis, relacionamos la noción de servicio público con el concepto de bien público, que pertenece al ámbito de la economía. Los bienes públicos son aquellos que por sus características intrínsecas no generan incentivos para la producción privada de los mismos y por eso el Estado debe hacerse cargo de su provisión. Un bien, para ser público puro debe reunir al menos los siguientes requisitos:

- No *Rivalidad*. el consumo por parte de un individuo no reduce la cantidad disponible para otros.
- No *Exclusión*. la imposibilidad de exceptuar del consumo del bien a determinadas personas.

Hemos introducido la consideración de los bienes públicos en nuestro trabajo, porque creemos que los servicios públicos deberían poseer, entre otras, estas características, que si bien no son intrínsecas a los mismos, el horizonte a alcanzar debería ser su carácter de no rivalidad y no exclusión.

• Dimensiones de análisis e indicadores

A la luz de nuestra concepción de servicios públicos como bienes públicos, se seleccionaron las siguientes dimensiones para el análisis de los mismos: accesibilidad, Equidad, Participación, Transparencia y Calidad.

ACCESIBILIDAD

Supone que todas las personas puedan satisfacer su necesidad en relación al servicio y que tengan acceso a él cuando lo deseen. Está relacionado con la noción de Bien Público ya que de la condición de público se deriva que TODOS tenemos derecho a disfrutar del mismo sin importar las características particulares y/o socioeconómicas.

Preguntas que queremos contestarnos a través de los indicadores:

- ¿Todos los que lo necesitan usar el transporte público pueden hacerlo?

EQUIDAD:

La accesibilidad es posible en la medida que se consideran la heterogeneidad y asimetrías en y entre los ciudadanos. La posibilidad de igualdad en el acceso, descansa en considerar la desigualdad de oportunidades y condiciones, si un bien público no incluye estas consideraciones, su distribución es inequitativa. Quien debe velar por la equidad es el Estado.

- ¿Las condiciones y necesidades diferentes y particulares de las personas son consideradas por el Estado y por quienes participan en las decisiones?
- ¿Cuáles son las particularidades?:
- ¿Cómo el estado y quienes participan de las decisiones consideran estas particularidades y asimetrías?

PARTICIPACIÓN

Capacidad de formar parte del proceso de toma de decisiones respecto del bien público. Esta idea remite no sólo a la apertura institucional del Estado (que haya canales de participación, que el Estado provea información pertinente, etc.) sino también a la proactividad de los ciudadanos para incidir en las decisiones (una cosa es el reclamo particular de un “usuario” que sólo busca lograr una satisfacción privada de un bien público y otra es la voluntad y acción -colectiva necesariamente- para cambiar la forma en que se definen las cosas).

- ¿Cuáles son los canales que los ciudadanos tienen para informarse y/o comunicarse con el municipio con respecto al tema?
- ¿Qué organizaciones o grupos están trabajando en la ciudad con respecto al transporte? ¿Qué poder o capacidad para influir tienen? ¿O los Usuarios desconocidos y cautivos en una situación frente a la que nada tienen para hacer? ¿Cómo se sienten los ciudadanos frente a esta situación?
- ¿Qué canales utilizan los ciudadanos para hacerse oír?

TRANSPARENCIA:

Es el resultado de la rendición de cuentas por parte del Estado y la posibilidad de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

- ¿Cómo construye y provee información el Estado en relación al tema?
- ¿Qué percepción tienen los ciudadanos acerca de cómo se toman las decisiones en relación al transporte y quienes tienen el poder para definir las cosas?
- ¿Quiénes tienen acceso a la información que provee el Estado?
- ¿Cómo es la calidad de esa información? ¿es fácilmente comprensible por el público lego?

CALIDAD:

Es relativa a estándares establecidos por una comunidad (pueden cambiar) respecto a los que es una “buena prestación”. El marco regulatorio del transporte define que un buen servicio debe respetar condiciones de **seguridad, confort, higiene y salubridad**.

Además, consideramos que la calidad es un agregado de todas las dimensiones antes vistas. No hay calidad en un bien público si no asegura la accesibilidad, equidad, transparencia y participación. Para abordar cada dimensión, el Observatorio elaboró una serie de indicadores que las operacionaliza. Los mismos no se abordan en este informe por una cuestión de espacio y de agilización de la lectura. Cabe aclarar que las preguntas que acompañan las definiciones de las dimensiones son las que dan lugar a los indicadores.

• Mapeo y contacto con los actores clave.

La detección de los actores vinculados al tema fue una de las tareas más importantes y difíciles del observatorio. Además, hasta hoy siguen apareciendo, afortunadamente, nuevos nombres que se relacionan con el problema

Destacamos que en esta etapa se pretendió reconocer a todos los actores implicados en el tema, sin importar el ámbito de donde provinieran.

A modo de síntesis, presentamos el siguiente cuadro que expone a los actores relevados y sus ámbitos de actuación

Ámbitos	Actores
ESTADO	Dirección de Transporte-Secretaría de Transporte y Transito- Municipalidad de Córdoba Concejo Deliberante TAMSE (Empresa Pública de Transporte)
MERCADO	Ciudad de Córdoba Coniferal Choferes y empelados de las empresas nucleadas en UTA
SOCIEDAD CIVIL	FETAP – Federación de Empresarios del Transporte Automotor de Pasajeros UTA – Unión de Tranviarios Automotores, que nuclea a choferes y empelados de las empresas. Usuarios no asociados y de escasa y esporádica participación Centros Vecinales, que representan a los vecinos y median con la municipalidad en varios aspectos, algunos de ellos se son muy activos con respecto al tema. Mesa de estudios – Centro de Estudios Alicia Moreau, dependiente del Partido Socialista en Córdoba Acta de Compromiso Público – Comisión de Transporte. ISIT y CETRAM. Institutos Investigación de la Universidad Nacional de Córdoba. Acceso YA! Organización que lucha por la accesibilidad de los discapacitados en la ciudad.

Cabe destacar que al comienzo del trabajo de mapeo de actores, el equipo tuvo a punto de verse frustrado por varios motivos. Por el lado del Estado, sobre todo en lo referente al Ejecutivo Municipal, la idea del observatorio nunca fue muy bien vista y la predisposición de los funcionarios a dar entrevistas y brindar información fue muy baja, llegando a pasar por momentos de mucha tensión cuando se hicieron pedidos de información. Esta resistencia a darnos entrevistas se vio un poco mitigada cuando se encaró la hechura de un documental. Ante la presencia de las cámaras y el panorama de que otros actores iban a estar siendo entrevistados, finalmente ahí nos abrieron las puertas, aunque sea de mala gana⁴.

Por el lado de la sociedad civil, al principio casi no encontramos actores. Los primeros en aparecer fueron dos o tres centros vecinales que se habían activado ante un aumento de la tarifa unos meses atrás; las organizaciones de la Universidad eran de claro corte academicista y poco activista y la gente del Acta de Compromiso, que es una organización ligada a la nuestra. En función de esto, la estrategia emergente fue intentar reunir a potenciales actores e intentar dialogar al respecto (se verá más adelante en talleres). Por el lado de lo que llamamos los actores del mercado, dos de las tres empresas nos recibieron de muy buena manera, pero nunca logramos ni siquiera una respuesta negativa de la tercera empresa ni de la Federación que nuclea a los empresarios (FETAP).

- **Redefinición y priorización de las variables con los actores relevantes.**

A partir de las cinco dimensiones antes identificadas se construyeron los indicadores sobre el transporte. La idea era discutir esos indicadores con los actores para corregirlos o redefinirlos. En un primer encuentro se intentó realizar ese trabajo pero se tornó muy complicado: al reunir a los actores por primera vez en un mismo espacio, los mismos no pudieron centrar la atención en esa tarea si no que aprovecharon la oportunidad para evidenciar sus problemas. Este fue un aprendizaje fundamental para El Ágora, dado que tuvimos que contener toda nuestra ansiedad por cumplir con los objetivos y entender la dimensión de la situación que habíamos creado.

- **Construcción de los indicadores.**

Como consecuencia de lo anterior, lamentablemente los indicadores fueron contruidos por el equipo del Ágora con escasa participación de los actores. Sin embargo, los mismos recogen y se fundan en todo el trabajo realizado con en los diversos talleres.

- **Recolección de datos.**

La etapa de recolección de datos atravesó todo el proceso. Las técnicas seleccionadas fueron:

-Entrevistas y formularios. Se realizaron más de quince entrevistas y se confeccionaron diversos formularios para la recolección de información. Conseguir las entrevistas fue difícil y que contenten los formularios también. Hay mucha información que nunca ha sido sacada a la luz y no ha sido fácil romper con ese hermetismo.

- Grupos focales (en relación con etapa tres). Si bien los grupos focales se plantearon en un comienzo como una técnica de recolección de datos, directamente se pensaron en forma de talleres. Por lo tanto ampliaremos ese tema en el momento deliberativo.

III. Momento de la Deliberación

- Talleres de diálogo y reflexión.

Los talleres fueron unas de las actividades más interesantes, complejas y aleccionadoras del OSP. Ante la abrumadora ausencia de actores de la sociedad civil encontrados en nuestro relevamiento y el enorme peso y presencia de los actores relacionados a las empresas, gremio y federación, decidimos realizar un taller que nuclea a los actores de la sociedad civil que estén trabajando con el tema y aquellos a los que estos actores identificaron como importantes o como potenciales interesados. Se reunieron entonces veinte personas, con presencia mayoritaria de los centro vecinales, la ONG Acceso Ya! que trabaja con problemas de accesibilidad en la ciudad, el Acta de Compromiso y el autor de un libro sobre el transporte en la ciudad. En esta instancia se hizo una presentación de los distintos actores localizándolos en un mapa de la ciudad, dando cuenta de variedad de formas que el problema del transporte afectaba a todos los presentes. En una segunda instancia se intentó trabajar con la discusión de las dimensiones seleccionadas, pero la puesta en práctica se tornó muy compleja, dado que los participantes “acapararon” el espacio como lugar de catarsis y se puso en evidencia algunas luchas dentro del vecinalismo cordobés. En un tercer momento, se intentó encauzar esta lluvia de problemas en una visualización colectiva de los mismos, donde cada una en representación de su organización planteó cómo eran afectados por la temática del transporte. De este modo, quedó pendiente el trabajo con las dimensiones. De todos modos el taller fue muy rico en cuanto todos pudimos dimensionar lo aglutinador del problema y la variedad de formas en que el mismo tema nos afectaba a cada uno.

El segundo taller tuvo objetivos muy diferentes al primero. Aquí la intención fue reunir a actores provenientes de muy diversos ámbitos, que muchas veces se encontraban enfrentados entre sí, para intentar dialogar con respecto al tema del transporte y principalmente para que cada uno sea

capaz de visualizar la situación del otro.

La invitación al taller convocaba a dialogar pero el “anzuelo” propuesto fue la presentación del avance del documental realizado.

Para todo el equipo fue un evento muy difícil sumamente pero importante, ya que la concurrencia fue realmente variada: se hicieron presentes dirigentes de centros vecinales, funcionarios del área de transporte de la municipalidad, los miembros de la Comisión de Transporte del Acta de Compromiso por una Córdoba Sustentable, investigadores de la UNC, el presidente de la comisión de servicios públicos del Concejo Deliberante, organizaciones de Base, empresas prestadoras, representantes de la UTA, ONGs locales, y Acceso Ya!.

Luego de proyectar el documental, cada uno de los actores se presentó y se propuso debatir acerca de la posibilidad de llevar a cabo una metodología de trabajo en donde cada parte se comprometiera a brindar información relevante sobre el tema y donde nuestra asociación oficie de aglutinador y sistematizador de dicha información.

Ante esta propuesta se visualizó la necesidad de realizar este trabajo pero también las dificultades del mismo: algunos consideran que es un problema “técnico” que no es relevante para los legos, otros argumentaban que nada que surja de las empresas o el Estado es creíble, etc. Poniendo de evidencia la dificultad de la tarea emprendida por El Ágora.

Momento Comunicacional

• Talleres de diálogo y reflexión.

La realización del documental, fue una herramienta fundamental en todo el proceso. Como ya se dijo en muchos casos nos abrió puertas que estaban cerradas, pero sobre todo sirvió de disparados (o excusa) para que todos nos juntáramos y debatamos sobre el tema. El documental dejó en claro que todos los actores tenían algo que decir al respecto y que todos padecían el problema del transporte de maneras distintas y atribuían las causas a diversos factores.

Actividades que fueron surgiendo sobre la marcha y consecuencias de nuestra participación en el problema:

Como se habrá visto a lo largo de este relato, nuestro trabajo no se ha parecido en nada a una investigación, sino que es más bien un proyecto de investigación/acción. En este sentido, surgieron muchos espacios y ocasiones en el que el equipo fue formando parte, interviniendo y dejando su huella. Destacamos en este apartado, nuestra presencia en la mesa de trabajo en el Centro de Estudios Alicia Moreau de Justo, donde se conformó un grupo abocado al análisis del proyecto de marco regulatorio que se estaba discutiendo en el Concejo Deliberante. A su vez, esa mesa participó de las sesiones de comisión en el concejo como espectadores algunas veces y como disertantes otras tantas⁵. Claramente, el Ágora se constituyó en un actor para los otros actores referidos al tema.

No sabemos si como consecuencia de nuestro trabajo, por las circunstancias que lo rodearon, aunque seguramente fue una conjunción de ambas cosas, se vivió desde el comienzo del proceso hasta ahora una enorme activación de la sociedad civil con respecto al tema. Muestra de ello da la concurridísima audiencia pública que se llevo a cabo por el tema del aumento del boleto a pedido de los vecinos con una sorprendente participación de colegios secundarios. También tuvimos que lamentar una tristísima sesión donde el concejo aumentaba el boleto y por descuido e ineptitud de las autoridades y de los participantes, más de treinta personas fueron detenidas con episodios violentos en las inmediaciones del recinto legislativo.

Más allá de estas anécdotas y acontecimientos, lo cierto es que nuestro principal objetivo era y es la deliberación. Evidentemente, la realización de dos talleres, no cerró el ciclo ni mucho menos satisfizo nuestras pretensiones de crear espacios de deliberación. Más bien nos hicieron reflexionar sobre las dificultades y repensar las estrategias a seguir. Una de estas reflexiones fue que es necesario volver sobre las estrategias a) y b) presentadas a comienzos de este trabajo. Esto es, caímos en la cuenta de que el debate de los temas públicos debe hacerse sobre la base de información construida colectivamente y para esos fines, dado que las posturas y discusiones habituales, suelen remitirse o bien a problemas particulares que no permiten visualizar de forma integral la problemática, o bien suelen hacerse en base a información periodística que tiene objetivos distintos a la deliberación.

Por esta razón es en el 2009, paralelamente al trabajo del Observatorio, el Ágora comenzó a emprender una empresa que a veces parece faraónica que se dio en llamar *Nuestra Córdoba*. *Nuestra Córdoba* es una red compuesta por distintas organizaciones que se dedica a generar indicadores sobre problemas de la ciudad que la misma red define como relevantes y que tienen como objetivo primario convertirse en insumo para la deliberación pública y de incidencia de la sociedad civil en el Estado. Claramente, esta red incluye el tema del transporte en uno de sus grupos temáticos. De este modo, *Nuestra Córdoba* es visto como un “gran paso hacia atrás”, en el sentido que la construcción de esta información es considerada como una condición previa indispensable para la deliberación pública.

Como ya podrán imaginar, esta red es también objeto de otra de las ponencias que nuestra organización está presentando en este Congreso.

Lecciones aprendidas, compromisos y desafíos.

De todas estas idas y vueltas en nuestro intento de llevar adelante una experiencia de Democracia Deliberativa en relación al tema del transporte hemos sacado muy valiosos aprendizajes que nos ayudan a seguir pensando estrategias para el futuro. Esto quiere decir, que no es poco, que no hemos abandonado el camino, si no que hemos madurado en experiencia y reflexión. Destacamos los siguientes puntos a tener en cuenta como lecciones aprendidas:

Antes que nada, **la deliberación no es sólo cuestión de juntarse a conversar**. Parece una aseveración simple, pero la planificación, la definición clara de objetivos y estrategias, la elección de una dinámica es clave para poder llevar adelante procesos deliberativos.

Es importante pensar **disparadores y soportes** que ayuden a nuclear a los actores y que relajen los momentos de tensión. En nuestro caso, el hecho de estar haciendo un documental, en ponernos en posición de actores ante la cámara, nos puso en un lugar de iguales con el entrevistado. Esta complicidad implícita se transformó en facilitador de la comunicación. Por otro lado, la información y las opiniones que se obtienen cuando la luz se apaga son las más enriquecedoras y es fundamental saber aprovecharlas y retomarlas en otras ocasiones.

La confianza lleva tiempo. Nos resultó casi imposible generar información y lograr un trabajo fructífero en un primer encuentro. El conocernos, reconocernos y generar vínculos de confianza es fundamental y eso lleva tiempo.

La información es imperfecta. El primer taller, que fue por momentos cooptados por el problema del vecinalismo, nos hizo entender que siempre hay información que no tenemos y que un primer encuentro es el momento en que tenemos que estar atentos a captar esas situaciones de conflicto, asimetrías, alianzas, etc. Suponer que los actores de la sociedad civil son portadores de los problemas e identidades que nosotros les reconocemos es casi un pecado de soberbia academicista.

El árbol y el bosque. Es fundamental proponer consignas que no permitan desviarnos en temas y apreciaciones particulares. Según se explicó al comienzo la idea es generar una visión común, o al menos general del problema.

La información se construye colectivamente. Este fue uno de los aprendizajes más importantes. En un primer momento la intención fue construir dimensiones e indicadores, discutirlos con los actores, reformularlos y recoger la información. Eso fue muy difícil. La mayoría de las veces hay información dispersa que no siempre se está dispuesta a dar, otras la información que está disponible difiere de lo que buscamos. Por eso se redefinió la estrategia hacia una estructura de red donde entre todos (o al menos un mayor número) de actores que trabajan en el tema discutan, negocien e intercambien información. Comprobamos también en este recorrido que muchas veces se multiplican los esfuerzos en lugar de empujar todos para el mismo lado.

Por todas estas razones, es que El Ágora sigue trabajando con el tema del transporte desde una doble estrategia: por un lado, a través de su participación en la red de indicadores ciudadanos, como miembro que aporta su visión más deliberativa y ciudadana del asunto, y se nutre de visiones más técnicas o de militancia desde otros puntos de vista. Por otro lado, continuamos como organización redefiniendo los objetivos comunicacionales, ya que todo lo que se ha producido hasta el momento no ha sido puesto en conocimiento de la ciudadanía que es un objetivo fundamental de nuestra organización.

Bibliografía consultada

Avritzer, L. (2000); “Teoría democrática, esfera pública y deliberación” en Metapolítica Vol. 4, N° 14, págs, 76-87.

Bohman, J. (2000); “La democracia deliberativa y sus críticos” en Metapolítica Vol. 4, N° 14, págs, 48-57.

Bresser-Pereira, Luiz C. Ciudadanía y res publica: la aparición de los derechos republicanos. Trabajo presentado en el Seminario Internacional: “La Reinención de la Política y la Ciudadanía, organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo y la Generalitat de Catalunya, el 22-23 de enero de 2001, en la ciudad de Barcelona

Cohen, J. (2000); “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa” en Metapolítica Vol. 4, N° 14, págs, 24-47.

Cooke, M. (2000). Five Arguments for Deliberative Democracy. En Political Studies: 2000. Vol 48, 947-969.

El Ágora. Informe Final del Programa Construyendo Agendas Entre Los Ciudadanos Y El Estado. 2009.

Feres Farías, C. (2000) “El concepto de Democracia Deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman”. En Metapolítica Vol. 4, N° 14, págs, 58-75.

A LUTA DAS MULHERES PELA EDUCAÇÃO NO BRASIL: Desafios da educação dentro dos movimentos sociais do campo.

*Emanuely Arco Iris da Silva, UFPE - CAA¹
Allene Carvalho Lage, UFPE – CAA²*

RESUMO

Esta comunicação enquadra-se na temática “Aprofundamento da democracia na sociedade civil”, dentro da categoria “Artigos acadêmicos”. Este artigo faz um levantamento histórico e uma reflexão sobre os percursos de lutas das mulheres pelo direito à educação, a partir das idéias republicanas que permearam os discursos políticos no último século. O eixo da discussão está na questão da educação diferenciada que desde sempre tem forjado os estereótipos e os papéis sociais do que deve ser o homem e a mulher, subalternizando o sexo feminino, enquanto vinca o sexo masculino como referência social. A partir desta trajetória histórica discutimos a atuação das mulheres Sem Terra, na luta pela educação dentro dos assentamentos de reforma agrária. A nossa metodologia está pautada em uma consulta bibliográfica centrada no pensamento teórico de Paulo Freire, Boaventura de Sousa Santos, João Francisco de Souza no que se refere educação e movimentos sociais, e Manuela Silva, Guacira Lopes Louro e Mary Del Priore referente às questões de gênero. Por fim, o presente artigo pretende refletir sobre os caminhos de luta que os movimentos sociais do campo vêm traçando ao longo de suas trajetórias para a conquista de educação como direito e a ampliação do protagonismo do papel das mulheres dentro dos movimentos sociais do campo.

PALAVRAS-CHAVE: mulher; educação; movimentos sociais do campo.

1. INTRODUÇÃO

As sociedades coloniais são também sociedades machistas, que mesmo quando se extingue este sistema, deixam heranças culturais de opressão e subalternidades. Nesta direção a mulher foi se construindo socialmente como sujeito-objeto de reprodução, domesticidade, violência e marginalização histórica. Seus direitos de igualdade, autonomia e educação sempre estiveram cerceados por interesses de dominação e controle social. Partindo deste contexto este artigo pretende refletir sobre as trajetórias de lutas feministas por espaços na esfera pública social e os caminhos para a conquista do direito à educação.

No início do século XIX com a independência, o Brasil e a instauração da República deu início uma série de ações ou agitações feministas pelo direito ao voto para a garantia da cidadania, como também um direito considerado por elas essencial, a educação. Com a proclamação da independência, por parte do governo parecia haver ao menos um discurso sobre a necessidade de construir um Brasil diferente, no qual não era admitido um país com características coloniais, de atraso, sem instrução e primitivo.

Nesse sentido, com a conquista do direito a educação também vieram seus preconceitos. O mesmo não foi bem aceito em grande parte da sociedade, pois na época a mulher tinha um papel definido como a mãe responsável pela casa, pelos filhos e para satisfação das necessidades dos seus cônjuges.

Nesta perspectiva, este artigo tem o intuito de discutir a educação, o magistério feminino e a educação do campo, destacando seus impasses e apontando reflexões acerca desses anos de exclusão das mulheres, destacando suas lutas e mudanças ocorridas com a proclamação da

¹ Estudante do 8º período do curso de Pedagogia e bolsista de iniciação científica do CNPq. Email: emanuxinha@hotmail.com

² Doutora em Sociologia e orientadora do projeto de Iniciação Científica. Email: allenelage@yahoo.com.br

república, a conquista do voto e da educação. Este artigo pretende ainda discutir sobre os caminhos de luta que os movimentos sociais do campo vêm traçando ao longo de suas trajetórias para a conquista de educação como direito e a ampliação do protagonismo do papel das mulheres dentro dos movimentos sociais do campo, atuação essa que se materializa na luta das mulheres Sem Terra pela educação dentro dos assentamentos e acampamentos de reforma agrária.

2. A LUTA DA MULHER POR EDUCAÇÃO NO BRASIL

Historicamente as mulheres foram submetidas aos domínios dos poderes patriarcais. No Brasil, no campo e na cidade, essa realidade não é diferente. As mulheres sempre estiveram às margens da sociedade e presas as condições precárias de vida. No campo, o difícil acesso a alguns espaços caracterizam ainda mais as dificuldades encontradas por elas na garantia de seus direitos a educação, saúde e condições de trabalho digno.

Nessa perspectiva, a educação se caracterizou como um processo que visou canalizar a conquista dos direitos das mulheres, buscando uma emancipação para essas, mas, no entanto, esse processo até ser uma garantia não foi uma construção fácil. Segundo Jane Soares de Almeida (2000) a educação para as mulheres era considerado o abandono da missão destinada a ela. Para a mulher educada o excesso de instrução faria com que elas se tornassem menos férteis, interferindo na capacidade de dar herdeiros homens, o futuro do país. (Almeida, 2000 p. 6)

Em luta a favor das mulheres, os Movimentos Feministas, que eram liderados por mulheres letradas das altas sociedades, interferiram a favor da escolarização dessas afirmando que a escolarização só traria benefícios para a sociedade. Nísia Floresta (1989), citada por Guacira Lopes Louro (2008, p. 443) destacou-se pelo seu livro em defesa a educação feminina, lançado em 1853 com o título de Opúsculo Humanitário, a escritora clamava a educação para as mulheres:

Enquanto pelo velho e novo mundo vai ressoando o brado – emancipação da mulher -, nossa débil voz se levanta na capital do império de Santa Cruz, clamando: educai as mulheres! Povos do Brasil, que vos dizeis civilizados! Governo, que vos dizeis liberal! Onde está a doação mais importante dessa civilização, desse liberalismo? (Floresta, 1989 p.2)

Essas mulheres e movimentos conseguiram de forma positiva uma abertura maior para que houvesse a educação para as mulheres, no entanto, os princípios de dominação estavam arraigados nessa concessão, pois para Almeida:

... a natureza feminina, sua doçura e submissão não eram questionadas, mas aceitas; das mulheres se esperava que em vez de inteligência, tivessem alma, em vez de ideais, professassem a fé, e nisso a Igreja Católica desempenhava um papel determinante através do apelo à aproximação com o arquétipo da Virgem. (Almeida, 2000 p.7)

De fato neste aspecto, da mulher se esperava a fé, a religiosidade, no qual a igreja católica desempenhava um papel importante para que a mulher continuasse submissa exercendo o seu papel, tendo que alcançar um patamar de serenidade e compaixão como o da virgem Maria. Assim a educação era vista como disciplinadora das mulheres e não mais como sua perdição, conforme se acreditava em décadas anteriores. (Almeida, 2000 p.8)

Nesse sentido, em diversos lugares do mundo a luta por educação ganhou destaque e prioridade para as mulheres. Segundo Almeida (2000),

As mulheres viam no acesso ao letramento e ao conhecimento o caminho

mais direto para a liberação feminina das limitações a que estavam sujeitas, considerando que a educação e a instrução promoveriam avanços significativos na existência feminina. As feministas consideravam que somente através da conscientização, proporcionada pelo conhecimento da opressão e dominação a que eram submetidas, poderiam organizar-se, resistir e lutar para escaparem do jugo masculino e das regras sociais injustas. Essa conscientização era, pois, um avanço significativo se compararmos com o silêncio e rigor das épocas anteriores, em que raras mulheres conseguiam romper as barreiras impostas ao seu sexo, sendo marginalizadas e ridicularizadas quando se expunham no espaço público e pretendiam se fazer ouvir. (Almeida, 2000 p.6)

No entanto, apesar de a educação ter provocado uma libertação, uma inquietação de algumas mulheres, fazendo-as buscar melhores condições de vida, esta acabou se transformando em um mecanismo de controle, uma educação como forma de disciplinamento. Nesse período, segundo Louro (2008) muitas escolas foram criadas, por instituições religiosas, para dar conta da demanda, com escolas diferenciadas para meninos e para meninas.

Aqui e ali, no entanto, havia escolas – certamente em maior número para meninos, mas também para meninas; escolas fundadas por congregações religiosas e ordens religiosas femininas e masculinas; escolas mantidas por leigos – professores para a classe de meninos e professoras para as de meninas. (Louro, 2008 p. 444)

De fato, as escolas faziam a separação dos sexos, e tendiam a reproduzir o caráter da mulher imposto como a responsável pela educação da família, preparando-as para o casamento, uma educação domesticadora. Por sua vez, os professores e professoras teriam de ser pessoas de uma moral impecável, suas casas ambientes saudáveis, as mulheres tinham de ser cristãs, cuidar da família e ser de uma moral inquestionável, uma vez que as famílias confiariam seus filhos a eles e elas. (Louro, 2008). Ainda segundo a autora,

As tarefas desses mestres e mestras não eram, contudo, exatamente as mesmas. Ler, escrever e contar, saber as quatro operações, mais a doutrina cristã, nisso consistiam os primeiros ensinamentos para ambos os sexos; mas ao longo algumas distinções apareciam: para os meninos, noções de geometria; para as meninas, bordado e costura. (Louro, 2008 p. 444)

De fato por muitos anos essa noção da mulher preparada para esposa e dona de casa submissa permeou a educação, ainda que esse ganho de oportunidade para as mulheres venha ser algo positivo, sua educação continuava sendo justificada pela necessidade de se prepará-la para o que seria seu destino de esposa dedicada e mãe. A lei de instrução pública do Brasil demonstrava exatamente esses princípios, segundo o documento:

As mulheres carecem tanto mais de instruções, porquanto são elas que dão a primeira educação aos seus filhos. São elas que fazem os homens bons e maus; são as origens das grandes desordens, como dos grandes bens; os homens moldam a sua conduta aos sentimentos delas. (lei de instrução pública, 1827)

Nesse sentido, percebeu-se que a educação para muitas mulheres letradas da alta sociedade foi visto como uma saída para romper com mecanismo de opressão e dominação, como também para a garantia de direitos políticos e sociais. No entanto, o acesso a esta se transformou em um mecanismo de mantimento das ordens impostas à mulher pela sociedade machista e uma educação voltada para o espaço doméstico, com tarefas relacionadas à conduta de seus filhos, transferindo assim a total responsabilidade para elas do caráter a ser criado de seus filhos.

As lutas das mulheres continuaram, pois além de educação, as feministas também lutavam por poder, pela participação política através do voto e pelo ingresso no mercado de trabalho. No entanto, constantemente esse direito lhes era negado, pois nos valendo mais uma vez de Almeida (2000) “No cenário europeu, um dos principais sofismas desse período, que dizia respeito à recusa ao voto às mulheres, baseava-se em que estas não pagavam seu tributo de sangue à guerra”. Em contrapartida, “as feministas responderam que aqueles que advogavam essa negativa esqueciam-se que o tributo era pago com o sangue dos maridos, dos filhos, pais e irmãos e com as privações cotidianas vividas quando no mundo não existe paz”. (Almeida, 2000 p.10)

De fato o que não se era considerado o sofrimento dessas mulheres ao verem filhos, irmãos e esposos irem para guerra deixando-as sozinhas no comando da casa e dos filhos menores.

No entanto, em decorrência das guerras, houve uma adesão dessas mulheres no mercado de trabalho, para preencher as necessidades das indústrias e do comércio. Com isso, mesmo que de forma involuntária, as mulheres passaram a se desligar do papel que a muitos anos lhes foi atribuído, se desligando das atividades domésticas, mudando sua mentalidade, criando uma maior autonomia financeira.

Na ausência dos homens na sociedade civil deveria continuar subsistindo e as mulheres foram em massa às fábricas, ao comércio, aos setores de produção. Os anos da guerra de alguma maneira afetariam ideologicamente todos os países do mundo ocidental e possibilitaram a emergência de um novo tipo de mulher, mais independente, que passava a ver o trabalho assalariado de maneira diversa à das primeiras décadas do século. (Almeida, 1996 p. 72)

Com isso houve, mesmo que de forma sucinta, uma redistribuição do poder. Com essa necessidade de levar as mulheres para o mercado de trabalho advinda da guerra, foram superadas algumas submissões do início do século. O trabalho assalariado de certa forma contribuiu para tornar as mulheres mais independentes. Segundo Almeida (1996)

Os tempos de paz recolocarão as coisas nos seus devidos lugares, mas a semente estava devidamente lançada... em princípio, caberia a mulher regenerar a sociedade e para isso precisaria ser bem instruída. Mas instruída de forma que o lar e o bem – estar do marido e dos filhos fossem beneficiados por essa instrução. Que essa educação revertesse em benefício para a família e não a afastasse daquilo que sempre se deveria construir na verdadeira essência de sua vida: “reproduzir e dar homens fortes para a nação”, a qual se expandiria cada vez mais em seu desenvolvimento, aliando-se com as grandes nações do mundo (Almeida, 1996 p. 73)

As mulheres passaram a ser educadas e incentivadas para exercer uma profissão. Assim, nasce a massificação da educação pela presença das mulheres, com o magistério. Segundo Almeida (1996) as mulheres poderiam e deveriam ser educadas e instruídas, era importante que exercessem uma profissão – o magistério – e colaborassem na formação das gerações futuras, no entanto, a autora ressalta que a coordenação e as diretrizes básicas da educação mater-se-iam sob a liderança masculinas, cabendo a primazia na tarefa de dirigir e organizar o ensino e de selecionar os conteúdos escolares (Almeida, 1996 p. 73). Desse modo, neste período, ser professora era uma extensão da casa, que acabava sendo mascarada sobre a idéia de vocação e de missão, visto que a professora poderia conciliar a atividade docente com a doméstica, pois segundo regulamentações, as mulheres só poderiam dar aulas durante um período do dia. Essa situação percorreu ainda por muitos anos, pois só nos anos de 1970, com a aprovação da lei 5692/71 as mulheres tiveram o direito de duplicar sua jornada de trabalho como professora (Almeida, 1996 p. 74)

Se pensarmos a mulher e a educação na perspectiva atual, perceberemos que em muito se conseguiu progredir, desde a proclamação da república. Hoje as mulheres são mais livres para decidirem seus caminhos, podendo fazer escolhas para sua vida, fugindo de uma vida pré-destinada a ser uma dona de casa, cristã e uma boa mãe e mulher. No entanto, a vida em sociedade ainda põe papéis diferenciados para homens e mulheres, onde se esperam de cada uma/um comportamentos diferenciados, que são impostos e estereotipados pela sociedade.

A imagética social, ao alocar papéis sexuais diferenciados para homens e mulheres, induz à estereotipia sexual, onde se esperam de cada sexo comportamentos predeterminados. Isso se reflete principalmente quando a criança chega à escola; e no ambiente escolar meninos e meninas desenvolvem atividades lúdicas e artísticas voltadas para esse desempenho. As professoras esperam das meninas comportamentos de ordem, asseio e obediência, o mesmo não acontece em relação aos meninos, aos quais atribuem características de maior agressividade, impulsividade e desobediência (Almeida, 2000 p.9)

De fato a escola é responsável pela disseminação dessa diferenciação entre os papéis sociais do homem e da mulher. Essas diferenciações ainda são constantes no ambiente escolar e as professoras, (que são maioria no ensino fundamental), por sua vez, veiculam uma prática pedagógica de acordo com a educação tradicional que receberam (Almeida, 2000 p. 9). Os livros didáticos também são instrumentos que disseminam ideologias discriminatórias contra as mulheres, pois em sua maioria as mulheres estão sempre no papel de dona de casa e os homens como os donos da casa e os que trabalham fora para o sustento da família. Nessa perspectiva, os livros didáticos também fazem descrições de uma professora, segundo Lourdes e Nosella (1981) os textos de leitura descrevem a professora muito vagamente, como sendo boa, dedicada, considerando seus alunos como filhos, sendo também amada por eles como uma mãe... são idealizadas e não descritos como pessoas concretas, com qualidades e defeitos (Loudes e Nosella, 1981, p. 64)

Em oposição a toda essa discriminação e submissão pode-se dizer que em muito se tenta avançar para a melhoria dessa realidade, desde o final do século passado muitos estudos teóricos foram lançados a fim de criticar a realidade vigente, lançando conceitos como o de gênero e a defesa da igualdade entre sexos. Segundo Manuela Silva (1998) a igualdade de gênero implica que às mulheres seja conferido poder suficiente (“empowerment”) de modo a que possuam real capacidade de sua afirmação na sociedade, em paralelo com seus pares masculinos. Afirma ainda afirma que a igualdade é a garantia de seus valores específicos e interesses próprios para contribuir, assim, para o desenvolvimento humano e social das sociedades em que vivem. (Silva, 1998 p. 16).

Nesse sentido, muitos movimentos emergiram nessa época cujo objetivo era a denúncia de discriminações e a garantia dos direitos negligenciados. Nessa perspectiva, dentre esses movimentos, surgem também os movimentos sociais do campo, que trazem em seus processos de luta a questão da educação e da mulher.

3. MOVIMENTOS SOCIAIS E EDUCAÇÃO DO CAMPO

Os movimentos sociais visam como característica geral a luta por direitos e por sua efetivação. Nesse sentido, dizemos que os Movimentos Sociais buscam a garantia da cidadania plena para todos e todas. Segundo Batista (2008) a cidadania tem se demonstrado como algo intangível, pois a cidadania tem-se ampliado à medida que as lutas sociais ampliam a noção de direitos (Batista, 2008, p. 156). Assim, cidadania é a conquista de direitos, que se ampliam a medida em que esses são atingidos. Segundo Peruzzo (2002) cidadania tem várias dimensões que incluem:

- a) direitos no campo da liberdade individual: liberdade, igualdade, locomoção e justiça; b) direitos de participação no exercício do poder político: participação

política em todos os níveis: eleições, plebiscitos e órgãos de representação, tais como sindicatos, movimentos e associações; direitos sociais: direitos de igualdade de usufruto de um modo de vida digno, através do acesso ao patrimônio social, ligado ao consumo, ao lazer, às condições e leis do trabalho, à moradia, à educação, à saúde, à aposentadoria etc. (Peruzzo, 2002 p. 03)

Nesse sentido, a cidadania é a plena participação na sociedade, que segundo Calado (2000), esta é entendida como participação, enquanto protagonista (individual ou coletivo), ao longo de todo o processo (concepção, planejamento, execução, avaliação) assim como de conquista, manutenção e ampliação de Direitos Humanos, em todas as suas modalidades (direitos civis, econômicos, políticos, sociais, ecológicos) e em todos os âmbitos (internacional, nacional, regional e local) (Calado, 2000 p. 14).

Assim, os movimentos sociais populares têm demonstrado um papel fundamental para a garantia dessa participação de seus membros, segundo Batista (2008)

Os movimentos sociais têm assumido importante papel na afirmação dos direitos dos homens, mulheres, jovens, adultos, crianças e pessoas de todas as idades, como sujeitos cidadãos e cidadãs; lutando para ampliar os direitos, para garanti-los formalmente, para efetivar aqueles já garantidos juridicamente; resistindo para que não percam os direitos já conquistados; fiscalizando e cobrando para que sejam respeitados os já consagrados (Batista, 2008 p. 159)

De fato, a luta dos movimentos sociais tem sido importantes para a garantia de privilégios negados a muitos, no qual apenas uma pequena minoria tem acesso a bens como cultura, lazer, saúde, moradia e educação.

Nesse sentido, a educação representa uma grande aliada para a luta por uma sociedade mais justa. A educação na perspectiva Freiriana para garantia de direitos, que propõe a libertação das massas populares, percebendo esta como um ato político de tomada de consciência e autonomia capaz de libertar a si, enquanto oprimido e ao outro, esse como opressor (Freire, 1996 p. 78). É neste sentido que é discutida a educação popular, que acontece fora das paredes da escola tradicional, acontecendo através de um saber social que surge e circula a todo instante, onde esse saber se justifica no que cada indivíduo carrega de conhecimentos acumulados do seu dia-a-dia. Segundo Brandão (1984) “é necessário que se criem situações onde o trabalho e a convivência sejam também momentos de circulação do saber” (Brandão, 1984 p. 17), pois ainda segundo ele “não há uma forma única nem um único modelo de educação; a escola não é o único lugar onde ela acontece e talvez nem seja o melhor; o ensino escolar não é a sua única prática e o professor profissional não é o único praticante” (Brandão, 1995 p. 9).

Nessa direção, os movimentos sociais do campo buscam na educação não apenas para obtenção de uma escolarização para os seus educandos, pois é a educação dentro dos movimentos sociais do campo envolve em sua magnitude a formação de um sujeito político capaz de exercer seus direitos. Segundo Lage (2009)

Compreender a educação como um fenômeno humano produzido em situações sócio-históricas, num processo de conquistas e elaborações sociais de significados, nos permite olhar com muita atenção às experiências de educação que vêm sendo produzidas dentro dos movimentos sociais. Indo além do argumento de suprir a escolaridade não obtida durante a vida e até o momento de ingresso no movimento social, se consolidam como um processo educativo que traz intrínseco a concepção do aprender político que restitui a humanização perdida pela ausência de dignidade, de direitos e de cidadania (Lage, 2009 p. 15)

Nesse contexto, segundo Lage (2009) a educação dentro dos movimentos sociais do campo proporciona “o sonho de conquistar direitos, a descoberta de novas subjetividades, a perspectiva da apropriação do saber como aspecto importante para a capacitação da luta política, a realização pessoal entre outros, são fatores que motivam estes processos” (Lage, 2009 p. 16).

Nesse sentido, os movimentos sociais do campo a partir do final dos anos de 1990 lutaram para a efetivação do direito a uma educação voltada para o campo, para tanto objetivavam a criação de um projeto de educação que se transformasse em uma Política de Educação do Campo vinculando a um projeto alternativo de sociedade referenciado nos interesse, realidade, cultura dos povos do campo (Batista, 2008). Essa educação do campo e para o campo contrapôs-se a educação rural (destinada à manutenção da agroindústria), apresentando-se como uma Educação Popular, baseada nos princípios de Paulo Freire. Segundo Freire (1996) esta deveria ser uma

Educação que, desvestida da roupagem alienada e alienante, seja uma força de mudança e de libertação. A opção, por isso, teria de ser também, entre uma “educação” para a “domesticação”, para a alienação, e uma educação para a libertação. “Educação” para o homem-objeto ou educação para o homem-sujeito (Freire, 1996 p. 104).

Para a garantia de uma educação popular, os movimentos sociais do campo travaram lutas, que possibilitou alguns avanços, principalmente após as conferências Nacionais Por Uma Educação do Campo, primeiramente realizadas em Luzitânia – GO. Nessas ficaram claros o intuito da educação a ser garantida, articulando esta com o direito a terra, a permanência no campo, ao trabalho, as diferentes formas de produção social de vida, a cultura, aos valores, as identidades e as diversidade. Colocando como papel do estado a garantia desses direitos (Declaração final da II Conferência Nacional Por Uma Educação do Campo, 2004 p.)

Nessa perspectiva, uma educação voltada para os Movimentos Sociais do Campo deve “ajudar na mobilização e organização dos camponeses em movimentos sociais que fortaleçam e identifiquem sua presença coletiva na sociedade e que seja seu espaço principal de educação para a participação e para as lutas sociais necessárias” (Caldart, 1997 p. 29). Sobretudo, os objetivos que deveriam sempre estar presentes na educação é o ato problematizar o saber da experiência e compreendê-lo, a partir dos conhecimentos científicos, acrescentando informações, ampliando, questionando e sistematizando novos conhecimentos (Lage, 2009 p.16).

Assim, uma educação voltada para o campo tem sido defendida. Nesse sentido, os movimentos sociais do campo lutam para romper com as cercas das propriedades, das escolas, dos conhecimentos, em movimento fazendo a luta se fazendo cidadãos e cidadãs em todas as dimensões da cidadania (Batista, 2008)

4. A LUTA DAS MULHERES SEM TERRA POR EDUCAÇÃO

Historicamente, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, em seus mais de 20 anos de existência, buscou aliar o seu processo de luta pela reforma agrária entendendo a educação como parte desse processo de conquista de direitos, criando assim espaços destinados à formação de ativistas, através de programas, tendo como parcerias o INCRA³ e MDA, buscando uma educação inovadora, ancorada em uma pedagogia Freiriana. Nesse sentido, segun⁴do Lucicléia Teixeira Lins (2008),

Como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST prima pela formação política de seus (as) educadores (as), entendemos que esse aspecto

3 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

4 Ministério do Desenvolvimento Agrário

seja norteador de uma prática educativa que tenta se diferenciar dos objetivos, princípios e práticas da educação escolar vigente, geralmente assentada sob valores burgueses e mantenedora do poder exercido pela classe dominante. (Lins, 2008 p. 53)

De fato, a educação no MST está impregnada de princípios que buscam dar conta de trabalhar a partir da realidade de seus educandos, fugindo de princípios tradicionalistas vivenciados nas escolas regulares. Neste sentido, segundo Lins (2008), pensar na educação do MST é partir do pressuposto que o movimento busca concretizar a proposta de que educadoras e educadores que atuam em suas escolas sejam militantes, sejam conhecedores (as) dos objetivos de luta, compreendendo que somente a formação técnica (domínio de conteúdo formal) não é suficiente para o projeto de construção de uma educação voltada para a transformação humana e social, sendo necessário, portanto, a formação política e ideológica desses sujeitos educativos envolvidos com o movimento (Lins, 2008 p. 53)

Diante disso, nos acampamentos e assentamentos do MST, as mulheres se reúnem e lutam por uma conquista de espaço, por uma educação que faça mais sentido para a sua realidade, mudando a forma de ver a educação do campo. Na educação do Movimento Sem Terra, como na educação de modo, é em sua maioria predominada por mulheres, dentro do movimento também há a luta por igualdade de gênero e por uma maior representatividade das mulheres em diversos segmentos.

Nessa perspectiva, percebemos que a luta das Mulheres Sem Terra é ampla, mas ela se configura no desejo de mudança da sociedade através da educação. Em consulta aos diários de campo de Allene Lage, podemos perceber nas falas de algumas entrevistas a consciência da importância de sua educação voltada para a realidade do campo, luta que se demonstra constantemente dentro do MST. Segundo a fala da coordenadora do Coletivo de Educação do MST,

“Nós queremos mudar a educação no campo. A educação no campo é hoje para a gente uma luta de persistência. Nós não estamos prontos, a nossa pedagogia, a educação do campo que nós queremos é uma Luta... E até mesmo mudar essa realidade que está aí, até mesmo a própria denominação que tem “educação rural”, é diferente... É diferente educação rural da educação no campo, que nós defendemos”. (Coordenadora do Coletivo de Educação, Acácia, diário de campo: 29/09/2003, Lage, 2005)

É nesse sentido que a luta das mulheres do MST busca quebrar paradigmas conservadores que ainda vêem a educação oferecida no campo, como uma educação com as características da educação rural, que pretendia formar camponeses para o trabalho nas agroindústrias. A luta das mulheres do MST procura ainda dar sentido a educação do campo, trabalhando com conteúdos voltados para sua realidade. Para Lage (2005), ao verificar alguns manuais de educação é muito raro um conteúdo voltado para valorização do campo e para a identidade do trabalhador rural, a partir de novas percepções e novos olhares do campo e sobre o homem e mulher do campo. (Lage, 2005 p. 543) De fato, as ideologias presentes nos livros didáticos levam em consideração a classe dominante, fazendo da educação do campo uma extensão da cidade, reproduzindo esta educação descontextualizada.

Assim, a educação do MST, é ainda um espaço de intensa presença feminina, e face a isto, representa um campo de batalha por uma educação que faça sentido para seus educandos (as), lutando para que esta não esteja desvinculada de sua formação política. Segundo Lage (2005), o projeto de educação do MST é sem dúvida, um projeto que visa construir novos indivíduos e, à medida em que se consolida – com todas as dificuldades – tem trazidos significativos avanços para o grupo dos Sem Terra, ainda segundo a autora, a educação no MST, luta constante das

mulheres, se configura numa educação que vem contribuindo significativamente para a formação de uma consciência política, adquirida tanto nas vivências coletivas, principalmente no período dos acampamentos, quanto nos processos de formação política ou técnica. (Lage, 2005 p. 549)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, foi possível concluir que a história da educação das mulheres no Brasil perpassa por uma luta constante na busca por mudança e reconhecimento de seus direitos e pela equiparação de oportunidades. Ao longo dos anos, muito se conseguiu avançar na discussão de gênero, a partir de estudos teóricos que façam críticas à realidade de submissão sofrida pelas mulheres. Nesse cenário, muitas iniciativas destacam-se por buscar transformações dos processos de subalternização impostos a elas.

O final do século XX foi de grande importância para a discussão de gênero, pois a partir da redemocratização do país as mulheres começaram a ter mais voz, aflorando assim, a consciência de que era preciso se unir em prol dessa mudança. Assim surgem nesse período os Movimentos Sociais Feministas que tem como princípio a garantia da igualdade de direito.

Nesse sentido, os Movimentos Sociais do Campo, destacam-se por seus processos de luta, mobilizando-se a favor de uma educação voltada para os interesses camponeses, na tentativa de extinguir as ideologias presentes na educação rural. Assim, as mulheres do campo desempenham um papel importante para a garantia dessa educação voltada para seus interesses de permanência no campo.

5. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Jane Soares de. As lutas femininas por educação, igualdade e cidadania. Brasília. R. Bra. Est. Pedag, v. 81, n. 197, p. 5-13, jan/abr. 2000.

_____. Mulheres na escola: algumas reflexões sobre o magistério feminino. São Paulo. Cad. Pesq., n. 96, p. 71-78, fev. 1996.

BATISTA, Maria do Socorro Xavier. Movimentos sociais e educação do campo conquistando a cidadania camponesa. In: LINS, Lucicléia Teixeira Verônica de. OLIVEIRA, Lourdes Batista de (orgs.). Educação Popular e Movimentos Sociais: aspectos multidimensionais na construção do saber – João Pessoa. Ed. Universitária da UFPB, 2008.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. O processo geral do saber (a educação popular como saber da comunidade). In: _____. Educação Popular. São Paulo: Brasiliense, 1984. _____. O que é educação. Coleção primeiros passos. São Paulo, Brasiliense. Ed.33, 1995.

CALADO, Alder Júlio Ferreira. Sociedade e Cidadania: o protagonismo dos Movimentos Sociais Populares. In: CALADO, Alder Júlio Ferreira (org.). Movimentos Sociais e cidadania: um enfoque multifacetado. João Pessoa. Idéia, 2000.

CALDART, Roseli Salete. Educação em movimento: formação de educadoras e educadores no MST. Petrópolis. Ed. Vozes, 1997.

DECLARAÇÃO FINAL. Da II conferência nacional por uma educação do campo. Luzitânia-GO, 02 a 06 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.cnbb.org.br/documentogeral/>.

FREIRE, Paulo. Educação como prática de liberdade. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996.

LAGE, Allene Carvalho. Lutas por inclusão nas margens do atlântico: um estudo comparado entre as experiências do Movimento dos Sem Terra/Brasil e da associação In Loco/ Portugal. (Dissertação de doutoramento, Programa de Pós-graduação em sociologia). Coimbra: Faculdade de Economia da Cidade de Coimbra, 2005. _____ A mulher nos movimentos sociais do campo, saberes de luta e educação: Um estudo comparado entre as mulheres do Movimento Sem Terra e as do Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais. Projeto de pesquisa, edital CNPC nº 03/2009.

LINS, Lucicléia Teixeira. A formação política das educadoras e educadores do MST: potencialidades e limites. In: LINS, Lucicléia Teixeira. OLIVEIRA, Verônica de Lourdes Batista de (orgs.). Educação Popular e Movimentos Sociais: aspectos multidimensionais na construção do saber – João Pessoa. Ed. Universitária da UFPB, 2008.

LOURDES, Maria de. NOSELLA, Chagas Deiró. As belas mentiras. A ideologia subjacente aos textos didáticos. São Paulo. Ed. 9. Moraes, 1981.

LOURO, Gracira Lopes. Mulheres na sala de aula. In: PRIORI, Mary Del (org.); BASSANEZI, Carla (coord. De textos). História das mulheres no São Paulo. Ed. 9, 1ª reimpressão. – contextos, 2008.

PERUZZO, Cícilia Maria Krohling. Comunicação comunitária e educação para a cidadania. São Paulo. PCLA, Vol. 4, n. 1, out/Nov/dez/., 2002. Disponível em: <http://www2.metodista.br/unesco/pcla/revista13/artigos%2013-3.htm>.

SILVA, Manuela. A igualdade de género: caminhos para uma sociedade inclusiva. Lisboa – Cadernos Condição Feminina, 1999.

Bolívia: uma Análise dos mecanismos de Democracia e Participação Cidadã

Autora: Amanda de Lima e Silva – Graduanda amandadelimaesilva@gmail.com

Co-autoras: Franceli Pedott – Graduanda fran_pedott@hotmail.com

Íris Pereira Guedes – Graduanda iris_guedes@gmail.com

Professor Orientador: Aragon Érico Dasso Júnior - dassojr@hotmail.com

Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter)

Porto Alegre, Brasil, 2010.

Resumo

A história boliviana, conturbada por revoluções e regimes ditatoriais, está em um novo ciclo, pois é a primeira vez que na sua história um presidente de origem indígena assume o Executivo e é reeleito. Evo Morales constrói a ideia de uma nova constituição para impulsionar sua política de mudanças, garantindo na Carta Magna as autonomias departamentais e indígenas, nacionalizando os hidrocarbonetos e declarando como “direitos humanos” os serviços básicos de água, energia e telecomunicações, para que não se tornem negócios privados. Formou-se a Assembléia Constituinte, que gerou uma série de debates, ocasionando confrontos e manifestações, mas selando e aprovando a nova constituição boliviana. O presente estudo tem como objetivo principal analisar o modelo democrático trazido pela Constituição Boliviana vigente, bem como os mecanismos de participação cidadã que a mesma guarda. Ademais, arrola os seguintes objetivos específicos: analisar os direitos constitucionais garantidos na Constituição da Bolívia, bem como o modelo de representação da população. Utilizará para tanto o método analítico-histórico, também conhecido com método das duas pontas, buscando proceder a análise dentro de uma perspectiva histórica. Este estudo se justifica pela relevância do acesso da população aos mecanismos de participação popular, possibilitando o surgimento de políticas de inclusão e uma aproximação da população boliviana com a tão sonhada democracia social.

1. Democracia

1. Definição

O Estado ultraliberal apóia a democracia meramente representativa, aquela onde o povo delega através do voto, poderes a seus representantes, que tomam todas as decisões. Esse modelo democracia é empregado na maioria dos países que atualmente adotam o regime ultraliberal (capitalismo), aquele que é considerado universal. Para o ultraliberalismo, a democracia e as desigualdades, são compatíveis, mas isso só é possível, pois trata-se de uma democracia representativa. Contudo, é inconcebível falar em democracia como designada na sua origem grega em que significa o poder do povo, apenas através da representação. Para alcançarmos à democracia no seu sentido original é preciso que se agregue o conceito de participação, onde o povo participa de forma efetiva, tendo o poder de mudar e não apenas delegando seus poderes à representantes.

Como bem observou Friedrich Müller: “Democracia’ é uma das expressões mais indeterminadas, isto é, uma das expressões utilizadas dos modos mais distintos e imagináveis, freqüentemente opostos”. (MÜLLER 2000)

Normalmente, as pessoas relacionam a democracia ao governo onde, o povo é quem tem o poder, já para Norberto Bobbio:

O único modo se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada

por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. (BOBBIO 1992)

Na visão de Lúcia Avelar, “O ideal democrático supõe o envolvimento dos cidadãos em diferentes atividades da vida política.”(AVELAR 2004) Para a autora, a participação é o elemento nuclear da democracia. Enfim, é perceptível, que há muitas definições para o termo em questão. Atualmente, têm-se posto em evidência a democracia sobre a égide da participação em detrimento da democracia representativa, como único modelo democrático.

1.2. Histórico Democrático

Segundo Elen Wood: “O antigo conceito de democracia surgiu de uma experiência histórica que conferiu o status civil único às classes subordinadas, criando, principalmente, aquela formação sem precedentes, o cidadão-camponês.” (WOOD 2003)

Atualmente o conceito de democracia pertence a uma trajetória diversa à citada por Elen Wood. A mesma, expõe essa trajetória democrática diversa da ateniense e do cidadão-camponês: “Na outra história, que se origina não na democracia ateniense, mas no feudalismo liberal, os grandes marcos, tais como a Magna Carta e 1688, marcam a ascensão das classes proprietárias.” (WOOD 2003)

Enquanto modelo democrático ateniense refere-se a libertação camponesa, o outro modelo, que marca a trajetória da democracia atual refere-se a vitória dos “senhores” face às reivindicações da monarquia. A Magna Carta, portanto não representou a liberdade do povo e sim do senhorio, e a liberdade de 1688, por sua vez, representou a possibilidade dos proprietários disporem de suas propriedades e de seus servos como entendessem mais conveniente.

Mesmo que o povo privilegiado pelas mudanças, não fosse o demos, o privilégio aristocrático produziu a tradição da soberania popular, de que deriva a concepção moderna de democracia. Como bem apresenta Elen Wood:

Ao deslocar o centro do poder do senhorio para a propriedade, o capitalismo tornou menos importante o status cívico, pois os benefícios do privilégio político deram lugar à vantagem puramente ‘econômica’, o que tornou possível uma nova forma de democracia.(WOOD 2003).

Dessa forma, incorporou-se aos cidadãos, tanto a elite, como a multidão, mas essa cidadania tinha alcance limitado, embora no conceito de cidadão se encontrasse a multidão desfavorecida (mas não os camponeses, que permaneciam excluídos desse conceito), essa multidão permanecia passiva, perante as decisões. Percebe-se, que desse modo, o capitalismo pode conceber uma democracia formal, que coexistia com a desigualdade social. Mas a possibilidade conceitual de uma democracia formal não fez dela uma realidade histórica. (WOOD 2003)

A emergência de uma liberdade maior aos excluídos passou a pressionar o Estado, pelas lutas sociais em busca de igualdade, assim surge a idéia de democracia representativa, que deveria ter o efeito de um filtro, que seria representado pela eleição. A democracia representativa, concedeu “maiores” liberdades ao povo, mas esse permanecia inerte, na medida que eram representados por uma minoria, como afirma Elen Wood : “Na ‘democracia representativa’, o governo pelo povo continuou a ser o principal critério de democracia, ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e povo foi esvaziado de conteúdo social.” (WOOD 2003)

O conceito totalmente excludente de democracia passou a ser identificado com o liberalismo, que “surgiu” no século XIX e teve como precondições fundamentais o desenvolvimento de u Estado

centralizado, separado e superior a outras jurisdições. Domenico Losurdo entende que: “o liberalismo teria gradualmente se transformado, por um impulso puramente interno, em democracia, e numa democracia cada vez mais ampla e rica.” (Domenico Losurdo APUD 2004)

1.3. Concepções hegemônica e contra-hegemônica de democracia

O discurso em nome da democracia é bastante familiar na América Latina, nesse século, e em muitos países do mundo. Discursar sobre a democracia tornou-se prática de quase todos os governos mundiais que almejam ganhar eleições, mas um mero discurso nada significa. É necessário, em um primeiro momento, destacar que Democracia é uma discussão do ocidente, a partir de uma tradição grega, não sendo dessa forma um valor universal, e ainda assim, ela não é uma aspiração de todos os países do ocidente. (SANTOS 2002)

A concepção hegemônica de democracia contempla, a grosso modo, a democracia representativa, onde democracia é aquela em que o povo elege representantes para que esses tomem as decisões efetivas. Como concepção hegemônica entende-se a visão dominante sobre determinado tema, em um determinado território. Os elementos dessa concepção são: a contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política; a concentração do debate democrático na questão eleitoral; o pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites; e a solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade. (SANTOS 2002)

Para àqueles que acreditam que os elementos trazidos por essa concepção, são insuficientes e para se alcançar a democracia é preciso incorporá-la ao conceito de participação, onde o povo, através de mecanismos de participação (como o Orçamento Participativo), participa efetivamente da tomada de decisões, existe a concepção contra-hegemônica da democracia, que define participação como elemento central, e não subsidiário, que é suprida pelo voto.

Por fim, entende-se que a teoria hegemônica aborda, apenas uma “democracia sem conteúdo”, onde o elemento participação não é fundamental. Essa corrente costuma ser ensinada como se fosse a única possibilidade de democracia. Esse conceito relaciona democracia com liberalismo, como se só em governos liberais a democracia existisse.

Enfim, uma democracia contra-hegemônica utiliza-se dos principais legados deixados pelo Sistema Democrático adotado na Grécia Antiga, onde não existia “o conceito de Estado como algo distinto da comunidade de cidadãos.” (WOOD 2003) Diferente, da concepção hegemônica a contra-hegemônica, aponta para a possibilidade de uma democracia “com conteúdo” onde a participação do povo faz-se essencial.

1.4 Participação política e participação cidadã

A participação cidadã é o elemento central para a concretização do pensamento democrático contra-hegemonico. Conviver e participar são características naturais do homem e, por isso, figuram como peças essenciais à sociedade. Como bem ilustra Bordenave a respeito do assunto:

A participação disseminada em associações e entidades equilibraria a tendência para a ruptura contida na participação se canalizada exclusivamente através dos partidos políticos. Além disto, na medida em que expressa interesses reais e mais próximos e visíveis por cada um, ajudaria a conter a tendência inata para o despotismo supostamente contido em toda democracia, já que ela sempre contempla os interesses das maiorias e submete as minorias. (BORDENAVE 1983)

Assim, o homem, como um ser de coletividade que é, ensina que a participação possui duas

bases que se complementam, quais sejam: “uma base afetiva – participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma base instrumental – participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos.” (BORDENAVE 1983)

1.5 Mecanismos de democracia e participação cidadã previstos na Constituição Boliviana

A participação popular na gestão pública é essencial ao equilíbrio social, uma vez que é o único meio pelo qual, várias opiniões conseguem se coadunar seguindo por um caminho, de certa forma, impessoal. Esse poder de se auto gerir em assuntos que tratem de interesse comum e coletivo é entendido como participação política. Dalmo de Abreu Dallari assim leciona:

Participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais. Isso não quer dizer que a participação política só é real quando leva imediatamente à obtenção de todo resultado desejado. Os interesses particulares dos indivíduos e dos grupos participantes podem ser conflitantes, como também podem ser divergentes as concepções do bem comum. Isso obriga as atitudes de conciliação e muitas vezes só permite avanços gradativos no sentido de algum objetivo político. (DALLARI 1984)

Nas três Constituições em análise da América Latina se encontram os quatro mecanismos de participação popular: referendo, consulta popular, cabildo abierto ou cabildo popular e revocatoria del mandato. O sufrágio universal é reconhecido sendo um dever e um direito, que todos os cidadãos possuem. (FACULDADE DE DERECHO 2009)

Em alguns lugares o voto é facultativo e em outros é obrigatório. O sufrágio é o direito, e o voto representa o instrumento para a concretização do mesmo. (SILVA 2002) O voto é secreto, direto e tem valor igual. Na democracia formal esse é o único mecanismo de participação concreta, ou seja, poder votar é a máxima da democracia liberal. Já na democracia participativa é apenas um dos mecanismos de participação popular utilizados.

O plebiscito é convocado pelo Presidente da República quando este crê conveniente em virtude de uma decisão que tenha que tomar, e decide saber o que o povo quer que seja feito a respeito. (BIBLIOTECA LUIS ANGEL DE ARANGO 2009)

O referendo é a convocação do povo para que aprove ou não um projeto de lei, ou revoguem ou não uma lei vigente. O referendo pode ser nacional, estadual ou municipal, dependendo da localidade em que seja convocado.

A consulta popular é um mecanismo de participação popular em que o povo é convocado para que decidam a respeito de um assunto de vital importância. Essa consulta pode ser nacional, estadual ou municipal.

O cabildo abierto ou cabildo popular se dá em municípios, localidades e comunidades. A administração local deve analisar propostas da comunidade em sessões em que compareçam representantes do povo local. Devem ao menos realizar duas sessões analisando propostas da comunidade. Para que o cabildo abierto seja realizado um número de eleitores da localidade devem apresentar a proposta para a administração, o número de eleitores varia conforme a Constituição, na Colômbia seria o equivalente à 5% dos eleitores. (BIBLIOTECA LUIS ANGEL DE ARANGO 2009)

A revocatoria del mandato, é um mecanismo de participação popular que dá direito aos cidadãos de revogarem o mandato que conferiram a um político, no caso da Constituição da Colômbia a revogação pode ser dar com o mandato do governador ou do prefeito. (FACULDADE DE

2. Bolívia, um país em construção da ideal democracia.

2.1 – Da ditadura á democracia;

Em 1951, o civil Víctor Paz Estenssoro, é eleito presidente da Bolívia, porém é impedido pelos militares de assumir o governo do país. Uma revolução popular liderada por ele em 1952 restabelece o poder civil, promove a reforma agrária e nacionaliza as minas, o que provoca boicote internacional ao estanho boliviano. Um golpe militar em 1964 leva o general René Barrientos ao poder e reverte parte das reformas. A morte de Barrientos, em 1969, mergulha o país na instabilidade política. O general Alfredo Ovando Candía, que assume o poder pela força, é derrubado em 1970 pelo general Juan José Torres, que cai em 1971. Assumindo o governo o general Hugo Bánzer Suárez.

No ano de 1971, iniciou-se na Bolívia, durante o governo de Hugo Bánzer Suárez uma ditadura que permaneceu até 1985, quando houve a reeleição de Victor Paz Estenssoro. Uma tentativa frustrada de golpe contra Bánzer, em novembro de 1974, leva-o a suspender as eleições por tempo indeterminado e a banir sindicatos e partidos políticos.

O general Bánzer (1971-78), após quase sete anos ininterruptos de governo, inaugurou o processo de abertura política que resultou em três eleições malogradas entre 1978 e 1980 e em dois dos golpes militares mais sangrentos da história boliviana do último século. Até outubro de 1982, data em que foi restaurada a democracia, o país atravessou uma traumática experiência de golpes, conspirações e contragolpes que o levaram à beira de uma guerra civil (RAMÓN QUINTANA 2000).

As eleições de 1985 trazem de volta Paz Estenssoro, que enfrenta os sindicatos e manda prender seus dirigentes após uma greve geral contra um pacote econômico recessivo. O plano imposto pelo FMI, derruba a inflação, que chegara a 24.000% anuais.

No ano de 1986, após a realização da Marcha pela Vida¹, se iniciou um processo de reformulação no cenário das forças locais, havendo, por parte das classes populares, uma clara insatisfação com as políticas ultraliberais aplicadas a economia boliviana, em especial ao longo da década de 1990, quando se observa a ascensão dos movimentos sociais baseados em “novas identidades”, como a indígena, se diferenciando das políticas tradicionais que eram caracterizadas pela divisão de classes.

2.2 Movimentos sociais e a conquista da participação democrática

Nos últimos anos a atuação dos movimentos sociais na Bolívia vem chamando atenção. A população boliviana foi às ruas fazer valer suas vontades. Muitos protestos tiveram resultado, inclusive foram fatores decisivos para a renúncia de dois presidentes em menos de dois anos. No ano de 2003 ocorreu a renúncia de Sánchez de Lozada, e em 2005 seu vice Carlos Mesa também acaba renunciando.

Cerca de 70% da população boliviana é de origem indígena, representa em torno de 10 milhões de bolivianos onde os mais expressivos povos são os aymaras e os quéchuas, que ocupam a região dos altiplatinos. Depois de expulsos das minas, a população migrou para a plantação de coca nos vales bolivianos, nas regiões yungas e chapar. Adotando um discurso de conotação cultural, o movimento cocaleiro aproximou-se da mensagem nacionalista, ganhando assim apoio de diversos setores da sociedade civil.

Desta forma o movimento adquiriu maior visibilidade, fato evidenciado em 1994 quando Evo Morales recebe o título de “Homem do Ano”. Nesta mesma época surge a Lei de Participação

Popular (LPP), que reconheceu as formas de governos locais calcados nas comunidades indígenas, ao Ayllus (DELGADO 2006). Esther Del Campo explica as funções da LLP:

La LPP transfirió a los gobiernos municipales toda la infraestructura física de educación, salud, deportes, microrriego y caminos vecinales, para su administración, mantenimiento y renovación. Se estableció una modalidad de distribución de recursos fiscales por coparticipación tributaria (se pasó del 10 al 20 por ciento de las recaudaciones anuales de los impuestos nacionales) para los municipios a través del principio de la distribución igualitaria por habitante y con un mecanismo automático y proporcional de transferencia. Los ingresos municipales quedaron constituidos por el impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes (impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves), las patentes y los impuestos establecidos por los municipios dentro de su ordenanza municipal. Por último, se estableció la planificación participativa para la formulación de los planes de desarrollo municipal y de los planes operativos anuales. En suma, podríamos decir que el proceso de municipalización se completó: se transfirieron competencias, propiedades, recursos, responsabilidades y mecanismos de control político. (CAMPO 2007)

Em 1997 Morales é eleito deputado. Em 2002 perde por apenas 2% dos votos a presidência para Sánchez de Lozada, do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR). Mas a atuação de Evo frente aos protestos que sucederam ao longo dos anos, levou o líder do Movimento ao Socialismo (MAS) à presidência em 2005.

Tal respaldo popular alcançado por Evo e pelo MAS, aponta para a crise do modelo político seguido pelos antigos partidos bolivianos (Movimento de Esquerda Revolucionária – MIR, o MNR, e pela Ação Democrática Nacional – ADN), surgindo uma possibilidade para o movimento indígena por meio de Morales e do MAS de alcançar o poder. Pela primeira vez na história boliviana um indígena assume a presidência do país.

A identificação do atual presidente, líder cocaleiro, pertencente ao povo aymaras, principal dirigente do Movimento ao Socialismo (MAS), facilitou a tão esperada incorporação do discurso governista de uma política de enfoque indígena. Evo constrói a idéia de uma nova Constituição para impulsionar sua política de mudanças, garantindo na Carta Magna as autonomias departamentais e indígenas, nacionalizando os hidrocarbonetos e declarando como “direitos humanos” os serviços básicos de água, energia e telecomunicações, para que não se tornem negócios privados. Incentivou a formação de uma Assembléia Constituinte, que gerou uma série de debates, ocasionando confrontos e manifestações, mas selando e aprovando a nova Constituição boliviana.

3. Novo Momento Democrático. Clima de mudanças no quadro político Boliviano

Em janeiro de 2009, aconteceu mais um referendo na Bolívia. O povo foi às urnas votas sobre dois importantes pontos da nova fase política do país. A consulta consistia em duas perguntas: uma sobre sim ou não à nova Constituição aprovada em dezembro de 2007 e modificada por negociação no Congresso em outubro de 2008; e outra sobre o tamanho máximo da propriedade da terra: 5.000 ou 10 mil hectares. Com cerca de 80% dos votos, a população optou por um limite de 5 mil hectares. Deixando os latifundiários com os dias contados.

Para os defensores da idéia de que democracia é apenas o sufrágio, a Bolívia assimilou muito bem tal idéia. Segundo o Tribunal Nacional Eleitoral, apenas 10% da população deixou de se manifestar sobre os assuntos postos em votação. A participação eleitoral computada foi uma das mais altas na história dos países da América Latina.

Nos locais de maior oposição ao governo Morales, nos departamentos de Santa Cruz,

Beni, Tarija e Pando, o “não” obteve taxas de cerca de 60%. O que define a parada em favor do sim são as votações dos departamentos de La Paz, Oruro e Potosi, onde o “sim” obteve taxas acima de 70%. Como mostra a tabela em anexo:

Tabela de resultados do Referendo para a aprovação da Nova Constituição do Estado da Bolívia

Nível territorial	Sim	Não	Participação computada
Bolívia	61,43 %	38,57 %	90,26 %
Potosí	80,07 %	19,93 %	87,51 %
La Paz	78,12 %	21,88 %	92,32 %
Oruro	73,68 %	26,32 %	91,90 %
Cochabamba	64,91 %	35,09 %	92,23 %
Chuquisaca	51,54 %	48,46 %	88,98 %
Tarija	43,34 %	56,66 %	87,20 %
Pando	40,96 %	59,04 %	82,77 %
Santa Cruz	34,75 %	65,25 %	88,19 %
Beni	32,67 %	67,33%	84,66 %

Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Nacional Eleitoral da Bolívia. 02.02.2009

A constituição que foi referendada em janeiro de 2009, passou pelo “crivo” da Assembléia constituinte que tentou fazer algumas modificações. Tanto que, no que se refere a re-candidatura do presidente por mais de dois mandatos, ainda está pendente de aprovação. Os departamentos bolivianos de Tarija, Santa Cruz, Beni, Pando e Chuquisaca (que juntos formam a região conhecida como “Meia Lua”) pleiteiam maior autonomia e têm sido palco há meses de protestos contra Evo Morales. Eles ficam no leste da Bolívia e são os departamentos mais ricos do país, graças principalmente à produção de gás e soja. O departamento de Tarija, por exemplo, possui mais de 80% das reservas de gás bolivianas. O oeste da Bolívia, onde vive a maior parte da população indígena, é a região em que o presidente conta com mais apoio.

Está mais do que claro que estes departamentos detentores do capital e do poder na Bolívia são contra toda a qualquer forma de participação dos povos indígenas nas decisões do país, inclusive no que diz respeito à divisão do capital arrecadado, limitação de latifúndios, e centralização do poder no governo nacional. Afinal com governos locais fica muito mais fácil, explorar, arrecadar, enriquecer, e assim aumentar as desigualdades entre a população.

3.1 A nova constituição Boliviana à luz da soberania popular

A Constituição Boliviana de 2007 representa mais um passo do país na direção da asseguaração e ampliação da democracia e da soberania popular. Promovendo visíveis inovações em comparação com sua antecessora, do ano de 2004, a mais nova Magna Carta do país, estende seu alcance ampliando as garantias culturais, sociais e econômicas; inserindo novos artigos que fazem toda a diferença, visando sempre o bem da comunidade.

Já nos primeiros artigos, e mais além em um capítulo dedicado somente ao assunto, encontramos reconhecidos os indígenas, que têm garantido o direito de preservarem sua cultura. Isso, sem duvida, é uma grande inovação, pois simboliza o reconhecimento da diversidade cultural tão presente no país. Essas mudanças tem como propósito alcançar cada cidadão boliviano, promovendo a igualdade. Um outro exemplo disso, é que, hoje, a Bolívia é apresentada como um Estado “independente de religião”, o que garante, de forma mais eficaz, a liberdade religiosa.

Porem, artigos importantes foram mantidos, como não poderia deixar de ser. É o caso do art. 7º, que determina a soberania popular. A Constituição estabelece como sistema de governo

a “forma democrática participativa, representativa e comunitária”. Essa democracia é exercida, segundo o art. 11, de forma participativa (por meio de referendo, iniciativa legislativa cidadã, revocatória de mandato, assembléia, cabildo e por consulta previa, representativa (através da eleição de representantes por voto universal, direto e secreto) e comunitária, por meio de eleição, designação ou nomeação de autoridades e representantes por normas e procedimentos próprios de das nações e povos indígenas. Tendo por escopo alcançar, de fato, esta democracia, a nova Constituição Boliviana destina todo um capítulo à participação e ao controle social. Os direitos à saúde, segurança social, trabalho e emprego, também são resguardados em capítulos específicos.

Um outro grande objetivo desta Magna Carta, é preparar seu povo para se tornarem, realmente, cidadãos ativos. Ela o faz, tornando obrigatória a formação, pelo menos, até o nível médio. Para que isto seja possível, o Estado se compromete a disponibilizar os meios para que a população alcance esse nível educacional, através de um ensino gratuito e de qualidade. Garantindo um povo instruído, a Constituição o leva a tornar-se verdadeiro cidadão, implementando o voto obrigatório a partir dos 18 anos.

São muitas e evidentes as mudanças promovidas por esta nova Constituição da Bolívia. Porém, uma de suas mais relevantes atitudes, está relacionada ao incentivo (e o desejo de estabelecer um modelo) do desenvolvimento econômico do país. Ela busca alcançar tal fim, através de atitudes como o incentivo à industrialização, o impedimento da privatização, a criação de normas para a proteção dos trabalhadores, e a concessão, por parte do Estado, de serviços necessários para o crescimento do país e de seus cidadãos.

Conclusão

Ao desconsiderar as necessidades dos povos destes Estados, os governos ultraliberais lá estabelecidos acabaram por incitar os movimentos das classes sociais abastadas e discriminadas, possibilitando a conscientização popular, tornando o conceito de democracia formal insatisfatório e acarretando no reclame da população por uma efetiva democracia, uma democracia com conteúdo.

A Bolívia foi um país marcado pela exploração no período ditatorial. Contudo, a força do povo se sobressaiu ao Estado, devido às manifestações populares, a Bolívia adquiriu muitas conquistas e conseguiu inclusive, a renúncia de dois presidentes bolivianos. Isso prova, que a participação popular é importante na busca de direitos, uma democracia “sem conteúdo” não supre as necessidades do povo, por sua vez a democracia “com conteúdo” torna possível conquistas pelo povo.

Os indígenas representam cerca de 70% da população boliviana. Eles tiveram uma história de exploração e “exclusão” ou não reconhecimento. Mas com o governo de Evo Morales em 2005, o primeiro presidente indígena, os índios passam a ter um respaldo maior, e mais atuação no campo político.

Em janeiro de 2009, os bolivianos obtiveram mais uma conquista, houve um referendo, para a aprovação de uma nova Constituição, e para decidir se o limite de hectares por proprietário seria de cinco ou dez mil hectares. A população optou, por cinco mil hectares acabando com a ascensão latifundiária. E quanto à Constituição o povo optou pelo “sim”. A nova Constituição amplia os poderes do povo atingindo cada vez mais a soberania popular.

A Bolívia é um exemplo de que a concepção hegemônica de democracia é insuficiente para garantir efetivos direitos ao povo, pois não há efetividade apenas, em um processo eleitoral que decidira os representantes que falarão pela sociedade. Mas a concepção contra-hegemônica por sua vez, traz a necessidade de participação, como aconteceu com o referendo na Bolívia, onde as pessoas são ouvidas sobre os seus próprios interesses e não simplesmente representadas por

candidato.

A conquista do governo por um representante esquerdista, Evo Morales, que possui uma plataforma de administração que levava em conta a opinião popular, ocasionou o estabelecimento de governo edificado, sólido, eis que possibilita a oitiva do cidadão, garantindo ao povo a possibilidade de explanar suas necessidades e prioridades.

Referências bibliográficas:

- ALEXANDRE, Cristina. **Bolívia: instabilidade política e dificuldade de inserção regional**. In: Maria Regina Soares de Lima; Marcelo Coutinho (orgs). A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI. Ed. Funag.
- AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (organizadores). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.,2004.
- BIBLIOTECA LUIS ANGEL DE ARANGO. **Guía temática de política**. Disponível em: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli43.html> Acesso em 09/08/2009.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BOLÍVIA, Galeria de Presidentes: Disponibilizado em <http://www.presidencia.gob.bo/>
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BUONICORE, Augusto César. **Liberalismo, democracia e os mitos da política moderna**. Disponível em: http://www.vermelho.org.br/diario/2006/0215/buonicore_0215.asp?nome=Augusto%20César%20Buonicore&cod=5374. Acesso em: 03 de março de 2009.
- CAMPO, Esther Del. **Democratización y descentralización en bolivia**. Madrid: Catarata, 2007.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DELGADO, Ana Carolina; LEMGRUBER, Silvia. **Os movimentos indígenas e suas implicações para o processo político na Bolívia e no Peru**. Observador On-line (Vol. 1, nº4, jun. 2006). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. Observatório Político Sul-Americano.
- FACULDAD DE DERECHO. Universidad de Antioquia. **Formación ciudadana y constitucional**. Disponível em: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/sufragio_universal.html. Acesso em 09/08/2009
- LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo**. Rio de Janeiro: UFRJ / UNESP, 2004.
- MÜLLER, Friedrich. **Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?** Porto Alegre: Edição especial da Revista da Procuradoria Geral do Município, 2000.
- PNUD, Relatório. A Democracia na América Latina. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Nova Iorque, 2004.
- RAMÓN QUINTANA, Juan. BOLÍVIA. **Cultura estratégica, democracia e Forças Armadas**. pg.

53. Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2000. Organizado por D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso.

- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Introdução geral à coleção. In: _____. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v.1). p. 3982.

- SÃO PAULO, Artigo da Folha de: disponível em 28/03/2009
http://www.passeiweb.com/saiba_mais/atualidades/1221431859.

- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 22º Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002,

- WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico.** São Paulo: Boitempo, 2003.

“Mujeres y el proceso de adquisición de sus derechos políticos en Argentina”

Lic. Adriana Teresa de Lucio
adrianadelucio2003@yahoo.com.ar

Centro de Estudios en Ciencia Política Mariano Moreno

Grupo de Estudios de Democracia Participativa - Centro de Estudios en Ciencia Política Mariano Moreno - Proyecto UBACYT “Democracia Participativa. Experiencias y construcción de ciudadanía en América Latina” - FSOC/UBA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina

Introducción.

En este artículo planteamos los obstáculos que el sistema político utiliza para limitar el empoderamiento y el pleno desarrollo de los derechos políticos de las mujeres. A lo largo del tiempo, ellas participaron en las grandes luchas y movilizaciones sociales, pero, llegado el momento del reparto de beneficios, su esfuerzo y participación fue minimizado.

*¿Las mujeres realmente logramos conquistar un espacio propio y diferenciado en la escena pública?
¿Las estructuras sociales y el imaginario popular tienen conciencia del cambio o perpetúan mitos, prejuicios y discriminaciones?*

Antecedentes de la Ley 13.010

En Argentina, las primeras lideresas aparecieron durante la gesta independentista. Posteriormente Juana Manuela Gorriti, Eduarda Mansilla, Albina Van Praet de Sala representaron las demandas de las mujeres de clase media y alta, su discurso no llegó a las clases populares. Ellas veían al hombre como a un igual, nunca como un adversario o enemigo. Las primeras generaciones de mujeres universitarias devinieron en dirigentas o militantes y ejercieron funciones de liderazgo, entre ellas, Cecilia Grierson, Elvira Rawson de Dellepiane, Elvira López o Alicia Moreau de Justo. Los partidos socialistas, desde el siglo XIX tuvieron una actitud abierta hacia las mujeres y algunos, como el argentino, se pronunciaron por la igualdad de derechos entre mujeres y varones habilitando su ascenso a puestos directivos, como Gabriela Laperriere de Coni y Alicia Moreau.

Los partidos políticos son espacios concentrados en manos masculinas. El ingreso de la mujer en la vida institucional argentina se produjo con la sanción de la Ley 13.010, en septiembre de 1947. El Dr. Alfredo Palacios en 1915 solicitó los derechos civiles de las mujeres basado en estudios de la Dra. Dellepiane. Hubo otras iniciativas en los años 1919, 1922, 1925 y 1929. En 1926, la Ley 11.357 derogó las disposiciones de las Siete Partidas y las Leyes de Toro impuestas por los españoles en América que reglaron las relaciones entre ambos sexos durante 400 años. La Ley Sáenz Peña en 1912 decretó la obligatoriedad y universalidad del sufragio para los varones. Desde entonces numerosas asociaciones reclamaron el derecho al voto, entre ellas la Asociación Pro Derechos de la Mujer (1918) conducida por Elvira Rawson de Dellepiane, el Partido Feminista Nacional dirigido por la Dra. Julieta Lanteri de Renshaw quien intentó enrolarse y se presentó como candidata a diputada en un simulacro de elecciones en 1920, el mismo día en que se realizó el comicio para la elección de diputados nacionales. En los escrutinios femeninos ganaron los socialistas pero no se sumaron a los totales. En 1927 el gobernador Cantoni en San Juan otorgó el voto femenino por ley y en 1934 la Dra. Ema Acosta accedió a una diputación. En 1932 surgieron la Asociación Argentina del Sufragio Femenino y las Damas Patricias, reunieron más de cien mil firmas de adhesión al pedido de sufragio femenino, no lograron su objetivo. Tampoco lo obtuvo el Consejo de Mujeres de la República Argentina. En 1936, Victoria Ocampo condujo la Unión de Mujeres Argentinas junto a María Rosa Oliver y Susana Larguía, un desacuerdo con las mujeres comunistas determinó su renuncia en 1938. Éstas articulaban el feminismo con la lucha de clases, Victoria consideraba que la política debía estar al servicio de la lucha feminista. En algunos países latinoamericanos el

sufragio femenino fue el resultado de manipulaciones demagógicas, en otros, la culminación de largas luchas libradas por las mujeres. En 1929 Ecuador fue el primer país latinoamericano que dio el voto a las mujeres, seguido por Brasil y Uruguay en 1932, Cuba en 1934, Argentina en 1947, la mayoría lo hizo en los '40 y '50, el último fue Paraguay en 1961.

Sanción de la Ley 13.010

Alicia Moreau fue una luchadora por los derechos políticos de la mujer, en 1919 redactó las metas de la Unión Feminista Nacional, pero se opuso a la sanción de la Ley 13.010 de sufragio femenino porque la consideraba una maniobra del peronismo. Para las mujeres comunes, la política era “cosa de hombres”. Cuando el proyecto del voto femenino fue presentado en el Congreso Nacional hubo fuertes voces a favor y en contra. Sancionada la ley, se realizó un censo nacional para relevar la cantidad de mujeres que integrarían el padrón electoral, la Libreta Cívica las habilitó para emitir su voto. Las nuevas ciudadanas estrenaron su derecho político en las elecciones presidenciales de 1951 por adhesión e identificación con Eva Duarte. La sanción de la ley satisfizo las demandas de las organizaciones feministas y de mujeres aunque no significó la adquisición de una conciencia política, tampoco modificó las condiciones de vida de las mujeres. La Rama Femenina del Partido Peronista facilitó la incorporación de candidatas mujeres en las listas de diputados y senadores. Fue el único partido que en 1951 presentó candidatas, ganaron 6 senadoras y 15 diputadas. Este movimiento pretendió liberar a la mujer al facultar su acceso a los derechos políticos, no lo logró porque la estructura de los partidos políticos es autoritaria y machista. La revolución de 1955 generó temor a la pérdida de los derechos políticos adquiridos, pero los medios de comunicación y ciertos fenómenos internacionales incitaron la participación de las mujeres en el espacio público. En 1956 se creó la Asociación por los Derechos de la Mujer para la equiparación efectiva entre ambos sexos, en el orden político, económico, social y cultural de acuerdo a los postulados de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En 1974 María Estela Martínez de Perón ascendió a la Presidencia de la Nación por el fallecimiento de Juan Domingo Perón. En 1976 fue derrocada. La vuelta de la democracia en 1983 indujo a la ciudadanía hacia la participación. Los partidos políticos incluyeron mujeres en cargos legislativos e institucionales. Cuando el presidente Alfonsín creó la Comisión Nacional por la Desaparición de Personas incluyó a mujeres. Algunas de ellas surgieron de movimientos sociales e inauguraron una nueva modalidad de liderazgo político. Ascendieron hasta chocar contra un “techo de cristal” infranqueable por falta de experiencia y estructura política cuando debieron enfrentar a los aparatos tradicionales.

Proceso de redemocratización.

A principios del siglo XX las mujeres lucharon por el derecho al voto. Hacia los años '70 / 80 los movimientos de mujeres aprovecharon las oportunidades que les ofrecieron los sistemas políticos e institucionales desarrollando acciones colectivas para superar situaciones injustas y antidemocráticas dentro de un sistema político y electoral discriminatorio. Presionaron para incidir en las decisiones políticas que se toman en los concentrados círculos en la cima de la administración pública. La estabilidad de los logros depende de diversos factores, coyuntura política, modernización económica, cultura política, estabilidad institucional, reforma del Estado, posición y protagonismo político de las mujeres en la sociedad. Las Conferencias de las Naciones Unidas en los '90, abrieron espacios de debate que influyeron en los gobiernos nacionales. La discriminación de género permitió reconocer a las mujeres como sujetos políticos.

Estatus político de las mujeres.

Las mujeres asumieron que sus derechos no eran respetados en democracia. El sistema político, los sistemas electorales, la organización y estructura de los partidos políticos y sus liderazgos eran impenetrables a la presencia y protagonismo de las mujeres y se oponían a la implementación de

acciones positivas para la efectiva participación femenina en el espacio político y la generación de una masa crítica capaz de revertir la situación de vulnerabilidad del colectivo de mujeres. Las mujeres construyeron un movimiento para presionar sobre el Estado y alcanzar la paridad real porque las leyes expresan la brecha entre la igualdad formal y la desigualdad real en la vida cotidiana. Sólo la convicción colectiva produce transformaciones en las prácticas sociales. Las crisis de participación y representación padecidas por los partidos políticos facilitaron el surgimiento de movimientos sociales y ciudadanos los que llenaron el vacío de liderazgo político que dejaron los partidos tradicionales, asimismo agrietaron el casi monolítico sistema de representación androcéntrico haciendo lugar a la lucha de las mujeres por su derecho a tener derechos dentro de un proceso de ampliación de la democracia. La ola democrática permitió a las mujeres expresarse como votantes con poder de decisión, como líderes políticas y organizadoras de movimientos sociales.

La lucha por la ley de cuotas para la inclusión de un piso mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidatos nacionales a diputados, llevó 7 años. Participación implica inclusión efectiva de los actores en el sistema político, en la representación y en la adopción de decisiones. La actual inclusión de las mujeres se verifica por un giro visible hacia la “feminización de la política”. Esta tendencia en la democracia latinoamericana se debe a 1- los votantes son favorables a las mujeres, 2- transición demográfica, 3- compromiso de la comunidad internacional, reflejada en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 4- la crisis política abre espacios a la participación de la mujer en la política. La intervención femenina en distintos espacios sociopolíticos resignificó los roles tradicionales contribuyendo a la ciudadanización de las mujeres y a la democratización de la familia y la sociedad. Recién en los '90 la representación de las mujeres ingresó en la agenda política de los gobiernos. Hubo avances pero persisten obstáculos político-electorales que dificultan su inclusión en los puestos decisorios. En América Latina el sistema de cuotas resulta un mecanismo clave para la promoción y el acceso real de las mujeres al mundo de la política y para reducir la asimetría de género en la representación política. Las cuotas aumentaron la presencia de mujeres en los parlamentos partiendo de un promedio del 9% en 1990 en la Cámara Baja llegando al 15% en el año 2003, en el Senado pasaron del 5% en 1990 al 12.6% en el 2003. Doce países adoptaron las leyes de cuotas estableciendo un piso mínimo del 20 al 40 % para la participación de candidatas mujeres en las elecciones nacionales. En promedio, estas leyes incrementaron un 5% la participación femenina en el Congreso. Mujeres de diferentes partidos políticos y orientaciones ideológicas construyeron alianzas políticas para generar cambios en las temáticas femeninas. En Argentina, el porcentaje femenino en la Cámara de Diputados llega al 27% siendo en Paraguay sólo del 3%. La diversidad de sistemas electorales en cada país produce variaciones enormes propiciando o limitando el éxito de las leyes de cuotas. Diferentes factores coadyuvaron al logro de la sanción de la Ley 24.012 en Argentina en 1991, fue aprobada por la presión de las mujeres políticas apoyadas por el movimiento de mujeres. En un contexto de crisis la ley de cupos apareció como un tema menor. En la discusión parlamentaria se apreció la heterogeneidad de posiciones, muchas de ellas, conservadoras o demagógicas. La jurisprudencia relacionada a las acciones positivas era contradictoria, para media biblioteca implicaba real igualdad de oportunidades, para la otra, rompía ese mismo principio. Frente a estas disquisiciones, el poder ejecutivo reglamentó la ley especificando el ordenamiento en cada caso, acorde al número de bancas a cubrir.

Las mujeres y la década de los '90.

La existencia de mujeres en puestos decisorios no produce forzosamente cambios en las leyes y políticas. El cambio exige una presencia con real poder más allá de un título o puesto. Los años '90 testimonian el progreso logrado por el liderazgo femenino en América Latina, efecto de las leyes de cuotas, que facilitaron una mayor presencia de mujeres en los diversos ámbitos de la actividad política. Su participación en los consejos legislativos municipales y estatales se incrementó en muchos países, pero el acceso a los ejecutivos en las intendencias y gobernaciones continúa bajo. En las elecciones de 2007, por primera vez, una mujer fue elegida gobernadora, se trata de Fabiana Ríos en la Pcia. de Tierra del Fuego. Varias ganaron intendencias en el conurbano bonaerense

derrotando a viejos líderes locales. Respecto de los ejecutivos nacionales, hubo pocas presidentas, Isabel Perón en Argentina (1974-76) y Lidia Guelier en Bolivia (1979-80) fueron Jefas de Estado sin votación de por medio. Violeta Chamorro lo logró en Nicaragua (1990-96), Mireya Elisa Moscoso en Panamá, Michelle Bachelet en Chile (2006-2010) en el 2007, Cristina Fernández de Kirchner en Argentina y en el 2010 Laura Chinchilla en Costa Rica.

Proyecto de la Ley de Cupos.

La toma de conciencia de las mujeres políticas sobre sus condiciones de discriminación en el sistema político, en los partidos y en las instituciones de gobierno, la visualización de su carencia de poder real las condujo a una feminización de posiciones, a cambiar discursos y generar nuevas prácticas. En Argentina se pensó la representación por cupos debido a la grosera subrepresentación de las mujeres en el legislativo cuando conforman el 52% del padrón electoral y la generación de una masa crítica de mujeres en el Parlamento para provocar transformaciones culturales profundas y ampliar el proceso de democratización e inclusión social. Todavía no se logró, ellas son débiles dentro de los partidos porque carecen de autonomía. Su acceso y ascenso a los cargos y a las listas electorales depende de negociaciones con/ entre varones, quienes suelen elegir a sus incondicionales. Aquellas que llegan a los lugares decisorios raramente incorporan a otras mujeres. La producción y reproducción de formas oligárquicas dentro de los partidos políticos dificulta la independencia de las mujeres, la representación paritaria resulta imprescindible para obtenerla. En 1989 la senadora Margarita Malharro de Torres, UCR de Mendoza, presentó un proyecto de reforma del Código Electoral, imperativo para todos los partidos políticos, los cuales debían integrar un mínimo del 30% de mujeres en sus listas de candidatos electivos con posibilidades de ser electas. Posteriormente un grupo de diputadas de diferentes partidos presentaron un proyecto similar por el cual ninguna lista podría incluir más del 70% de personas del mismo sexo, alternando 2 candidatos de un sexo con 1 del otro. Un año después el proyecto de Malharro de Torres fue debatido en la Cámara de Senadores y aprobado por abrumadora mayoría, con la oposición de 2 senadores del PJ. La movilización de las mujeres modificó la votación de senadores que originalmente se habían opuesto al proyecto.

En 1991 la ley fue sancionada en Diputados. Llamativamente los polos del espectro político, la Unión de Centro Democrático y el Movimiento al Socialismo votaron en contra. En 1992 el presidente Menem firmó el Decreto Reglamentario de la Ley 24.012 determinando el lugar de las candidatas en las listas pero no afectó la práctica partidista tradicional. En la elección de Diputados Nacionales de 1993 se implementó la ley por primera vez. Los partidos violaron la ley en todos los distritos y la Justicia Electoral no reconoció que las cuotas fueran de orden público. Los partidos políticos aceptaron el 30% de participación femenina en las listas, pero, no, la representación efectiva, las mujeres estaban en la cola y como suplentes. Los partidos ofrecieron resistencia. Las candidatas presentaron impugnaciones y acciones judiciales simultáneas contra 213 listas en todas las jurisdicciones para lograr el cumplimiento de la ley. Los resultados dependieron de la discrecionalidad de los tribunales electorales locales. Las candidatas presentaron amparos preventivos que fueron rechazados por los jueces electorales, quienes tampoco oficializaron las listas y las devolvieron a los partidos para que las rehicieran de acuerdo a la ley. Los primeros fallos de los tribunales y de la Corte Suprema dieron a la Ley 24.012, el carácter de orden público. Argentina fue el primer país latinoamericano en implementar las cuotas en 1991, hasta el 2000, 12 países la imitaron. En algunos casos estas leyes fueron aprobadas por el apoyo de algunos Jefes de Estado. En 1994 se sancionó la reforma de la Constitución Argentina. Un 30% de mujeres integraron la constituyente introduciendo ordenanzas a favor de las mujeres en los textos. El art 37 decretaba el principio de “igualdad de oportunidades verdaderas entre mujeres y hombres para el acceso a los cargos electivos y partidarios” garantizado por acciones positivas en la regulación política de los partidos y en el régimen electoral. Las acciones positivas debían ser progresivas y durarían el tiempo legalmente establecido. El Art 75 inciso 22 estableció la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, obligando al Congreso a legislar y promover medidas

para garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos de ciudadanía. Los avances cuantitativos y cualitativos estimulados por la ley de cuotas son innegables pero limitados, porque las cúpulas partidarias continúan dominadas por varones. La participación de mujeres en la Cámara de Diputados produjo cambios en la agenda y en las leyes que se sancionaron desde entonces. A partir de entonces, todas las listas presentaron mujeres, al menos en cada tercer lugar. En 1997 las mujeres integraron las listas de candidatos para brindar una imagen más limpia y transparente de la política y de los partidos, por la brecha entre representantes y representados, por la percepción de altos niveles de corrupción y la defensa corporativa de intereses particulares. En 1996 se dictó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires la más progresista del continente y entre las más avanzadas del mundo. Reconoce a las mujeres como ciudadanas plenas de derechos. Pretende una verdadera igualdad de género, establece mecanismos para alcanzar una democracia paritaria y esgrime acciones positivas para alcanzar la igualdad de oportunidades y trato para las mujeres y los hombres en la vida pública y privada. Esa pretendida igualdad es formal y sólo incipiente en la realidad. Las leyes provinciales avanzaron en el mismo sentido por la presión de las mujeres locales. Sólo la Provincia de Jujuy carece de ley de cuotas. Un problema es la repetición acrítica de la ley nacional sin tomar en cuenta las especificidades de los sistemas electorales locales, fenómeno que termina limitando el efectivo empoderamiento político de las mujeres. Su integración en las listas partidarias con posibilidades de ser elegidas depende de su poder dentro del propio partido y del peso y apoyo social que su nombre concite.

Debido a los “baches” en la ley 24.012, de cupos, el presidente De la Rúa la reglamentó nuevamente. Resolvió dudas, mejoró la redacción y decidió la primera elección de 3 senadores por provincia. El art 12 estableció un piso mínimo del 30% de mujeres. Una democracia sin la efectiva participación de la mujer resulta una democracia incompleta, inacabada, porque vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Cuando cambien la percepción sobre el rol de la mujer en la sociedad y se superen los tradicionales patrones culturales, la brecha entre hombres y mujeres se reducirá.

Cambios en el perfil del liderazgo femenino.

En el pasado, la mayoría de las mujeres que alcanzaban puestos de poder eran las esposas, viudas, hijas o hermanas de hombres prominentes. Sus carreras políticas estaban atadas a las reputaciones de sus parientes, no siempre a sus propios méritos. Hacia finales de los '90 muchas mujeres políticas provinieron de estas familias pero un número cada vez mayor logró insertarse y avanzar por sus propios méritos.

Un cambio en la actitud pública hacia el liderazgo femenino desde la sociedad revela que la opinión pública en América Latina es favorable a que las mujeres desempeñen cargos políticos porque son percibidas como más honestas, preocupadas por los pobres y democráticas. Para la mayoría el sexo de un candidato no determina la decisión sobre a quién votar. Estos cambios alentaron a los partidos a incluir un mayor número de mujeres en sus listas de candidatos convenciendo a los jefes partidarios a impulsar a las mujeres hacia el poder porque ayudan a ganar más votos. Los partidos políticos “androcéntricos” fueron incapaces de resolver los problemas y demandas sociales habilitando a las mujeres a provocar el cambio. La relación de las mujeres y los partidos políticos parece ser de “agua y aceite”. Las mujeres políticas necesitan entender qué sucede en las estructuras partidarias, su percepción es que los partidos no son neutrales ni igualitarios como instrumentos democráticos para ambos sexos. Las dificultades son constantes, independientemente del comportamiento individual y del tipo de liderazgo que se ejerza. En muchos casos, las mujeres para acceder a los puestos decisorios deben adoptar modelos masculinizados y patriarcales de hacer política. Este tipo de liderazgo asocia a las mujeres con la maternidad y la familia, niega su subjetividad, el objetivo es subyugarlas en esos roles. Cristina Fernández de Kirchner políticamente opera siguiendo patrones masculinos, quiere ejercer el poder. Cree en las ideas y la militancia más que en la identificación de género. Elisa Carrió y Gabriela Michetti ejercen otro tipo de liderazgo. Asumen su condición de mujer, representan algunas reivindicaciones feministas protegidas por una

mística religiosa. Michelle Bachelet se abrió paso en Chile con un discurso y una forma nueva y transformadora de hacer política. Nunca antes se había visto tantas mujeres en puestos de liderazgo, sin embargo los más altos círculos del poder continúan siendo un dominio masculino, fenómeno que induce a muchas mujeres a resguardar las cuotas como la única forma de penetrarlos. Cuando el sistema funciona, permite que las mujeres esquiven los canales masculinos tradicionales de reclutamiento y ascenso para llegar a la cumbre pero todavía no implica cambios en la naturaleza del poder. Las mujeres pueden ocupar puestos altos y tener títulos formales, pero las reglas de la política permanecen inalterables. Pocas ejercen un poder sustancial, aún cuando ocupen lugares de alto rango.

En los '90 algunos partidos políticos latinoamericanos adoptaron cuotas para sus elecciones internas. La real inserción de las mujeres en el poder requiere profundos cambios culturales que apenas comienzan. Los actores políticos enfrentan un importante desafío, es una rareza que una mujer encabece una institución androcéntrica como la presidencia. El sistema de autoridad es tradicional y jerárquico. Existe igualdad formal, hombres y mujeres militan en igual proporción pero sólo un bajo porcentaje de mujeres resultan candidatas. Los partidos políticos discriminan a las mujeres. La cima del poder se abre ocasionalmente para incorporar alguna mujer mientras no perturbe la hegemonía masculina y no intente cambiar el statu quo al interior de los partidos. Suele denominarse "techo de cristal" a ese espacio invisible difícil de traspasar que impide el avance de las mujeres.

En los '90 las alianzas entre legisladoras generaron políticas que mejoraron la vida de las mujeres aunque, el progreso no fue parejo en todos los ámbitos. La presencia femenina en cargos de poder no implica automáticamente políticas favorables a los intereses de las mujeres, los cuales son disímiles debido a la heterogeneidad de realidades y necesidades femeninas. Las mujeres se unen frente a ciertos temas pero siguen divididas en cuestiones sustanciales, por convicción y porque son conminadas a priorizar su lealtad política a los partidos, mentores y distritos partidarios.

Siglo XXI. Las mujeres en la política.

En 1999 se investigó si la sociedad argentina votaría a una mujer para presidenta. La respuesta fue negativa debido al modelo femenino de las mujeres políticas del menemismo. Nuestro electorado es conservador, persisten prejuicios negativos en contra de las mujeres que compiten por cargos electorales. Deben "ser" mujeres aunque hagan cosas de varones. Para algunos analistas el "tsunami" de mujeres en la política es producto del "que se vayan todos" de los años 2001/2002. En las elecciones de 2007 en la Ciudad de Buenos Aires, 3 mujeres compitieron por la Jefatura de Gobierno, 6 por la vicejefatura, otras encabezaron listas partidarias. La campaña presidencial 2007 innovó el sistema político argentino, por primera vez 3 mujeres entre 14 candidatos compitieron por el ejecutivo nacional, 2 de ellas, con posibilidades de ganar. Ambas representaban la política clásica, utilizaban las estrategias masculinas, por lo que no habría un voto de género. Cristina Fernández fue percibida como la 'esposa de...' fue candidata porque 'su marido' la posicionó y personifica la continuación del modelo. Elisa Carrió siempre mantuvo una posición opositora, en algunos momentos usa su condición de mujer para expresar planteos diferentes. Ambas intentan que su género no obstaculice su acceso al poder. La campaña electoral estuvo "feminizada" por la participación de candidatas mujeres con preparación intelectual y experiencia para ejercer el poder.

¿Hay un costo específico que deben pagar los liderazgos femeninos?

Muchas veces para desmitificar la debilidad atribuida a las mujeres en el poder, ellas dan un giro conservador a sus discursos y prácticas. A pesar de la aceptación general a las candidaturas femeninas, parte de la población no acepta que gobierne una mujer y el mundo político recrea estereotipos y estructura una ofensiva contra candidatas y mandatarias. La sociedad resiste a una mujer presidenta porque no la acepta como voz de autoridad. Es una cuestión cultural, no se valora a la mujer ni sus capacidades.

Sexismo en el lenguaje y falta de respeto a la investidura.

Existe desigualdad de trato hacia mujeres y varones. A éstos, la prensa, la sociedad, los adversarios, los llaman por su apellido, a las mujeres políticas se las llama por el nombre. Los estereotipos valoran discriminatoriamente las acciones de mujeres y varones. Se define “feminicidio político” a las campañas de desprestigio, abierto o solapado en diferentes medios de comunicación, amenazas, descalificaciones, creación de climas adversos, acusaciones de falta de liderazgo, mediciones de opinión manipuladas que buscan minar la autoridad de las mujeres en puestos de poder. Las mujeres que llegan a los altos cargos políticos deben ser luchadoras y combativas, tener voluntad y fuerte carácter para enfrentar el masculino mundo de la política.

Mujeres presidentas ¿significa más políticas de género en las naciones?

Las propuestas de las “lideresas” no implican necesariamente la aplicación de una perspectiva de género en la toma de decisiones. Más mujeres en el poder no aseguran más políticas de igualdad de oportunidades para el resto de las mujeres. La elección de Cristina Fernández como presidenta es un símbolo cultural importante en un país conservador en sus prácticas cotidianas y políticas. El colectivo de mujeres está asociado a los logros de la Presidenta, su fracaso puede reforzar estereotipos.

Doble comando.

En el 2007 Cristina Fernández y Hillary Clinton compitieron por la presidencia de sus países. Ambas son exitosas e inteligentes, pero, parte de la opinión mediática considera que el verdadero poder persiste en la parte masculina de la pareja dando lugar al concepto de “doble comando”. Tanto Cristina como Hillary fueron bastiones para el éxito de las campañas y gobiernos de sus maridos, revertidos los roles, parecería que no sucede lo mismo. La imagen difundida por los medios exhibe la centralidad de Kirchner en la toma de decisiones en el gobierno de Cristina Fernández opacando el liderazgo de la presidenta y reduciendo sus márgenes de valoración social.

Conclusiones

En América Latina esta es la era del liderazgo femenino. El sistema de cuotas promovió el acceso real de las mujeres al mundo de la política reduciendo la tradicional asimetría de género en la representación política. Los acuerdos internacionales y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995 marcaron un punto de inflexión en la materia. La aplicación de la ley de cupos no implicó necesariamente la conformación de la masa crítica soñada por sus impulsoras. Hubo avances indiscutibles, aumentó la cantidad de mujeres en el legislativo aunque no aseguró su calidad. Muchas mujeres lograron lugares por efecto del cupo pero responden a las cúpulas partidarias ante conflictos de intereses entre las demandas de género y las partidarias. La ley de cupo instaló en las legislaturas temas importantes para las mujeres y se lograron leyes beneficiosas, aunque, las más sustanciosas fueron obtenidas en los '80 cuando las cámaras estuvieron conformadas por pocas mujeres con un alto nivel de compromiso que supieron imponer sus convicciones, más allá de la complejidad de las situaciones. Más allá del discurso de unidad, los avances son lentos debido a conductas personalistas.

Considero que la ley de cupos es uno de los tantos “como si” de la política argentina, “como si las mujeres” tuvieran poder real dentro de los partidos políticos y los centros de decisión. Para que las leyes de cuotas incidan positivamente en la representación femenina en el poder legislativo deben ser obligatorias, imperativas, exigibles y su incumplimiento, sancionado. El sistema de cuotas no soluciona la subrepresentación de las mujeres en los parlamentos.

La ley de cuotas sólo se aplica en las elecciones para los legislativos nacionales y locales. Su extensión a otras áreas es una asignatura pendiente.

Poder Ejecutivo. El Plan de Igualdad de 1998 pretendió extender los cupos a otras áreas del quehacer institucional estatal y extra estatal. Se sancionaron leyes que no se cumplen. En el gobierno de De la Rúa hubo 2 ministras sobre 12, en el de Duhalde, 3, en el de Kirchner, 3. Desde fines de 2007 hay 1 presidenta de la Nación, 1 gobernadora y 3 ministras. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece cuotas en los organismos colegiados, descentralizados y de contralor pero no se cumplen.

Poder judicial. Ellas ocupan los niveles inferiores, persiste el techo de cristal. En la actualidad 2 mujeres integran la Suprema Corte de Justicia.

Poder legislativo. Las mujeres no ocupan cargos importantes dentro del Congreso, en los bloques o en la presidencia de las Comisiones más sustantivas, carecen de poder real. A partir de 2008 las mujeres representan el 39% del Senado y el 40% de la Cámara de Diputados de la Nación. Partidos políticos. Las leyes de cuotas no garantizan la real participación femenina en la toma de decisiones partidarias. No se adecuaron las cartas orgánicas, ni se implementaron acciones positivas, tampoco incorporaron el mínimo del 30% de mujeres en sus cuerpos directivos.

Ámbito no gubernamental y privado. Desde el 2002 existe la ley de cuotas sindical. Es reducida la participación de las mujeres en las cámaras empresariales, en los colegios de profesionales y en las empresas.

Estamentos universitarios y científicos. Nunca hubo igualdad de oportunidades y trato hacia las mujeres en los ámbitos universitarios y científicos. En el CONICET el nivel más bajo de la carrera es ocupado por un 72% de mujeres, sólo el 0,4% llega al nivel superior.

Movimientos populares. La profunda crisis de 2001 vio nacer, crecer, desarrollarse y declinar movimientos populares espontáneos de todo tipo. Las mujeres fueron y son la mayoría de la militancia, tienen un rol protagónico, pero, en los momentos de toma de decisión, los hombres asumen el liderazgo y representan al colectivo.

Bibliografía

Bou, Marc. 2007. La participación de las mujeres en la política. El caso de América Latina www.iigc.org

Control Ciudadano. La construcción de ICC de género en América Latina. www.socwatch.org

Escudero, Carolina. Poder de género en Artemisa 24.10.2007

Fuster Retali, José. 2.000. El cambio de rol de la mujer en la sociedad argentina a partir de la obtención del voto femenino. Ponencia presentada en el Congreso Europeo de Hispanoamericanistas, Universidad de Varsovia.

Guzmán, Virginia. 2001. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis 32 Mujer y desarrollo CEPAL. Santiago de Chile, marzo de 2001

Htun, Mala N. "Subiendo los primeros escalones" en Perspectivas, Publicación Trimestral Internacional de ISIS N° 20 octubre- diciembre 2000

Lubertino, María José. 2003. Pioneras en las cuotas. La experiencia argentina y su futuro, en

La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller. Lima, febrero 2003. IADE. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Monteagudo, Bernardo de. Agenda de Reflexión N° 452 3/07/ 2008 El bello sexo y la libertad americana Fuente: Escritos políticos. Recopilados y ordenados por Mariano A. Pelliza, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1916

Navarro, Marysa. "El legado de las pioneras" en Perspectivas, Publicación Trimestral Internacional de ISIS N° 20 octubre- diciembre 2000

Otero, Luis María. "Política en clave femenina" en Artemisa 24.10.2007

Valdés Echenique, Teresa ¿Revancha de los barones o nuevo pacto social? Columna Publicada en La Nación Columna Publicada en Diario de la Sociedad Civil

Waigandt, Alejandra. Candidatas 2007: Políticas en clave de género en Artemisa 30.5.2007

La Cultura Política de los Jóvenes en los Partidos: el caso de Acción Nacional en el Norte de Sinaloa

Edgar Adair Espinoza Robles y León Alejandro Grivel Franco,
ragde_rida19@hotmail.com

Unidad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Sinaloa.
Los Mochis, Sinaloa, México.

Capítulo I: Un Acercamiento a los conceptos de Cultura Política, Participación Ciudadana y Partidos Políticos.

El estudio de la cultura política en México aun se encuentra en construcción, sin embargo, ha mostrado un gran avance en los últimos años a través de las diversas investigaciones hechas por instituciones académicas, gubernamentales, políticas, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación que han impulsado el bagaje teórico sobre la misma en nuestro país. De ahí el deseo de aportar mediante la presente Tesis un elemento más a la construcción de conocimientos sobre la cultura política en particular la que concierne a la vida interna de los partidos políticos y sus jóvenes.

Se ha planteado que la firme formación de un sistema político democrático depende en gran medida de la existencia de un convencimiento verdadero, de los distintos sectores que conforman la comunidad nacional, sobre las bondades y ventajas que otorga dicho sistema. En otras palabras, un factor definitivo para que puedan desarrollarse formas de relación social, instituciones y normas jurídicas acordes con la lógica democrática, depende del tipo de valoraciones, conocimientos y vínculos afectivos que desarrollen tanto los ciudadanos, las distintas organizaciones sociales y políticas, como las propias elites, con el objetivo de definir su vinculación con el fenómeno del poder, en sus más variadas expresiones, esto es una cultura política ad hoc.

Efectivamente, la consolidación de la democracia requiere de una cultura democrática ad hoc, sin la cual ésta no podría funcionar. Por ello, los datos aquí arrojados sobre la cultura política de los jóvenes militantes de Acción Nacional aportan elementos sobre el grado de desarrollo que existe en ellos de la cultura política idónea para el desarrollo de nuestra democracia. Se decidió plantear una cuestión que ha sido poco discutida en lo nacional y prácticamente ignorada en lo regional: “Los Jóvenes en la Política”, es decir, aquellos jóvenes que son miembros de un partido político y que tienen mayores posibilidades de convertirse en los próximos líderes partidarios, candidatos e incluso gobernantes en gran medida por la legislación vigente (reformada en 2007 conculcando cualquier otra forma de acceso por la vía electoral que no sea a través de la nominación partidaria). México es un país con una población joven muy importante, que está en posibilidades de generar un cambio cultural en la clase política gobernante, que permita al mismo tiempo, la llegada de ideas mejores para gobernar. Sin embargo, la juventud en general sigue a la espera de las políticas públicas y estrategias del ámbito privado que deberán generar el cambio cultural, económico, social y político que permita el desarrollo de nuestro país, así como también los jóvenes en los partidos esperan mayores espacios de participación. Las posibilidades de un cambio dependerán en gran medida de las características de la cultura política que adquieran a lo largo de sus vidas en los distintos ámbitos en que se desenvuelvan.

En el área estricta de la participación política, este bono demográfico que mencionamos, no parece que vaya a concretarse en una forma promisorio por lo menos en los próximos años, la accidentada elección presidencial de 2006, aunado al descredito nacional de los partidos políticos y de los Poderes de la Unión, son en gran medida causa y consecuencia de la cultura política que caracteriza a los jóvenes, y de la que sin embargo, no son necesariamente responsables directos.

Existe la impresión de la existencia de un profundo desaliento, no necesariamente de la política,

pero sí de los partidos políticos y de las instituciones, en las opiniones políticas de los jóvenes del noroeste de Sinaloa. No obstante, es una equivocación suponer que esta distancia entre los partidos políticos y los jóvenes nos lleve a etiquetarnos como apolíticos ; e igualmente erróneo sería decir que el suyo es un desencanto con la democracia.

Es importante mencionar que la razón que mayor rechazo genera en los jóvenes, es que parece no haber un partido con una política estructurada para este sector decisivo de nuestra sociedad. Por ese motivo es importante estudiar a los jóvenes que están dispuestos a participar en política partidaria y que aunque son una franca minoría con respecto de la juventud en general, es factible suponer que serán estos jóvenes, quienes estén en condiciones de lograr credibilidad para los partidos políticos y para el sistema político mismo entre sus contemporáneos, diferenciándose en su práctica de los políticos a los que aspiran suceder.

En una nación como la nuestra, en la que durante los últimos años se han logrado avances significativos para la construcción de los consensos indispensables para definir los procedimientos y el establecimiento de las instituciones que regulan la competencia electoral, es necesario reforzar —dentro de los diferentes espacios sociales e institucionales—, la inclusión y/o adopción de las nociones de tolerancia y respeto a la legalidad, de pluralidad y solidaridad, de diálogo, de participación y negociación responsable, que son todos inherentes al sistema democrático.

La democracia requiere, pues, de ciudadanos formados dentro de una cultura política promotora tanto de una forma de pensamiento abierta al análisis y la discusión, como de un conjunto de valores que hagan posible el procesamiento institucional de la conflictividad social sin renunciar a recrear la pluralidad.

El estudio de la temática de la cultura política es de vital importancia para la ciencia política de hoy, toda vez que es a partir del conocimiento de los valores, las creencias, convicciones y conductas de los ciudadanos en una sociedad determinada que se puede estar en condiciones de comprender para incidir en las posibilidades de fundar y garantizar la solidez y permanencia de un sistema democrático verdadero.

Ojala que este pequeño trabajo aporte un grano más a la construcción de esta cultura política que hoy se nos presenta como un reto nacional.

Los Autores

Ciudad de Guasave, Sinaloa a marzo de 2010

1.1.- Cultura política ¿De qué hablamos?

Es importante hacer un recuento algunos de los autores que han planteado diversos conceptos sobre cultura política y de otros conceptos íntimamente ligados, con el objetivo de facilitar la comprensión de la temática que abordamos mediante el siguiente marco teórico.

El término cultura política es prácticamente un concepto que ya no es cotidiano pues es manejado prácticamente por todos y en todos lados, en la prensa, en los medios electrónicos de comunicación y hasta en conversaciones entre amigos, con frecuencia se hace referencia a la cultura política para explicar las actitudes, reacciones o incluso el comportamiento en general de una población. Sin embargo, que se use mucho no significa que se comprenda a cabalidad el termino, sino al contrario, al tratar de explicar siempre con el mismo concepto cualquier fenómeno de la realidad su empleo termina diluyéndose, su significado original, perdiendo sustancia e, imprevistamente, fuerza explicativa. Para Peschard “Esto le resta potencialidades analíticas y lo convierte en una categoría residual, es decir, en una categoría que se emplea para explicar prácticamente cualquier cosa”.

Esto ha sucedido con el concepto de cultura política porque es fácil de usar y tiene una proclividad a la generalización, de ahí la importancia de dejar en claro, en este capítulo de qué hablamos cuando usamos términos como cultura política, valores o participación ciudadana.

La transición hacia una democracia requiere de ciudadanos informados, con valores, actitudes y comportamientos activos ante su entorno político y social, con una cultura política democrática, término acuñado por Jacqueline Peschard que se constituye en un concepto muy completo cuando hablamos de las características que deben poseer los individuos para actuar de tal forma que garanticen el máximo rendimiento de sus posibilidades como actor en democracia.

Peschard, define entonces cultura política como “Los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder”. Además señala que esta noción es “tan antigua como la reflexión misma sobre la vida política de una comunidad. Para referirse a lo que hoy llamamos cultura política, se ha hablado de personalidad, temperamento, costumbres, carácter nacional o conciencia colectiva, abarcando siempre las dimensiones subjetivas de los fenómenos sociales y políticos”. En otras palabras, desde los inicios de la civilización occidental, esta ha vivido una preocupación por advertir de que forma la población organiza y procesa sus creencias, imágenes y percepciones sobre su ambiente político y de qué forma estas intervienen tanto en la construcción de las instituciones y organizaciones políticas de una sociedad como en el mantenimiento de las mismas y los procesos de cambio.

Para Peschard la cultura política de una nación “es la distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales los propiamente políticos entre los miembros de dicha nación”. En otros términos, podemos entenderla como la visión interna sobre el sistema político que las personas tienen y que se ve reflejada en apreciaciones, sentimientos, creencias y valoraciones del mismo por la gente, o por la mayoría de ella.

En última instancia, el referente central de la cultura política es “el conjunto de relaciones de dominación y de sujeción, esto es, las relaciones de poder y de autoridad que son los ejes alrededor de los cuales se estructura la vida política. Es el imaginario colectivo construido en torno a los asuntos del poder, la influencia, la autoridad, y su contraparte, la sujeción, el sometimiento, la obediencia y, por supuesto, la resistencia y la rebelión”.

Así, para Peschard cuando nos preguntamos ¿Cuál es la cultura de x? Por ejemplo, lo que en el fondo deseamos es saber cómo una población percibe el universo de relaciones que tienen que ver con el ejercicio del mandato (en este caso, el poder político) y la obediencia, y como las asume el individuo gobernado, es decir, que tipo de actitudes, reacciones y expectativas provoca, y cuáles son los modos en que estas tienen un impacto sobre el universo político.

Ese lenguaje subjetivo que conforma la cultura política para Peschard “abarca desde las creencias, convicciones y concepciones sobre la situación de la vida política hasta los valores relativos a los fines deseables de la misma, y las inclinaciones y actitudes hacia el sistema político, o alguno de sus actores, procesos o fenómenos políticos específicos”.

La cultura política por su alcance y perdurabilidad se distingue claramente de otros conceptos igualmente referidos a elementos subjetivos que tienen que ver con el comportamiento y percepciones de los sujetos con el poder político. No se confunde, por decir, con el concepto de ideología política, porque este se refiere a una cuestión esencialmente doctrinaria e internamente consistente que grupos más o menos reducidos de asociados o militantes acogen o adoptan e incluso promocionan conscientemente (los grupos fascistas, conservadores, liberales, guerrilleros, entre otras). Es decir, la cultura política pretender ser más general (ejemplo, la cultura política de los jóvenes, de los mexicanos, etcétera), mientras la ideología es mas específica (los demócrata-

cristianos, los nacionalistas revolucionarios, entre otros).

Con los elementos anteriores la autora también nos deja en claro la diferencia de la actitud política con la cultura política, pues estas son “una disposición mental, una inclinación, organizada en función de asuntos políticos particulares que cambian a menudo. Las actitudes políticas son un componente de la cultura política, pero esta no se reduce a aquellas”. La cultura política, en cambio, sugiere un contexto de modelos de comportamiento consolidados, enraizados, con menos posibilidades de cambiar por coyunturas y movimientos concretos en el ámbito político por los que pasa normalmente una sociedad.

Para Pedro Salazar Ugarte cuando hablamos de cultura, esto puede significar, al menos dos cosas relacionadas entre sí: “a) los modos de vivir y de pensar compartidos, y b) todo el conjunto de conocimientos, creencias, artes, leyes, usos y costumbres que las personas adquirimos y compartimos como miembros de una sociedad determinada”. El autor también nos habla de subculturas que sólo son reconocidas o agrupadas en torno a un “núcleo cultural”, esto es, un conjunto de referentes sociales, más o menos, compartidos; o sea que, podemos decir que alguien pertenece a cierta cultura por su relación o afinidad a dicho “núcleo cultural” aunque al mismo tiempo tenga apego por otros elementos culturales.

Salazar Ugarte dice que “cuando discutimos de la cultura política de una sociedad determinada, hablamos del conjunto de usos y costumbres basados en su relación específica con los entes políticos”, es decir, las formas y las razones que explican los comportamientos políticos de dicha sociedad; señala que la cultura política y la cultura de la legalidad están íntimamente ligadas.

En ese mismo tenor, Eduardo Castellanos afirma que: “una cultura política democrática pasa necesariamente por una cultura de la legalidad electoral y la cultura política democrática se sustenta a su vez en la cultura de la legalidad” y define como cultura política democrática al “conjunto de motivaciones, medios y modos de actuar en la vida política compartido por amplios grupos sociales; conjunto que expresa la concepción que las personas tienen acerca de la política, del sistema político y de sí mismos como actores políticos, orientan su comportamiento y se reflejan en las acciones de otros actores políticos, en su discurso político, en las instituciones y en el funcionamiento del sistema político.

Estas opiniones como las de Jaime F. Cárdenas hacen eco de la clasificación que Almond y Verba aportaron sobre la cultura política que se centra en el desarrollo social porque distingue entre:

“a) La cultura política parroquial, propia de las sociedades tradicionales en donde los individuos están vagamente conscientes de sus derechos y obligaciones frente a las instituciones y al sistema político. Se tiene escasa información del sistema político, una relación distante frente a él y escasamente crítica.

b) La cultura política de súbdito o subordinada pertenece a sociedades más desarrolladas. Sin embargo, en ella, los gobernados, más que ciudadanos son súbditos, es decir, no conscientes de sus derechos. Se involucran con los productos del sistema, pero no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas.

c) La cultura política participativa es la de las sociedades desarrolladas. Los ciudadanos tienen conciencia del sistema político, se interesan en él, contribuyen a su operación e influyen en la formulación de las políticas públicas”.

Almond y Verba concluían que una democracia que se considera estable se logra solamente en aquellas sociedades en donde existe fundamentalmente una cultura política participativa, pero que está se complementa y equilibra por la conservación de los otros dos tipos de cultura. Es correcto decir, que es una cultura mixta a la que llaman cultura cívica y que se concibe como un ideal.

La cultura cívica combina aspectos modernos con visiones tradicionales y concibe al ciudadano lo suficientemente activo en política como para poder expresar sus preferencias frente al gobierno, sin que esto lo lleve a rechazar las decisiones tomadas por la elite política, es decir, a obstaculizar el desempeño gubernamental. El ciudadano se siente capaz de influir en el gobierno, pero frecuentemente decide no hacerlo, dando a este un margen importante de flexibilidad en su gestión. El modelo cívico supone, pues, la existencia de individuos activos e interesados, pero al mismo tiempo responsables y solidarios, para conservar estable a un sistema democrático es necesario un equilibrio de contrastes, es decir, una combinación de urbanidad hacia la autoridad con un sentido muy nítido de los derechos de la los ciudadanos, esto es, una constante evaluación de los gobernantes por los gobernados.

Los rasgos de cultura cívica se resumen en los siguientes:

1. una cultura participativa muy desarrollada y extendida;
2. un involucramiento con la política y un sentido de obligación para con la comunidad;
3. una amplia convicción de que se puede influir sobre las decisiones gubernamentales;
4. un buen número de miembros activos en diversos tipos de asociaciones voluntarias; y un alto orgullo por su sistema político.

A pesar de que el modelo de Almond y Verba sigue siendo el esfuerzo teórico más acabado y el marco de referencia obligado, se le han hecho cuatro grandes críticas citadas por Peschard:

- a) la cultura política puede ser un reflejo del sistema político más que un determinante del mismo, puesto que si bien los elementos culturales son más persistentes que los estructurales, para que se mantengan vigentes requieren de nutrientes que provengan de las estructuras políticas en funcionamiento.
- b) la cultura cívica fomenta la estabilidad política en general y no solo la de la democracia en particular. Y es que una población con una cultura moderada y equilibrada es una palanca estabilizadora porque sirve para legitimar al sistema al tiempo que asegura su gobernabilidad.
- c) el esquema dedica muy poca atención a las subculturas políticas, o sea, a aquellas culturas que se desvían o chocan con la cultura política nacional y que no pueden ser desdeñadas porque en ocasiones han llegado a poner en duda la viabilidad de la noción misma de cultura nacional.
- d) el esquema no otorga importancia a la cultura política de la elite gobernante. Aunque es cierto que en las democracias bien implantadas las actitudes y concepciones de la población hacia la política no dependen tanto de la cultura política de las elites como sucede en países donde dominan culturas parroquiales o súbdito, el solo peso social que esta tiene obliga a no ignorar el tema.

Jacqueline Peschard concluye que “se denomina cultura política a los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específico político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder” y además señala que en última instancia podemos reconocerla como el “imaginario colectivo” construido alrededor de los asuntos del poder, la autoridad y la influencia; y en su contraparte, la sujeción, el sometimiento, la obediencia y por supuesto, la resistencia y la rebelión.

Peschard menciona además que los componentes de una cultura política democrática son: la ciudadanía, la participación de la sociedad abierta, activa y deliberativa, la secularización, la competencia o eficacia cívica, la legalidad (universalidad en la aplicación de las normas), la pluralidad, la cooperación entre ciudadanos y una autoridad políticamente responsables.

Finalmente, en la lógica de explicar la cultura política, vale la pena tomar en cuenta lo que en el ámbito del estudio de los valores e identidad de Ana Hirsch, titulado “México: Valores nacionales” que es una compilación de varias investigaciones hechas sobre los valores que los mexicanos, donde

Hirsch define al valor como “una creencia perdurable de que un modo específico de comportamiento es personal o socialmente preferible a un modo opuesto de comportamiento. Un sistema de valores es una organización permanente de creencias respecto de modos preferibles de comportamiento, a lo largo de una escala que establece la importancia relativa de cada uno ” y afirma que los sistemas de valores tienen funciones fundamentales, entre las que destacan las siguientes:

1. Estructuran una visión de mundo, así como el sentido y el proyecto de vida.
2. Son normativos. Permiten tomar postura frente a cualquier evento y permiten evaluarnos y juzgarnos igual que a los demás, de ahí se genera la conciencia moral.
3. Permiten la solución a conflictos y la toma de decisiones.
Ofrecen motivación.
4. Intervienen en la formación de la identidad, la integración y la adaptación social (a nivel individual, grupal y comunitario).

1.2.- Participación ciudadana.

Si bien, se tiene un consenso sobre la relación directa entre el nivel de cultura política que posee un ciudadano con respecto a su nivel de activismo o participación política como indicador para considerar si se tiene una cultura política democrática o no. Considero importa ahondar sobre este concepto y sus formas de materializarse en la realidad del individuo (esto es, ¿Cuándo participamos políticamente?).

Hay una gran cantidad de conductas a través de las que se puede influir en el ejercicio de la política: tener en cuenta a la información política, formar parte en el análisis y discusiones, practicar el derecho al voto en las elecciones, afiliarse a un partido político, contribuir con fondos a causas políticas, efectuar tareas de campaña, inmiscuirse en algún movimiento social, formar parte de algún grupo de presión, ejercer algún cargo político, presentarse en manifestaciones y mítines o formar parte en acciones, marchas, huelgas de hambre, etc.

Jaqueline Peschard nos dice que la participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigidos a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Mauricio Merino, se posiciona al respecto cuando dice que “La idea del “ciudadano total”, ése que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia, no es más que una utopía. En realidad, tan imposible es dejar de participar - porque aun renunciando se participa -, como tratar de hacerlo totalmente. De modo que la verdadera participación, la que se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades. Y al mismo tiempo, esa decisión de participar con alguien en busca de algo supone además una decisión paralela de abandonar la participación en algún otro espacio de la interminable acción colectiva que envuelve al mundo moderno”.

Para Merino la participación no puede entenderse sin dos elementos que se complementan entre sí: la influencia de la sociedad en el ciudadano y el deseo del ciudadano de influir en la sociedad. Además, agrega que a pesar de todo, “la idea de la participación suele gozar de mejor fama que la otra palabra que sirve para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea: la representación. De hecho, el auge que han cobrado muchos de los mecanismos participativos en nuestros días no se entendería cabalmente sin asumir la crítica paralela que se ha formulado a ese otro concepto” . Según esa crítica, participamos porque nuestros representantes formales

(Diputados, Senadores, Alcaldes, etcétera) no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas precisos de una parte de la sociedad; participamos – según esa crítica - para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones y sus sociedades; participamos, en una palabra, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero “también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación” . La representación es un término insuficiente para darle vida a la democracia.

No obstante, representación y participación se encuentran íntimamente ligadas una de la otra en este gran concepto que llamamos democracia. Ambos términos se necesitan mutuamente. Por lo menos por dos cosas: una, porque no hay participación perfecta, para todas las personas ni para todas las situaciones. Además, otra cosa: que la auténtica representación no alcanza a existir, en la democracia, sin la ayuda de la forma más básica de la participación ciudadana: los votos de la gente.

Merino puntualiza que “Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya - al menos de manera embrionaria - un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, y en primer lugar, a través de los votos: la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos”. Es decir, señala la existencia siempre de liderazgos que de forma natural adquieren representatividad. Esto no necesariamente significa, que la participación ciudadana se termina en las elecciones. Ni tampoco que los votos sean la única manera reconocible de darle vida a la participación democrática. Señala que “Para que esa forma de gobierno (la democracia) opere en las prácticas cotidianas, es ciertamente indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos. Pero tampoco puede haber democracia sin un cuadro básico de representantes políticos. Hace tiempo que desapareció la posibilidad de volver a una especie de democracia directa, sin representantes entre la sociedad y el gobierno, sin partidos políticos y sin parlamentos legislativos”. La participación política que realmente tiene sentido en las sociedades de hoy es la que empieza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde cruza también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y aquellos ciudadanos que están dispuestos a proteger sus intereses con respecto a los demás. En otras palabras: la participación debe ser entendida como la forma ideal de fiscalizar y moderar el poder ineludiblemente otorgado a los representantes políticos, en este caso a los de los partidos políticos.

Evaluaciones Preliminares:

Si bien al 31 de marzo el trabajo sigue su desarrollo y es pronto para emitir los resultados definitivos del estudio, si podemos señalar con los datos recabados a la fecha algunas apreciaciones preliminares que se ampliarán en la presentación de resultados en Rosario, Argentina:

*Lo Jóvenes panistas son:

- De clase media en su mayoría, con estudios de nivel básico y superior (97%).
- Llegaron al partido por sugerencia de sus padres y por sentirse mejor representados por el mismo que por el resto de los partidos (81%).
- Consideran muy positiva la imagen de la Iglesia católica (78%).
- Ponderan la libertad como valor superior a la igualdad y otros valores (92%).
- Consideran que la política debe ser instrumento solo de los más aptos (61%).
- La intervención del Estado en la economía debe ser importante pero menor a la libertad del mercado.
- Les disgusta la posibilidad de tener como vecinos homosexuales (84%), madres solteras (51%), narcotraficantes (82%) y quienes profesen una religión diferente a la suya (72%).

- Están en contra de la despenalización del aborto (81%), de la pastilla de emergencia (53%), del matrimonio entre homosexuales (89%) y de la posibilidad de que estos puedan adoptar (92%).
- Están informados pues acostumbran ver diariamente las noticias (92%).
- Consideran que se vive en democracia (95%).
- Porfirio Díaz recoge opiniones positivas como el personaje que más ha servido al País (61%).

“Participación en salud, representación de la comunidad y conformación de redes”

Mariano Figueroa Sobrero
marianoconsejo1@hotmail.com

Consejo de la Comunidad del Hospital Iturraspe, Consejo de Organizaciones de la Comunidad Santafesina

Justificación

Poner en discusión una experiencia llevada adelante a partir de una Ley neoliberal, que podría aportar con la creación de una figura: el Representante de la Comunidad en el seno del Hospital.

Desde allí, profundizar la participación y la educación para la Salud.

Objetivos

Aportar al análisis de conceptos y desarrollos teóricos que apunten a profundizar el conocimiento y la práctica de la Promoción de la Salud.

Realizar una evaluación del camino transitado.

Poner en práctica y en discusión “Pensar globalmente actuar localmente”

Cuerpo de la Propuesta

- 1. Democracia, asociacionismo y capital Social (redes de confianza, solidaridad y cooperación)**
- 2. Contexto Argentino**
- 3. Participación de la Comunidad**
- 4. Salud (definición)**
- 5. Redes**
- 6. La experiencia participativa en salud en Santa Fe. El caso del Consejo de Administración del hospital Iturraspe**

Democracia, asociacionismo y capital social

Redes de confianza, solidaridad y cooperación

Capital Social

Robert Putnam en su libro Capital Social e Individualismo: Salute y Felicità, expresa textualmente según mi traducción: “en ningún ámbito, las implicaciones del Capital Social y la importancia de la interacción social son consideradas como en el caso de la salud y el bienestar. Los estudios científicos sobre los efectos de la cohesión social, sobre el estado de salud físico y mental, pueden hacer realidad a la fundamental obra sobre el suicidio de Emile Durkheim. Ellos descubren que la autodestrucción no es una tragedia individual y continúa textualmente “Gli studi scientifici sugli effetti della coesione sociale sullo stato di salute fisico e mentale possono essere fatti risalire alla fondamentale opera sul suicidio di Emile Durkheim. Egli scopri ch?? L’autodistruzione non è soltanto una tragedia individuale ma una conseguenza sociologicamente prevedibile in base al grado di integrazione nella società – più raro tra le persone sposate, nelle comunità religiose più compatte, nei periodi di unità nazionale e più frequente quando il rapido cambiamento sociale sconvolge la struttura sociale. La relazione sociale ha una grande importanza nella nostra vita.

“...le relazioni sociali sono tra i più importanti fattori del nostro benessere. Più siamo integrati all’interno

delle nostre comunità, meno è probabile che sperimenteremo raffreddori, attacchi cardiaci, ictus, tumori, depresión e qualsiasi tipo di morte prematura. Questi effetti protettivi sono stati confermati per gli stretti legami familiari, le reti d'amicizia, la partecipazione a eventi sociali e persino per la semplice appartenenza ad associazioni religiose e civiche.

“...le reti sociali danno sostegno tangibile come denaro, cure di convalescenza e trasporti che riducono la tensione física e psicológica e forniscono una rete di protezione. Le reti sociali possono anche rafforzare regole di buona salute: è più probabile che persone isolate fumino e bevano di più, mangino in eccesso e abbiano altri comportamenti dannosi per la salute. Le comunità coese sul piano sociale risultano inoltre più capaci di organizzarsi politicamente per assicurare servizi medici di prim'ordine”.

Putnam hace referencia a innumerables estudios científicos que confirman esta hipótesis. Uno de ellos es el realizado en la localidad de Roseto en Pensilvania (EEUU) durante cuarenta años. Llamaba la atención la poca incidencia de infartos (teniendo en cuenta la edad) respecto a la localidad vecina: menos de la mitad. La clave estaba en la dinámica social: Roseto fue fundada en el siglo XIX por inmigrantes provenientes de la Italia meridional. Habían creado una sociedad de socorro mutuo, círculos deportivos, sindicato, un diario, grupos de scout, un parque y un campo de gimnasia. Los habitantes le habían dado vida a una comunidad muy cohesionada. Las personas se ayudaban mutuamente tanto en lo financiero, emotivo, como cualquier otro género de necesidad. En los años 60 los investigadores comenzaron a sospechar que fuese el capital social la explicación del buen estado de salud del corazón de los habitantes de Roseto y temieron que cuando los jóvenes, socialmente móviles, comenzaran a cambiar sus hábitos de vida tradicionales, el nivel de ataque cardíaco comenzara a crecer. Como era previsible, en los años 80 la nueva generación de adultos de Roseto sufrió un número de ataques cardíacos superior a los de la ciudad vecina.

Bernardo Kliksberg también va en el mismo sentido: “Entre los factores en los que se expresa la densidad del capital social se hallan las estructuras sociales más horizontales, el número de asociaciones culturales, los índices de participación ciudadana y los de lectura de diarios. Putnam analiza todo tipo de constataciones de como, variables de esta índole, inciden en los desempeños económicos y políticos. Llega a conclusiones tan sugerentes como, entre muchas otras, la siguiente: Cuanto más participan los ciudadanos en clubes deportivos y coros, más rápido es el gobierno en reembolsar los reclamos de salud”.

Kliksberg cita un informe producido por una comisión de prominentes economistas “Macroeconomía y Salud” (2002) donde demuestra que “asignar recursos para la salud no es gastar, sino invertir altísimos niveles de retorno sobre la inversión (...) los buenos niveles de salud pública no son por tanto una consecuencia sino un prerrequisito para que una economía pueda crecer. La comisión estima que la tasa de retorno sobre la inversión es de 6 a 1 (sí seis a uno!!)”.

Cita a Mintzberg (1986) en un párrafo que enaltece aún más, la figura del teórico más importante de las organizaciones: en definitiva los servicios en salud y educación “nunca pueden ser menores que las personas que los suministran”. Se hace necesario “liberar” el potencial de esas personas. La participación claramente aporta a ello”.

Salud

Contexto Argentino

En lo relacionado con la distribución del ingreso, la región también ha experimentado algunos avances, nos dice el Latinobarmetro 2008, pero de magnitudes más bien tenues. Una de las características de América Latina ha sido históricamente la elevada inequidad de la distribución del ingreso así como su falta de flexibilidad ante el cambio. Esta desigualdad se mantuvo invariable durante la década de los '90, empeorando inclusive a comienzos de la presente década,

El Papa Benedicto XVI, el jueves 7 de Agosto de 2008, conmovió al Gobierno Argentino al llamar a “reducir el escándalo de la pobreza y la inequidad social”. Fue el día que se lanzaba la tradicional colecta “Mas por Menos” en nuestro país, curiosa coincidencia que ayudó a instalar como prioritaria la discusión sobre el número de “pobres”.

La medición del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo), dio para la segunda mitad de 2008, un 15,3% de pobres, de los cuales el 4,4% sería indigente. En tanto que para el segundo trimestre del 2009 la desocupación subió al 8,8%, es decir que hay 1,4 millones de personas sin empleo, es decir 135.000 más que en el segundo trimestre del año pasado. La subocupación subió al 10,6%.

El ex Presidente y esposo de la actual Mandataria, habló de un 20 o 22% de pobres.

En cambio según la Consultora Equis, que dirige Artemio López, el 30,8% de la población es pobre, porque vive en hogares donde los ingresos no alcanzan para comprar la canasta básica de bienes y servicios. De esos totales, 4,1 millón —el 10,4% de la población— son indigentes, porque ni siquiera pueden costear la compra de una canasta básica de alimentos. Esto duplicaría la medición del INDEC, fuertemente cuestionado por todo el arco político opositor.

Si colocamos una lupa que comience a visualizar realidades, el Informe de Equis destaca que en el segundo conurbano bonaerense, que comprende 13 partidos del Gran Buenos Aires, como Berazategui, Florencio Varela, Ezeiza, Merlo, José C. Paz o Malvinas Argentinas, la pobreza trepa al 45,1%, y la indigencia al 18%. Al mismo tiempo como los hogares pobres e indigentes tienen más chicos, entre los menores de 15 años la pobreza en esos distritos salta al 54,7%.

Mar del Plata, tiene hoy, según datos oficiales, un 8,7% de desocupación. Según la Consultora Ayala & asociados en febrero de este año revelaban índices del 30,8% de pobreza y 9,5% de indigencia. Para reafirmar lo antedicho el Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, asegura que la pobreza en le Gran Rosario (la ciudad más importante y densamente poblada) ronda el 29,8%.

En este marco es que Artemio López se anima a polemizar: “la inflación solo explica el 10% del incremento de la pobreza, las causa central es un sistema de distribución del ingreso de inequidad creciente y la estructura del mercado de trabajo que reintroduce similares asimetrías vía el empleo informal”. El cual impacta fundamentalmente en las mujeres pobres, que deben mantener a familias numerosas.

Hoy, según los datos recopilados por la UCA (Universidad Católica Argentina) en Mayo de 2009 había un 36,5% de pobres, que a fin de año bajó a un 33,5% “entre ellos es notorio el aumento del padecimiento psíquico es decir la propensión a cuadros de ansiedad o depresión” explica el Director del Observatorio de la deuda Social de la UCA e investigador de la UBA- CONICET Agustín Salvia. Según los sindicatos, el valor de la canasta básica es de 3800\$, más del triple del valor que propone el INDEC.

En la última Feria Mundial Municipios y Salud, organizada en Buenos Aires por la OMS, Bernardo Kliksberg, ante una pregunta del auditorio, reconoció como creíble los trabajos de Artemio López y sostuvo que un solo niño sin comida, padece efectos irreversibles. Por lo que el tema de las cifras no es lo importante, sino qué se hace desde las políticas públicas hoy.

En Santa Fe, hay 254 niños desnutridos en el Barrio Yapeú, 252 en Cabal y 450 en el área programática del Hospital Iturraspe.

4-Participación de la Comunidad

La participación comunitaria en salud es un tema ampliamente abordado desde la declaración de Alma Ata en 1978 y la Carta de Ottawa de 1986. El desafío para quienes la promovemos, es comprender que “la salud es demasiado importante para dejarla solamente en manos de los médicos”.

McKeon con su trabajo sobre la importancia de los determinantes sociales versus la asistencia médica, sigue siendo centro de controversia, la que es muy importante a la luz de lo que se está viviendo hoy en día: **cuando se hipertrofia la asistencia médica realmente no se logra mejor salud para las poblaciones**. McKeon defendió que eran más importantes los trabajos en los determinantes sociales que en la asistencia médica.

Es allí cuando se comenzó a hablar de los determinantes de salud de las poblaciones: la desocupación, la falta de vivienda digna, el hambre, la contaminación por líquidos cloacales, la falta de acceso a la educación y cultura etc. son todos determinantes de la salud.

De Alma-Ata a Ottawa

En 1974 el Gobierno del Canadá planteó mediante el “**Informe Lalonde**” el enfoque de “**campo de salud**” compuesto por los estilos de vida y las características del medio ambiente, además de serlo por la medicina y la biología. Como instrumento principal para aplicar ese enfoque escogió a la promoción de la salud, especialmente por medio de la educación y la recreación. También sostuvo la prelación de lo preventivo sobre lo curativo. En 1978 la prevención y la promoción fueron adoptadas como primordiales por delegados gubernamentales de 134 países en reunión auspiciada por la OMS y UNICEF en la Unión Soviética. En la “Declaración de Alma-Ata” hicieron esta rotunda afirmación: “**El pueblo tiene el derecho y el deber de participar individual y colectivamente en la planificación y aplicación de su atención en salud**”. Para lograr la vigencia de este enunciado principista formularon una política caracterizada por la consigna “Salud para Todos en el Año 2000”. Como estrategia clave de ella señalaron a la “**Atención Primaria en Salud**”, consistente de la **prestación a toda la gente de un conjunto de servicios indispensables para su salud, con intervención activa de la comunidad en su conducción y en vinculación cooperativa con otros sectores**.

En 1986 esa transformación conceptual alcanzó su culminación en la Primera Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud patrocinada en Canadá por la Organización Mundial de la Salud con asistencia de 112 delegados de 38 países. Esta conferencia condensó el producto de sus deliberaciones en el documento titulado “Carta de Ottawa” que definió a la promoción de la salud como el proceso “que consiste en **proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma**”. Afirmó que esa promoción trasciende la idea de formas de vida sanas para incluir “las condiciones y los requisitos para la salud que son: la paz, la vivienda, la educación, la alimentación, la renta, un ecosistema estable, los recursos sostenibles, la justicia social y la equidad”. Subrayó la convicción de que **la fuerza motriz de la promoción debe ser la participación comunitaria en la toma de decisiones para la planificación y para la acción**. Advirtió que poner en vigor la política de promoción de la salud requeriría combinar factores diversos pero complementarios como legislación, medidas fiscales, sistema tributario y cambios de organización. Y atribuyó a la comunicación importancia decisiva para su ejecución.

El Ministro de Salud de Canadá, Jake Epp, propuso a la Conferencia de Ottawa un marco conceptual y operativo para la promoción. Teniendo como meta la consigna de Alma-Ata - conseguir la salud para todos - identificó como desafíos **reducir la desigualdad**, incrementar la prevención y favorecer el “**enfrentamiento**”, la capacidad de las personas para manejarse ante la incidencia de dolencias crónicas, discapacidades y problemas de salud mental. Propuso tres mecanismos operativos:

habilitar a los individuos para el auto cuidado de su salud, fomentar la ayuda mutua y propiciar la conformación de ambientes saludables. Y recomendó las siguientes estrategias de ejecución: **favorecer la participación de la población**, fortalecer los servicios de salud comunitarios y coordinar las políticas del sector público de modo que todas contribuyan al logro de la salud universal.

-Salud

Entendemos a la Salud, como “**la capacidad individual y colectiva, de luchar por condiciones de vida dignas**”. Ya de por sí, ésta definición apunta a la participación individual, pero también colectiva y habla de luchar, porque entendemos que “Salud para todos” es una meta inalcanzable aún, pero que debe ser abordada por el conjunto de la sociedad.

Redes

...”Podríamos decir que la fragmentación, de cierta manera, trae ventajas y desventajas. La desventaja es esta sensación de que no suma nada, pero la ventaja es que permite la emergencia de las personas concretas que no podían surgir con discursos que los anulaban, que decían “el hombre y la mujer son productos de su historia”, el énfasis es que somos producidos –que es cierto-, pero somos productores, lo cual también es cierto. El énfasis está en un determinismo social que nos consideraba como producto de, nunca “productores de”. La posmodernidad tal vez exagera el segundo aspecto pero coloca en el centro al sujeto porque enfatiza que somos productores, o sea que la sociedad por venir va a ser consecuencia de lo que nosotros hagamos”³

El Dr. Rovere define a la red, como “una estructura productiva en términos de respuesta a los problemas de salud de la gente” y repregunta ¿Cómo hacer para levantar las barreras que los servicios de salud han ido generando históricamente para que la población no participe?... somos nosotros mismos los que, directa o indirectamente, explícita o subliminalmente, hemos ido licuando la posibilidad de participación de la gente de saber y poder decidir sobre salud.

“La lógica de participación social evidentemente requiere cambios nuestros y estos cambios requieren formas diferentes de ver a la gente. Aceptarla como es... No hay manera de reforzar la idea de participación si esta idea no permea al mismo tiempo las formas de relación entre los servicios de salud y la población, pero también la forma de gestión interna de los servicios de salud.

...”se conectan personas. Por eso es que se dice que redes es el lenguaje de los vínculos, es un concepto vincular... Redes no homogeneiza, redes asume la heterogeneidad y permite imaginar heterogeneidades organizadas”.

Mas adelante Rovere sostiene: “En la participación social, por ejemplo: ¿es más importante el resultado que el proceso? ¿En qué esfera medimos los resultados? Porque una acción de salud puede tener resultados en otras esferas como educación o producción o cultura o una acción de otros sectores tener un resultado en salud. Y además la lógica de resultados se complica, porque se incluyen los resultados subjetivos ¿Qué ocurre, si no, con la satisfacción del paciente, con la adhesión o el rechazo del vecino? ¿Es siempre la consecuencia de resultados objetivables? Y sus propias necesidades, ¿no son subjetivas y socialmente construidas?”.

“Por eso mismo los desafíos para adelante son un combustible que energiza la gestión; quizás algunos de los más inmediatos puedan ser cómo desarrollar sistemas de información y una epidemiología comunitaria más local, que se incorpore como parte del dialogo de los equipos de salud con la población y contribuya a la programación local, a dar precisión a los acuerdos, a definir metas colectivas, a facilitar el control de la acción de gobierno”.⁴

Muchas de estas preguntas son las que a diario se hace el Consejo de la Comunidad del Hospital

Iturraspe.

Rovere sostiene que “los movimientos sociales son los movimientos que tienen que ver o que dan algún mensaje en relación a cómo en Salud ha faltado esta dimensión de movimiento, esta dimensión de causa social, esta articulación de actores internos en el sector Salud con actores externos de la sociedad. Potencialmente Salud para todos tiene suficiente identidad, causa, fuerza, como para dar origen a esos movimientos sociales.

Escuchar

El pluralismo significa multiplicar las voces, lo que en salud debe comenzar por respetar el bagaje cultural de los ciudadanos. Escuchar y para ello, **crear los canales**, los lugares de encuentro, los momentos de reflexión, porque construir consenso requiere tiempo.

“Las organizaciones más eficientes no son las más racionalizadas, sino, al contrario, las más sensibles a las demandas y a las oportunidades provenientes del contexto técnico, económico o político, y por lo tanto capaces de recomponer constantemente las relaciones. Son aquellas que luchan eficazmente contra los intereses adquiridos y los privilegios de una elite dirigente levantada sobre el modelo de la nomenclatura. Muchos responsables políticos y muchos sociólogos tienden a definir como democráticas las redes de influencia más flexibles, las que mejor se adaptan a las mutaciones necesarias, hasta el punto de identificar a la democracia con la administración de la complejidad y de la incertidumbre”.⁵

Nuestro Consejo de la Comunidad, ámbito participativo creado por todas las Organizaciones de la Sociedad Civil del área programática del Hospital Iturraspe en 2005, ha estado sumergido en la complejidad y la incertidumbre. Los pasos que ha dado han sido en la penumbra: sin una definición expresa o tácita de la ley 10608 del rol y funciones del Representante, sin una gestión provincial dispuesta a apoyar las iniciativas en defensa de los ciudadanos, el camino recorrido ha sido arduo y, al decir de Atahualpa Yupanqui “...es nuestro destino: piedra y camino”.

La experiencia participativa en salud en Santa Fe. El caso del Consejo de Administración del hospital Iturraspe

En el año 1991, la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, aprobó la ley 10608 según la cual los hospitales constituirían Consejos de Administración en los que participarían: el Presidente: representando al Poder Ejecutivo; un Director Médico (cargo al que la ley fijaba que se debía acceder por concurso, pero que ha sido siempre nombrado por el Poder Ejecutivo), un Representante de los Profesionales, uno de los Trabajadores no profesionales, uno por la Cooperadora y un **Representante la Comunidad**.

Ante la ola neoliberal de la década de los ´90, de la cual el Gobierno menemista fue su abanderado, Santa Fe apuesta a la ruptura de la escasa red de Hospitales, llevando a cada uno de ellos al “sálvese quién pueda”, coherente con el “dejar hacer, dejar pasar” del liberalismo. Nuestra Constitución Nacional no contemplaba el Derecho a la Salud. De esta manera, con la ley de descentralización hospitalaria, la garantía de este derecho quedaba librada a las posibilidades individuales. A nivel nacional, al poco tiempo se promovió el Hospital de Autogestión, coherente con los dictados del FMI y el Banco Mundial.

Este es un breve marco. A partir del 2005, nuestra idea ha sido la de convocar a las Organizaciones de la Sociedad Civil, las Vecinales, las Parroquias, los ambientalistas, las organizaciones de género, para conformar 1º: el Consejo de la Comunidad del Hospital Iturraspe en ese año.

Atrás queda el dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud

advirtiéndonos que, de reunirnos en el Hospital estaríamos incurriendo en “incumplimiento de los deberes del funcionario público”

Este Consejo de la Comunidad inició un trabajo en pos de revertir el cobro de mamografías, cuyo valor se había establecido en 10\$ (= US\$3 o 3 dólares). Es de destacar que hay un importante número de familias monoparentales en Santa Fe, es decir que son muchas las madres abandonadas con sus hijos y 10\$ era un monto que les posibilitaba comprar cuatro litros de leche o dos kilos de pan.

El cobro lo realizaba directamente Tesorería (trámite cuyo objetivo era la recaudación) y si la mujer se animaba a expresar que no tenía ese dinero, se le ofrecía el abono de 5\$ y si una vez más expresaba que no contaba con ese importe, debía solicitar una audiencia con el Director, quien era el que en definitiva autorizaba o no la realización del screening sin abonarlo. Es impensable que una mujer pueda atravesar esas cuatro barreras: el colectivo (transporte público), los 10\$, los 5\$ y la audiencia con el Director, cuyo único objetivo era hacerla sentir miserable... como eran, en realidad, los que instauraron ese arancelamiento.

Otro tema abordado fue el ingreso del personal no profesional. Existe aún en el Hospital, la tradición de que deben ser los familiares del personal y los “acomodados” – es decir con apoyo político partidario – los que deben cubrir las vacantes, ser contratados como personal de emergencia o cualquier otra figura que signifique ingresar al Hospital.

Desde el Consejo de la Comunidad, se dio mandato al Representante, para la redacción de un Reglamento de Selección Interna en noviembre del 2005. Este permaneció “cajoneado” y fue entonces que el Consejo de la Comunidad convocó a una Conferencia de Prensa reclamando el ingreso de los más capaces. (Artículo diario El Litoral lunes 10 de julio de 2006).

¡Que decir del caso Ana María Acevedo! Una joven mamá de Vera, el Norte empobrecido. Primero se le niega el aborto en un embarazo con un sarcoma de maxilar superior. El fin de la historia, mueren ella y su hijo.

El año pasado se denunció a un médico abusador de la Guardia.

Todos estos temas, han generado una buena respuesta de las Organizaciones de la Sociedad Civil. El funcionamiento del Consejo de la Comunidad, ha respondido a la expectativa de la realización de reuniones periódicas.

Así, con esta amplitud, se logró la donación de US\$ 9,000 en instrumental para quirófano por parte de los mormones y de un rinolaringofibroscopio para Otorrinolaringología, aparato imprescindible para extraer espinas de pescado, hecho muy frecuente en nuestra zona rodeada de ríos, por parte de la Iglesia Visión de Futuro.

Fue este Consejo de la Comunidad el que promovió dos encuentros de la comunidad del Hospital Iturraspe del que participaron la OPS (organización Panamericana de la Salud), el rector de la Universidad Nacional del Litoral y el Intendente de la ciudad.

Simultáneamente iniciamos contactos con el resto de los Representantes de la Comunidad, logrando aunar esfuerzos para realizar el 3° Encuentro de la Comunidad del Hospital Iturraspe y 1° de la Comunidad Santafesina toda. Allí constituimos el **Consejo de Organizaciones de la Comunidad Santafesina** y firmamos el Acta Acuerdo “A 30 años de Alma Ata y 22 de la Carta de Ottawa”. Al mismo concurrió nada menos que la Colombiana Helena Restrepo, una referente internacional en Promoción de la Salud y en Participación de la Comunidad. Fuimos recibidos todos los Representantes por el Gobernador Binner y del panel volvió a ser parte el Intendente Barletta. Fue justamente Helena la que nos dejó el siguiente párrafo “En los últimos años, con el movimiento

de la Promoción de la Salud y el acercamiento cada vez mayor dentro de la práctica de la salud pública con las ciencias sociales, se ha ampliado el concepto de participación comunitaria al de participación social, de mayor alcance en términos conceptuales y metodológicos. Para estar a tono con las nuevas tendencias y nuevos términos que se han incorporado al lenguaje de la promoción de la salud, la participación social incluiría todos aquellos esfuerzos que conduzcan a un verdadero cambio social. **En último término lo urgente en estos tiempos de agravamiento de la situación social de grandes conglomerados de población, es el de estimular a las sociedades, a los ciudadanos a que se involucren en las transformaciones requeridas para alcanzar un nivel de vida digno y equitativo.**

“Señalamos en primer término que se impone una reflexión en los términos expuestos en el párrafo anterior, y no solamente que se participa en salud para obtener cambios de una determinada cifra de mortalidad o de morbilidad, sin que, concomitantemente, se obtenga un cambio significativo en las relaciones de poder, las políticas sociales, etc.

Por todo esto es que hemos abordado la experiencia de Brasil, con más de quince años de trayectoria en participación de la Comunidad a través de la conformación de Consejos de Salud en las ciudades y localidades de su extenso país. Ha sido la Dra. en Ciencia Política Maria Eliana Labra quien ha analizado profundamente esta experiencia. Es por esto que es nuestra próxima invitada para el 4° y 2° Encuentro. Según ella, tampoco se han logrado los objetivos buscados, a pesar de ser pioneros en promover la participación de la Comunidad en 5500 Consejos de Salud en todas y cada una de las ciudades. Ella concluye que: “en la medida que las políticas de salud son poco efectivas, los servicios funcionan mal, los gestores son autoritarios o displicentes y el control social es coartado, los efectos pueden ser opuestos a lo esperado por los teóricos del capital social: perpetuación de valores culturales tradicionales, ritualización de la representación de los usuarios en los Consejos de Salud, falta de compromiso de los consejeros frente a la comunidad y comportamientos individualistas. Todo eso redundaría, inversamente, en un círculo vicioso que fomenta la apatía participativa, la desconfianza en los poderes públicos y en los políticos, el descrédito, en fin, de la democracia y sus instituciones”⁶.

De allí la importancia de la experiencia iniciada en el Hospital Iturraspe, a través de una figura “Representante de la Comunidad “ que hoy cuenta con una red de Representantes de la ciudad a la que se quieren incorporar los Representantes del Sur (Casilda, Rosario y Granadero Baigorria) y de otras ciudades del norte la Provincia (Helvecia y Reconquista). Por ahora es solo realidad lo de la ciudad, pero lo enunciativo es muy prometedor, más si pensamos que la red que nos proponemos es de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Si bien es cierto que la actual gestión Provincial, propone la derogación de la ley 10608 que institucionalizó los Consejos de Administración. Si bien algunos de nosotros coincidimos en que no hemos logrado, al igual que los Consejos de Salud Brasileños, torcer el rumbo de mercantilización y deshumanización con estos Consejos de Administración en los Hospitales. También lo es que debemos insistir en la importancia de la Participación de la Comunidad y en la necesidad de profundizar las experiencias positivas. En este marco, la figura del Representante de la Comunidad es por lo menos, atractiva.

Conclusiones y Recomendaciones

Son un sinnúmero de preguntas las que se abren, pero es evidente que contar con una mirada externa al Hospital, con una convocatoria amplia al Capital Social, puede aportar a la Promoción de la Salud y a la Educación para la Salud. El modelo médico hegemónico, en el cual no tienen espacio las opiniones populares y miradas diferentes, puede tener aquí, una herramienta interesante. Una bicicletaada Cambio de Habito, una bandera en el Puente Colgante (emblema de la ciudad) “Por más salud sin tabaco”. Han movilizad a Escuelas, Sindicatos, Colegios Profesionales, Organizaciones

de la Sociedad Civil, para la construcción de una Santa Fe saludable. Cuatro Encuentros de la Comunidad auspiciados por OPS y UNICEF, de los que participaron también el Intendente de la Ciudad, un Representante de la Municipalidad de Rosario, la Dra. Helena Restrepo de Colombia y la Dra. en Ciencia Política María Eliana Labra (Chilena) que ha profundizado en el estudio de la participación de la Comunidad en Brasil, componen un bagaje interesante a profundizar.

Creemos que una figura de éstas características, con roles claramente establecidos, con un proceso electoral transparente –que promueva una gran movilización del Capital Social-, con obligaciones en promover el compromiso de la Comunidad en su Centro de Salud, que amalgame a las ONGs del área de cobertura del Hospital, un Representantes que tengan la obligación de realizar plenarios o asambleas de la ciudad anuales, que estimulen la participación en actividades promovidas por OMS-OPS, que cuenten con una oficina en la entrada del Hospital a la cual puedan concurrir las personas en busca de ayuda o para denunciar una atención desaconsejada, que acerquen el Estado al ciudadano, etc. Todos son elementos que en el mundo, se están discutiendo.

El Derecho a la Salud, en los países latinoamericanos, no se ejercita por la falta de conciencia al respecto. Una figura que aporte en la construcción de ciudadanía, puede motivar a la población.

Una cátedra de Participación de la Comunidad en la Facultad de Medicina.

Son todas iniciativas a discutir desde todos los campos del saber.

Mariano Figueroa

Representante de la Comunidad

Hospital Iturraspe

Santa Fe

Argentina

“Acerca de la interacción entre los actores del sistema político y de la sociedad civil en los mecanismos de participación organizados por el Estado. Aproximaciones al proceso de descentralización de la ciudad de Buenos Aires en Comunas.”

Gabriela V. Guimarey
gabrielaguimarey@gmail.com
Buenos Aires-Argentina

Introducción

En este artículo nos abocamos al análisis del caso de las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires. La modalidad específica de construcción e implementación de este proceso de descentralización reviste un particular interés pues se trata de una experiencia de larga data, que ha venido atravesando un devenir conflictivo a lo largo de gobiernos de diferente color político, y cuya implementación plena no se ha concretado hasta el presente.

Del mismo modo, la creación de esta nueva institucionalidad vendría a concretar una demanda –sostenida principalmente desde ámbitos académicos- a favor de la autonomización de las grandes capitales latinoamericanas. Esta perspectiva considera al ámbito urbano como el medio privilegiado para desarrollar una nueva forma de relación entre gobernantes y ciudadanos.

En tal sentido, la conformación de las Comunas de la ciudad de Buenos Aires constituye un proceso de creación de instituciones políticas donde se ponen en juego diversos discursos políticos presentes en procesos semejantes desarrollados en otras latitudes. Entre los tópicos salientes proliferan diversas significaciones acerca de la crisis de representatividad, la gobernabilidad, la descentralización y la participación ciudadana que forman parte de los intentos de imponer determinada orientación en el proceso de construcción de las Comunas. Desarrolladas desde orientaciones políticas divergentes, estas cuestiones constituyen parte de las disputas por redefinir el sistema político de la ciudad de Buenos Aires –entendido como las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigente en ella (Camou, 2002)-.

En los desarrollos teóricos y empíricos acerca de los procesos de descentralización, ésta es definida generalmente como la reversión de un estado de situación de excesiva centralidad del Estado, que opera a través de un trasvasamiento de recursos, competencias y/o poder desde la cúspide de aquel hacia niveles provinciales o municipales (Coraggio, 1997). Este tipo de definiciones se refiere a experiencias operadas a nivel macro, en tanto que los procesos de descentralización que se desarrollan en escenarios urbanos involucran la creación de nuevas instituciones (Badía, 2004; Pérez, 1996).

Este es el caso de la ciudad de Buenos Aires, donde la descentralización conlleva un proceso de diseño de una nueva institucionalidad. Éste es iniciado por la Convención Constituyente, que en el año 1996 sanciona la Constitución de la ciudad, estipulando las bases del proyecto descentralizador; y en segundo lugar, a partir del debate que se desarrolla en la Legislatura, en tanto cuerpo que tiene el mandato constitucional de sancionar la ley que organiza el funcionamiento de las Comunas.

Asimismo, es relevante distinguir entre descentralización política -la transferencia de poder hacia órganos generados a través de procesos electorales- y descentralización administrativa -el traspaso de responsabilidades y funciones de administración- (Boisier, 1991; Escolar, 2004). En esa dirección, la descentralización política implica que las unidades políticas y administrativas creadas, adquieren autonomía de gobierno respecto de las autoridades del nivel central de la ciudad (Escolar, 2004; Falletti, 2006).

Por su parte, el proyecto de Comunas emergente del consenso entre frepasistas y radicales

en el encuadre de la Convención Constituyente establece un nivel de representación diferente. Se procura afianzar el sistema representativo de la ciudad, por medio de la conformación de gobiernos locales elegidos por voto directo y representación proporcional de los habitantes de cada Comuna, y el establecimiento de mecanismos de participación de la sociedad civil

A partir de la observación de nuestro caso, así como de otras experiencias de descentralización, vemos que constituyen escenarios donde se entrecruzan diferentes actores. Se observa que no es suficiente una mirada que registre unilateralmente las acciones y los conflictos de los actores políticos o bien las luchas sociales.

De los resultados alcanzados hasta este momento, surge la multiplicidad de actores de la sociedad civil que han venido interviniendo en este proceso desde el año 2002, mediante un variado repertorio de acciones. A los fines de echar luz sobre estas cuestiones, en esta ponencia nos proponemos examinar los procesos de interacción entre los actores del sistema político y de la sociedad civil. En particular, nos concentramos en indagar las formas principales de conflicto, coalición y negociación que se establecen entre los actores señalados y del sistema político alrededor de la creación de las Comunas.

Hacia una reconfiguración de la relación entre Estado y sociedad civil en el ámbito urbano: desarrollos teóricos y empíricos.

Como señaláramos en el apartado anterior, la transformación institucional de la ciudad de Buenos Aires se apoya en argumentaciones que sostienen la necesidad de desarrollar procesos de autonomización en las grandes ciudades latinoamericanas. A este respecto, Ziccardi señala la necesidad de conformar gobiernos locales en las ciudades metropolitanas, dado que “es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo” (2004: 139). Esta autora sostiene la necesidad de crear nuevos escenarios para el diseño y aplicación de las políticas urbanas, habilitando instancias de participación ciudadana. La creación de instituciones y procedimientos plurales y participativos contribuiría a cimentar una auténtica gobernabilidad democrática, basada en una democratización de los mecanismos de procesamiento y atención de las demandas urbanas (2002: 297).

Ciertos posicionamientos a favor de la autonomización de la Ciudad se han nutrido de argumentaciones como la anterior. En este marco discursivo, las nociones de participación ciudadana, descentralización, y gobernabilidad son presentadas en estrecha vinculación. De este modo, se promueve un diseño institucional descentralizado en articulación con mecanismos de participación ciudadana, considerando que el ámbito local sería el más propicio para habilitar formas de control y de participación en la gestión, en razón de la proximidad entre la ciudadanía y el órgano de gobierno.

Bajo esta argumentación a favor de la inclusión de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones estatales, debemos distinguir una diversidad de perspectivas teóricas y políticas que recurren a aquellas nociones.

Así, por un lado, con respecto a la participación ciudadana encontramos en primer lugar una visión que la refiere a diagnósticos centrados en el cuestionamiento de la democracia representativa (Abal Medina, 2004; Manin, 1995). Estos apuntan al alejamiento de los ciudadanos de las formas tradicionales de participación política, evidenciado en la intensificación de la desconfianza hacia los partidos políticos y otras instituciones mediadoras tales como sindicatos, corporaciones de negocios y asociaciones voluntarias de variado tipo (Cheresky, 2006); la decadencia de los niveles de participación electoral; y el surgimiento de nuevos modos de protesta y acción colectiva basadas en el cuestionamiento de las formas tradicionales de representación (Schuster, 2002). A este respecto, se ha venido señalando la necesidad de implantar dispositivos de participación y control ciudadano,

a fin de perfeccionar los mecanismos de mandato para la elaboración de políticas públicas.

En segundo lugar, otra perspectiva sostiene que la participación ciudadana mejora la efectividad y sustentabilidad de las políticas públicas, posición asociada a una visión crítica del sistema político, de los partidos y del Estado (Rabotnikof, 2001). Desde estos postulados, esgrimidos desde diversos organismos multilaterales de crédito (aunque no de manera unívoca ni exenta de modificaciones), este concepto tiene predominantemente el sentido de consulta de la población (Chiara y De Virgilio, 2005).

Otra perspectiva de análisis, alude a la diversidad de formas que pueden revestir los procesos de participación, al considerar los grados de influencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicos. De este modo, Cunill Grau (1997) y Sirvent (1999) señalan la existencia de esquemas de participación simbólica o real.

Concebida en el marco de los procesos de descentralización, la participación ciudadana se convierte en una consigna tanto para el discurso neoliberal como para proyectos progresistas. En el mismo sentido, la descentralización es esgrimida desde vertientes ideológicas divergentes. Así, por un lado, es concebida como estrategia de relegitimación del Estado, postulando como finalidad ampliar los espacios de representación social y política, y la incidencia de la ciudadanía en la acción de gobierno (Borja, 1987). En tal sentido, la corriente descentralizadora es impulsada en América Latina por las demandas a favor de los procesos de redemocratización que se inician en la década de los ochenta, destacándose el potencial de la descentralización para posibilitar un nuevo vínculo entre Estado y ciudadanía.

Por el otro, gran parte de los procesos de descentralización desarrollados en América Latina se realizan bajo el influjo de la corriente neoliberal y su proyecto de reforma del Estado. Los aspectos más significativos de esta propuesta están orientados a reconfigurar las relaciones entre Estado y sociedad, a partir de un diagnóstico que sostiene que la estructura centralizada e hipertrófica del aparato estatal es el núcleo del problema de la crisis fiscal. Entre los aspectos más significativos de este programa, encontramos la orientación hacia una transferencia de funciones por parte de los aparatos centrales hacia los gobiernos subnacionales (Chiara y Di Virgilio, 2005). Particularmente en el campo de las políticas sociales, la descentralización aparece asociada a otros procesos, la focalización y la privatización, que según se sostiene procuran hacer más eficiente el gasto social. Para Assies (2000), las posiciones sobre la descentralización en el discurso neoliberal se van modificando con el correr de los años desde la mera transferencia de funciones hasta la promoción del fortalecimiento institucional, de manera de asegurar la gobernabilidad. Por su parte, Coraggio (1997) y Restrepo (1994) sostienen que este impulso a la descentralización se orienta a debilitar la capacidad de negociación de los estados latinoamericanos. Las justificaciones de estos procesos utilizan los aspectos democratizantes de la descentralización como recurso ideológico, acompañando una redefinición regresiva de las estructuras sociales y políticas.

Desde esta perspectiva la descentralización se asocia a contrarrestar la burocratización y la ineficiencia del aparato estatal, en articulación con una visión de la promoción de una modalidad de participación ciudadana que propone a una sociedad civil claramente despolitizada, como defensa frente al Estado y el sistema político (Rabotnikof, 2001).

En otro eje de análisis se debate acerca la complejidad de la participación en el marco de la descentralización. Desde este punto de vista, se sostiene que en el ámbito local se pueden replicar relaciones clientelares en el vínculo con los órganos de gobierno (Cunill Grau, 1995; Lacarrieu, 2004). Asimismo, señalan que la descentralización es una condición necesaria que posibilita la participación pero no garantiza el mayor control de los actos de gobierno por parte de los ciudadanos (Herzer, 1996; Pérez, 2004). Sobre este punto, Tecco (2004) advierte que no existen evidencias que permitan aseverar que aquella conduzca al cumplimiento de objetivos como el aumento de

la capacidad de decisión de los ciudadanos y el reforzamiento de la democracia local. También aparecen posturas sustentando que la participación puede reforzar la dependencia de la sociedad civil respecto del Estado (Pagani y Rodríguez, 2000), estructurándose en procesos de construcción artificial de consensos y legitimando situaciones de desigualdad.

En síntesis, podemos observar la diversidad de significaciones que se ponen en juego en los distintos proyectos de descentralización y así como la variedad de procesos empíricos a los que remiten. Por lo cual sostenemos la necesidad de especificar los términos concretos en que la cuestión de la descentralización en Comunas surge en la ciudad de Buenos Aires, tarea a la que nos dedicaremos a continuación.

Hacia la conformación de las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires

Como hemos señalado, el punto de partida en la creación de esta institucionalidad es la sanción de la Constitución Nacional que luego de la reforma efectuada en el año 1994 ordena la autonomización de la ciudad de Buenos Aires. El diseño de sus organizaciones políticas y administrativas se realiza a partir de la actividad de la Convención Constituyente porteña. Las principales controversias acerca de la orientación de la descentralización en Comunas se ven reflejadas en esa instancia, en los debates de las distintas fuerzas políticas respecto del Título Sexto de la Constitución referido a las Comunas.

Este proceso se fundamenta en la necesidad de poner fin a la crisis de representatividad y de gobernabilidad, iniciándose un ciclo de construcción de la nueva institucionalidad de la Ciudad en el marco de la declaración de su autonomía.

Ahora bien, los términos en que las distintas fuerzas políticas proponen resolver estas cuestiones -mediante un esquema de descentralización que involucre una modificación de las instancias de representación- son diversos. Por un lado, se observa un modelo de descentralización política (Boisier, 1991), que consagra un origen electoral distinto de los órganos de gobierno colegiados de las áreas comunales a ser creadas. Estos estarían compuestos por representantes elegidos por voto directo, con lo cual se establece un nivel de representación distinto del poder ejecutivo y el poder legislativo de la Ciudad. Por el otro, un modelo de descentralización administrativa (Op. cit.) donde las funciones de gobierno principales están a cargo de autoridades (unipersonales) designadas por el poder Ejecutivo de la Ciudad, en tanto que se crean consejos cuyos integrantes son elegidos por voto directo, pero con funciones estrictamente de control. La sanción del título referido a las Comunas consagra al primer modelo, sostenido por las dos primeras minorías: el FREPASO y la UCR.

Es de destacar que meses antes de que la CC comenzase a sesionar, la UCR sostenía un modelo de descentralización administrativa. Este cambio, sin embargo, debe ser cuidadosamente valorado, si observamos que tanto desde esta fuerza política como desde el PJ - opositor al proyecto finalmente sancionado- se sostiene “la gradualidad del proceso porque la contrapartida negativa que pudiese aparecer en este tema es un modelo de descentralización que podría llevar a la ciudad a una situación de ingobernabilidad” (discurso de la convencional Elsa Nelly, UCR). En tal sentido, se determina constitucionalmente que la elección de las autoridades comunales tendrá lugar en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco. Según estas pautas, se considera que durante este período el poder Ejecutivo debe establecer el diseño inicial de la descentralización, de manera de preservar la unidad política de la Ciudad. El problema de la gobernabilidad planteado en dichos términos, se acerca a los postulados del PJ, que sostiene la preocupación por establecer un sistema que evite la fragmentación “irresponsable” de la Ciudad, equilibrando gobernabilidad con representación, lo cual estaría asegurado por la figura de “alcaldes” delegados del poder central, y órganos colegiados de carácter representativo con funciones de control. La revisión de las acciones del Ejecutivo bajo la gestión del entonces Jefe de Gobierno De La Rúa, permite profundizar en el

sentido de este supuesto cambio de posicionamiento de la UCR. Es así que desde el año 1996 se inicia un proceso de desconcentración administrativa en línea con su postura original.

Como vemos, el acuerdo político entre el FREPASO y la UCR que consigue establecer en la Constitución un proyecto de descentralización, no implica la existencia de un “consenso de sentido” (Bourdieu, 1993: 89) sobre un conjunto de cuestiones clave, ni consigue poner fin a la discusión sobre la orientación del proceso de descentralización. En particular, gran parte de las controversias se centran en el establecimiento de los límites y el número de las unidades descentralizadas. A falta de un acuerdo entre los bloques de la UCR y el FREPASO respecto a esta cuestión, se sostiene la necesidad de resolverla en el proceso de debate legislativo sobre la ley de Comunas, durante el cual adquiere especial relevancia la conformación de un “mapa” de Comunas que tomase alternativamente como referencia los límites de las circunscripciones electorales, los CGP, las secciones electorales, o de los barrios.

Las justificaciones de los diversos actores parten del común reconocimiento de la potencialidad del nivel local para poner fin a la pérdida de representatividad, mejorar la eficacia de la gestión por vía de la participación y el control vecinal sobre el poder político. Ahora bien, profundizando en la indagación sobre la significación de esta cuestión, se ha observado que la delimitación del mapa de las comunas es considerada por los distintos actores en función de favorecer sus posibilidades en la competencia electoral.

Por su parte, durante la gestión de Aníbal Ibarra, se profundizan las discrepancias entre el radicalismo y el FREPASO respecto a esta decisión y particularmente sobre la fecha de implementación de las Comunas. La actitud del Jefe de Gobierno es retardarla, proponiendo la convocatoria a Audiencias Públicas a fin de ampliar la participación de la sociedad civil en la discusión de la ley de Comunas, en tanto que la UCR reclama una rápida sanción de la ley, aunque según fue visto, los posicionamientos al interior de cada bloque partidario distan de ser homogéneos. Finalmente, la disolución definitiva de la ALIANZA profundiza los desacuerdos referidos a estas cuestiones.

Las modificaciones producidas en el escenario político local desde el año 2003 conllevan procesos de desagregación, rearticulación y multiplicación de los bloques de la Legislatura (Mauro y Montero, 2006), que obstaculizan la formación de la mayoría especial que por mandato constitucional debe sancionar la ley. Precisamente, su sanción definitiva en el año 2004 en general y en el año 2005 en particular, tras cinco años de retraso respecto de los plazos constitucionalmente establecidos, se produce de manera condicionada por intimaciones judiciales que obligan al poder Ejecutivo y al poder Legislativo de la Ciudad a sancionar la ley de Comunas y convocar a elecciones. Es importante señalar que la ley de Orgánica de Comunas (LOC) que es finalmente sancionada, establece un “plazo de gracia” para la gestión de Telerman -al frente del gobierno durante ese período-, en función de que habilita un plazo de al menos un año a partir de su sanción -el llamado período de “transición a las Comunas”-, hasta se estableciera el llamado a elecciones comunales. En concordancia con la CCBA, la LOC otorga un rango limitado de competencias comunales exclusivas, y niveles presupuestarios ínfimos para las dos primeras gestiones comunales (5% del total del presupuesto de la Ciudad). Sin embargo, la participación de los órganos ejecutivos en funciones concurrentes con el nivel central de la Ciudad, y en el tratamiento de políticas especiales, junto con la posibilidad de que se establezcan formas de delegación de competencias desde el Ejecutivo hacia las Comunas, implica una plataforma a partir de la que se podrían ir ampliando progresivamente los grados de participación de nuevos actores en el sistema político.

Fundamentalmente, la LOC ordena la existencia de órganos de representación elegidos por voto directo y representación proporcional (de acuerdo con la CCBA) cuyos integrantes se encuentran a cargo de diversas funciones ejecutivas. Este rasgo del régimen de Comunas, alrededor del cual se juegan diversos sentidos de la noción de gobernabilidad (Camou, 1997; 2002; Pérez, 2004),

contribuye a reforzar la oposición de diversos actores políticos a la implementación definitiva de las Comunas. En tal sentido, uno de nuestros informantes señalaba que “hay un problema que es que cuando vos tenés un órgano legislativo, es lógico y está bien que el sistema D'Hont impere, pero en un órgano ejecutivo no, y eso es lo que hicieron: crearon una bomba de tiempo”.

La reconstrucción del período posterior a la sanción de la ley entre los años 2006 y 2008, nos ha permitido observar que a partir de un manejo estratégico del calendario electoral -ubicando la fecha de elecciones para el período de gobierno venidero, a cargo de una fuerza política de signo opositor- y retardando el cumplimiento de las acciones necesarias para la realización de elecciones comunales, se ha evitado la convocatoria a elecciones por parte del Ejecutivo. Del mismo modo, la transferencia gradual de competencias hacia las áreas descentralizadas, la adecuación de los padrones electorales a los límites de las áreas Comunas, y la elaboración de la matriz presupuestaria, no son ejecutadas, llegando a finales del año 2008 sin que se produjera la implementación de las Comunas.

Como vemos, desde los actores políticos la implementación de las Comunas continúa implicando un riesgo en términos de modificar una pauta de reparto del poder centralizada, característica tanto del modelo de gestión de la ciudad (Cormick, 2004) como de las estructuras de los partidos políticos.

Las relaciones entre los referentes del sistema político y actores de la sociedad civil durante el proceso de diseño e implementación de la descentralización en Comunas

Nuestra observación de este proceso hasta el presente nos lleva a considerar que la significación de los acontecimientos de la crisis del año 2001 así como la emergencia de las asambleas barriales contribuye a promover el interés por las Comunas en ciertos sectores de la sociedad civil, que hasta el momento se habían mantenido indiferentes frente a dicho tema. Así pues, la demanda por la sanción de la ley de Comunas es sostenida por ciertos integrantes de asambleas barriales, actores con trayectoria de haber militado en partidos políticos o con participación activa en los mismos, y organizaciones de la sociedad civil, quienes reclaman tomar parte en el proceso de discusión sobre la ley. Estos actores consideran a las Comunas como una reforma política que permitiría poner en práctica algunos de los cuestionamientos formulados durante este período por ciertas asambleas, particularmente, la demanda de una nueva forma de articulación del vínculo entre electores y elegidos, en lugar de un cuestionamiento radical de la democracia representativa (Pérez, Armelino y Rossi, 2005). A este respecto señalamos que:

- a) desde la perspectiva de estos actores, las Comunas permiten un nuevo tipo de relación entre el Estado y los actores vecinales, basado en que éstos retienen su capacidad de controlar y participar en la toma de decisiones públicas;
- b) la inserción de los actores de la sociedad civil en el sistema de Comunas, lejos de responder a una visión unívoca admite un conjunto de sentidos sobre los cuales se asientan los proyectos políticos en pugna de estos actores, cuyas relaciones adquieren en diversas instancias un carácter contencioso;
- c) estos actores demandan la formalización de dispositivos que organicen su participación en el proceso de debate sobre la ley y posteriormente a su sanción, en el seguimiento de su implementación, como parte de su demanda de “institucionalizar la participación”.

Con respecto a la organización de los dispositivos participativos, desde la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura se convoca en el año 2004 a un proceso de consulta con el objeto de promover la participación en la discusión sobre un proyecto de ley de Comunas. El examen de su instrumentación nos lleva a pensar que:

a) su implementación refleja la necesidad de organizar la participación frente a la presión de los actores de la sociedad civil, que se había hecho particularmente visible durante el año 2003, cuando la acción de estos actores contribuye a impugnar un proyecto de ley de Comunas avalado por el Ejecutivo, reclamando tomar parte en la discusión sobre la ley;

b) la organización de este proceso de consulta es la base del “consenso político y social” que permite legitimar al proyecto de ley que finalmente es sancionado, naturalizando el pacto político trabajosamente alcanzado;

c) si bien la participación de los actores de la sociedad civil en ésta y otras instancias ha sido regulada y acotada desde los actores del sistema político, la implementación de este dispositivo implica un reconocimiento institucional de su derecho a tomar parte en el proceso de descentralización (establecido constitucionalmente a través de la Cláusula Transitoria Decimoséptima), que se extenderá en instancias posteriores;

d) la importancia de mostrar el carácter participativo del proceso se funda en la existencia de un mandato de participación en relación con los procesos de descentralización, particularmente vigente en función del “contexto participacionista” propio de las democracias actuales (Blatrix, 2002 y 2007).

Avanzando en la comprensión de las significaciones que esta nueva institucionalidad adquiere entre los actores de la sociedad civil, se observa que la estrategia de algunos de ellos es asegurar el acceso al órgano de representación mientras que otros aspiran a insertarse en los órganos de participación. A este respecto, la LOC prescribe la figura de los Consejos Consultivos Comunales, a través de los cuales se canaliza la participación vecinal, en concordancia con lo establecido en la CCBA. Estos cuerpos están facultados para ejercer acciones de control sobre las actividades del órgano de representación -llamada Junta Comunal- así como propuestas sobre los programas de acción y anteproyecto de presupuesto de la Comuna, y la presentación de iniciativas de implementación de programas y políticas de interés comunitario. En esta línea, algunos actores de la sociedad civil demandan que la ley de Comunas contemple su acceso a los cuerpos representativos “impidiendo el monopolio de los partidos políticos en la presentación de candidaturas”. En cambio, otro sector entiende que dicha aspiración a ser electos reproduciría el cuestionado funcionamiento de la democracia representativa. Estos sostienen, por el contrario, que la organización de las Comunas debe basarse en el funcionamiento de órganos de participación con real ingerencia en la toma de decisiones, en tanto que el órgano colegiado pasaría a ser un administrador de las decisiones vecinales. En su opinión, se trata de evitar un uso instrumental o simbólico de la participación por parte del Estado (Restrepo, 1997; Sirvent, 1999), para lo cual proponen que las decisiones y recomendaciones de los órganos de participación tengan un carácter vinculante.

La observación de otros dispositivos participativos implementados con posterioridad a la sanción de la ley a fin de que la sociedad civil tomase parte en el control del proceso de implementación de las Comunas, como ser la Comisión de Control y Seguimiento del Proceso de Transición (formada por representantes de organizaciones vecinales y diputados integrantes de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura), y el Gabinete de Transición designado por el poder Ejecutivo (con participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil), ha demostrado que su organización introduce una asimetría entre estos actores en relación a su capacidad de influir en este proceso, lo que tiende a restringir su ingerencia global. Sin embargo, la instrumentación de estas instancias implica para ellos la legitimación de su derecho a intervenir en la temática de las Comunas, al tiempo que se establece una escena donde estos actores pueden establecer sus posicionamientos así como presionar para que los actores políticos planteen su posición respecto de la misma.

Paralelamente, frente a la escasez de recursos organizativos entre los actores de la sociedad civil, que les permitieran explorar una vía de acción directa, a partir de la movilización de otros sectores de la población, una acción desarrollada es la conversión de la demanda en peticiones de derecho. A este respecto, la presentación de amparos judiciales ha obligado a los poderes judicial y legislativo a reconocer la existencia de la cuestión de las Comunas, así como la presencia de los demandantes, debiendo expedirse sobre el grado de avance de cuestiones relativas a la descentralización.

Estas acciones institucionalizadas, a las que podríamos encuadrar como procedimientos de accountability social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:36) colocan al poder judicial como mediador frente a los otros poderes, posición que es fuertemente resistida desde ciertos actores políticos. Como evento particularmente demostrativo de la eficacia de este tipo de acciones, en el año 2003, es a partir de una intimación judicial que el poder legislativo y el judicial presentan un proyecto de ley de Comunas a partir del cual se iniciaría el proceso que culminara, años después, en la sanción de la ley.

Otras acciones realizadas tales como negociaciones con legisladores de diversos bloques, la firma de cartas de compromiso contando con la adhesión de los mismos, y acciones de protesta han probado en cambio tener mucha menor eficacia a la hora de colocar en la escena la cuestión de las Comunas.

Comentarios finales

Nuestra indagación hasta el presente sobre las relaciones entre los actores políticos y de la sociedad civil, nos lleva a señalar que la capacidad de los últimos de incidir en la definición de estas cuestiones, está supeditada a la existencia de una correlación de fuerzas políticas favorable. En tal sentido, la presencia de actores al interior del sistema político con capacidad de veto, es un factor necesario para que las acciones de los actores de la sociedad civil tengan efectiva incidencia.

La cuestión de las Comunas, cuando es formulada por ciertos actores del sistema político como parte de su estrategia de oposición, ofrece una puerta de entrada al ejercicio de la influencia política de la sociedad civil, lo cual puede ser observado en distintos momentos del proceso analizado.

Por su parte, frente a la escasez de recursos organizativos significativos, los actores de la sociedad civil establecen estrategias de juridificación de la demanda (Smulovitz, 2008) que permiten mantener una forma de presión sobre los actores políticos. A partir de nuestro contacto con participantes en este proceso observamos que los intentos de la sociedad civil de insertarse en los órganos de representación responden tanto a la percepción de los alcances acotados de los órganos de participación, en función de la imposición de barreras institucionales desde el sistema político y de mecanismos que restringen su efectiva ingerencia, como a consideraciones ligadas a su propio crecimiento político.

A partir de estos resultados, aunque parciales, sobre estos planos de estudio sobresale la presencia de actores de la sociedad civil que intentan establecer los límites y las condiciones de su acceso a los órganos de representación y de participación en el marco de las Comunas. Estas materias han sido objeto de disputa desde los inicios del debate sobre el Título Sexto, formando parte esencial de las discusiones observadas respecto de la ley de Comunas a lo largo de esta etapa de nuestra investigación.

Desde este plano de análisis, se observa que la conformación de la institucionalidad de las Comunas lejos de concluir con la sanción de la LOC se encuentra permanentemente en proceso de redefinición. En tal sentido, se haya sujeta a la interacción de grupos que intentan reconfigurar los

límites normativos del nuevo régimen y alterar las reglas de acceso al juego político.

Bibliografía

Assies, W.(2000): “La descentralización en perspectiva”. El Colegio de Michoacán. Centro de Estudios Rurales.

Abal Medina, J. (2004): La muerte y resurrección de la representación política. Buenos Aires: FCE.

Badia, G. (2004): “Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana”, en: Escolar M. et al (edit.) Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada. Buenos Aires: Prometeo libros.

Blatrix, C. (2002): “Devoir débattre. Les effets de l’institutionnalisation de la participation sur les formes de l’action collective”. Revista Politix. Año 2002. Vol. 15, 57: 79-02.

Blatrix, C. (2007): “The contributions of social movements to the institutionalisation of participatory democracy in France”. Ponencia presentada en: European Consortium for Political Research. Helsinki. Enero de 2007.

Boisier, S. (1991): “La descentralización: un tema difuso y confuso”. En: Nohlen, D. (comp.). Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur. Caracas: Síntesis Editorial/Nueva Sociedad.

Borja, J. (1987): “Descentralización, una cuestión de método”. En: Borja, J. y Perdigó, J. (1987) Organización y descentralización municipal. Buenos Aires: EUDEBA.

Bourdieu, P. (1993): Cosas dichas. Barcelona: Gedisa.

Camou, A. (1997): “Gobernabilidad y democracia “, Cuaderno de divulgación de la cultura democrática nº 6. México: Instituto Federal Electoral.

Camou, A. (2001): “Estudio preliminar”. En: Camou, A. (comp.) Los desafíos de la gobernabilidad. México DF: Plaza y Valdés.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005): Gestión social y municipios. DE los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo libros.

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996). Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.

Coraggio, J. (1997): Descentralización: el día después. Buenos Aires: Of. de Publicaciones del CBC-UBA.

Cormick, H. (2004): “La descentralización y el modelo de gestión comunal”, en: Escolar M. et al. (edit.): Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada. Buenos Aires: Prometeo libros.

Cunill Grau, N. (1995): “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. 4: 25-58.

Cunill Grau, N. (1997): “Representación y participación social: La participación ciudadana y su virtualidad para la construcción de espacios públicos”. En: Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD-Nueva

Sociedad.

Escolar, M. (2004): "Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática: Controversias en torno al régimen de comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". En: Escolar M. et al. (edit.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Falleti, T. (2006): "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada". *Desarrollo Económico*, vol. 46, 183.

Herzer, H. (1996): "Introducción". En: Herzer, H. (comp.). *Ciudad de Buenos Aires: gobierno y descentralización*, Buenos Aires: U.B.A.- Of. de Publicaciones del CBC-CEA.

Lacarrieu, M. (2004): "Construyendo participación y ciudadanía en el ámbito de las Comunas de la ciudad de Buenos Aires". En: Escolar M. et al. (edit.). *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada* (pp.169-179). Buenos Aires: Prometeo. *Ley Orgánica de Comunas, G.C.A.B.A.*, disponible en: www.cedom.gov.ar

Manin, B. (1995): *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion.

Mauro, S. y Montero, F. (2006): "Dilemas de la recomposición en la escena política porteña". En: Cheresky, I. (comp.) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

Pagani, M. y Rodríguez, D. (2006): "Nuevas formas de ciudadanía en la ciudad de La Plata". En: Cheresky, I. (comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

Perez, G.; Armelino, M. y Rossi, F. (2005): "Entre el autogobierno y la representación. La experiencia de las asambleas en la Argentina". En: Schuster, F.; Naishtat, F.; Nardacchione, G. y Pereyra, S. (comp.): *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002): "Accountability social: la otra cara del control". En: Peruzzotti, E. y C. Smulovitz, (eds.) (2002) *Controlando la Política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Buenos Aires: Editorial Temas.

Pírez, P. (1996): "Descentralización y gestión de la ciudad de Buenos Aires". En: Herzer, H. (comp.) *Ciudad de Buenos Aires: gobierno y descentralización*, Buenos Aires: U.B.A.- Of. de Publicaciones del CBC-CEA

Pírez, P. (2004): "Descentralización, gobierno colegiado y gobernabilidad urbana. Algunas reflexiones". En: Escolar M. et al. (edit.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.

Restrepo, D. (1997): "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 7: 127-154.

Sirvent, M. (1999): *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Tecco, C. (2004): "La gestión urbana descentralizada: mitos y realidades", en: Escolar M. et al. (edit.): *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva*

comparada. Buenos Aires: Prometeo.

Rabotnikof, N. (2001): "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva de los BMDs". En: Revista Nueva Sociedad , nro. 171. Caracas.

Schuster, F. (ed.) (2002): "La trama de la crisis. Modos y formas de protesta social a partir de los acontecimientos de diciembre de 2001 en Argentina". Informe de coyuntura nº 3. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Smulovitz, C. (2008): "Organizaciones que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina". En: Revista POSTData, nº 13, agosto, 51-79.

Ziccardi, A. (2001): "Gobernabilidad de las grandes ciudades de América Latina". En: Camou, A. (comp.) Los desafíos de la gobernabilidad. México DF: Plaza y Valdés.

Ziccardi, A. (2004): "La participación ciudadana y el gobierno de la ciudad de México". Escolar M. et al. (edit.) Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada. Buenos Aires: Prometeo.

“La política y el sujeto en forma de acontecimiento para repensar la Democracia”

*Luz Adriana Henao Castaño
Victoria Eugenia Ángel Alzate*

Preámbulo

Resulta cada vez más inquietante la discusión sobre justicia, política, derechos desde la validez y legitimidad normativa que los sustentan en contextos locales que traspasan a esferas regionales y mundiales en que diversos actores se instan comprometidos acudir y re-pensar una agenda pública mundial que en lo posible involucre todos los sectores territoriales a modo de re - ligazón democrática o una gran revolución al decir de Boaventura citando a Benjamín (2009), ante el abismo desenfrenado producto de la guerra de capital, las crisis ecológicas, los sistemas financieros caóticos, el abuso del poder, la desinstitucionalización del estado por cuenta de grupos irregulares o políticas gubernamentales que dejan percibir intereses de mercado, justificando el paso de sus funciones públicas a manos de capital privado, o la reducción del presupuesto de financiación para salud, educación y otros requerimientos sociales básicos.

Encuentros que proponen discusiones como Copenhague (Dinamarca) 2009¹, Unasur Bariloche (Argentina) 2009², Cres Cartagena (Colombia) 2008³ intentan elevar a canon mundial, suramericano, o regional consensos para el estar juntos habitando el planeta como naturaleza que somos desde una visión no reduccionista de lo ecológico sino interpelando a nuevas posibilidades de lo bio; pensando lo latinoamericano desde lo social, económico y cultural, lo que involucra miradas globales, regionales y locales de procesos, hechos o acontecimientos de la historia; o diseñando políticas para la educación superior regional; en una relación indescifrable de naciones que busca dar cuenta del enlace de voluntades políticas, económicas, de sectores de poder, de grupos marginados, excluidos, desprotegidos o invisibilizados que de manera unívoca constituyan un orden mundial con justicia global. De ahí el apremio de articular los propósitos de la política entendida como acontecimiento convergente de intereses mixtos y complejos de los sujetos que de ella participan en niveles micro a políticas macro que ocupan la esfera de la agenda pública mundial, por lo demás institucionalizada y normativizada.

La democracia como crítica social y el papel del sujeto en su reinvención

Propuestas como la de Guillermo Hoyos (2009) al concebir una Democracia como crítica social en la que participación, diálogo y debate público político sean los ejes articuladores de un verdadero pluralismo razonable, resultan de suma pertinencia. Lo que acontece a nuestros territorios latinoamericanos, a nuestras ciudades, a las organizaciones es un desgaste paulatino de motivaciones e iniciativas para la acción – efectuación, es decir para un acontecer político en la política que supera la simple toma de decisión.

Docentes investigadoras Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia. La presente ponencia es resultado de las reflexiones dentro del seminario de política y diplomado en filosofía política de Clacso, realizados en el marco del proyecto de investigación en emergencia de sujetos políticos en jóvenes universitarios desde la línea de investigación en socialización política y cultura política. Grupo Arte y Cultura adscrito a Departamento de Humanidades e idiomas.

Correos electrónicos. vican@utp.edu.co, luzah@utp.edu.co

1 Conferencia sobre cambio climático, alrededor de 190 países participantes y 20.000 delegados

2 Unión de Naciones suramericanas. Esta cumbre en particular sostuvo debate intenso sobre integración política y militar en la región a consecuencia del acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos sobre implementación de bases militares estadounidenses en el territorio colombiano.

3 Conferencia Regional de Educación Superior. Motiva este encuentro el pensar la educación superior con fundamento en criterios de acceso, expansión, integración, calidad y compromiso social de la universidad latinoamericana

La mayoría de los sujetos permanecen aislados de lo que es común. “El sujeto contemporáneo es vacío, escindido, a- sustancial, irreflexivo” (Badiou, 1999, 11), pensado por singularidades en que apremia la reacción, la obliteración y la resurrección; en tanto hay que ocuparse de persistir en sociedades del miedo, de terrores fundados por vía de mecanismos de presión sobre lo que se debe o no hacer, especies de panópticos o sistemas mediáticamente dirigidos, en que se está bajo el ojo castigador de quien ostenta el poder institucional sea este eclesial, laboral, militar, civil, o de otra naturaleza. Otros sujetos en cambio tal vez obstinados o confiados en una resistencia creativa a modo de monadas⁴ se aglutinan en espacios abiertos, cerrados públicos o privados para volver a pensar nuestras realidades, salir al rescate del sujeto perdido en los patios del caos y la incertidumbre. A modo de movimientos y formas estéticas emergen representaciones ciudadanas, juveniles, de mujeres en comunicación existencial en que cuerpo, lenguaje, tiempo y pensamiento se involucran, persisten y se convencen de la acción del sujeto, intentando persuadir a otros; a pesar que fuerzas endógenas o exógenas aliadas o no al sistema intenten restringirla aún por vía de la fuerza, la opresión y la violación flagrante de los derechos humanos. Ya no es el espacio del oikos, ni el ágora, se privilegia la ecclesia como conjunción público – privado.

Este panorama desolador por demás precisa preguntarse, qué tan distante es esta realidad de la teoría social, política o filosófica que dé cuenta del sujeto político latinoamericano y los acontecimientos que le impulsan, por ejemplo a partir de su condición de joven. O si están dichas teorías considerando los sucesos que sobrevienen para teorizar a partir de ellos?

Estos interrogantes emplazan la mirada en acontecimientos, situaciones, sucesos o emergencias de sujetos como muchos unos dentro de estructuras que prescriben lo múltiple. Acontecimientos o emergencias entendidas como presentación de lo múltiple y lo múltiple ser en cuanto uno, es decir en el acontecimiento o emergencia donde está el ser, su representación, no antológicamente hablando sino este como sujeto en cuanto puede llegar a ser. Por lo tanto cuando hablamos políticamente de ese acontecimiento estamos en la interrelación o intersubjetivación de múltiples no como seres sino como sujetos, y ahí es cuando comprendemos con Arendt citada por Díaz porque “la política nace en el entre y se establece como relación (Díaz, 1999, 37). La política nace en el entre – no hay sustancia propiamente política, la política la construimos con otros, en la acción pública o privada, como una forma de asumir la democracia.

Así asuntos sobre el territorio, movimientos sociales, protestas juveniles como agenciamientos rurales y urbanos escenificados en luchas que obligan a repasar la institucionalidad y las normas que la regulan, al convertirse en alternativas de participación, acción, manifestación más allá de las formas constitucionales, cobran fuerza como emergencias a modo de estéticas con mayor legitimación por los ciudadanos. Miradas en que hay necesidad de abordar los sujetos y sus instalamientos de modo que se perfilen rasgos característicos de sus luchas, movilidades alrededor de sus derechos y el tipo de derechos que hoy reclaman esos sujetos como ciudadanos estableciendo otros modos formales o informales para visibilizarse. Lo que señala de nuevo la discusión por la libertad, las generaciones de derechos, su consagración y protección; con lo que retomamos de nuevo a Rawls y Habermas desde los planteamientos críticos de Lafont, algunos de los cuales compartimos. Examinemos un poco la cuestión.

Justicia para la democracia. Entre lo político y lo económico.

Papel del sujeto y el acontecimiento

En Rawls no hay individuo en la concepción de justicia, hay un sujeto (no en pleno goce de su libertad, pero lo hay) en tanto es pensado en comun- unidad, y este ya ha aceptado unos mínimos consensuados con otros para estar ahí, incluidos, situados a partir del velo de ignorancia (dónde la libertad y la autonomía individuales no están siendo consideradas), con lo cua la idea de justicia

4 Término empleado por Mauricio Lazzarato en Política del acontecimiento para referir la mónada como aquello que constituye el mundo deseo, creencia, percepción, memoria.

de Rawls no incluye todos los individuos de la comunidad política, sino sólo aquellos en capacidad de despojarse en parte de su propia libertad y compartir un consenso mínimo con otros a partir de la idea del bien; así quienes actúan conforme a esta idea del bien gozarán de los beneficios que el sistema les dispensa, no así a quien en definitiva no acoge la institucionalidad o no actúa conforme al canon del bien común, aun que conciban el bien de otra manera. Esta idea atisba el debate alrededor de las diferencias y en relación a Justicia – régimen económico, en tanto este último determina en definitiva el modelo de justicia que ha de imperar al interior de la comunidad de vida. La justicia planteada por Rawls va mas allá de la estructura jurídico- formal del Estado, y entonces comprende el enjuiciamiento que dadas las relaciones de dominación dentro del sistema capitalista se da en otro tipo de relaciones entre los sujetos, por ejemplo las que derivan de relaciones económicas cuyo sustrato material es el trabajo que como fuerza productiva se va haciendo negociable, aminorando condiciones para muchos trabajadores, forzándolos a participar de una especie de mercado laboral en que se ofertan prerrogativas para quienes cedan ante las propuestas del dueño del capital. Esta estructura de dominación se prolifera a nivel local, regional y mundial; es el poder económico presente en las relaciones políticas que direcciona a su vez la justicia global, y en el que entran en juego otros micropoderes, aún sin considerar.

Lo anterior contradice la propuesta Habermasiana que intenta separar los intereses negociables a nivel supranacional ubicándolos como aspiraciones políticas desligadas de un todo de las cuestiones económicas con lo que se afianza aún más la disparidad entre lo económico y político que deben permanecer en simbiosis. Esta separación es lo que fundamenta muchos hechos de la realidad política latinoamericana, en tanto que la política cambiaria y monetaria de los Estados va por un lado, y las urgencias sociales por otro, sin que logren compenetrarse de manera armónica. En el caso colombiano por ejemplo se presenta una abierta contradicción entre la consagración constitucional en materia de derechos sociales, económicos y culturales y la visión organicista y de burocratismo estatal que hace nugatorio el goce pleno de estos derechos: acceso a servicios de salud, saneamiento ambiental, vivienda digna, cogestión, conciliación de conflictos laborales, son entre otras consagraciones constitucionales en el orden de lo social, económico y cultural que reclaman el rediseño y re-implementación de políticas públicas que haga plausible niveles serios de justicia inclusiva en lo local, regional, nacional, y que no penden de ninguna manera del conjunto normativo por vía del cual estos se intentan garantizar.

Así las cosas la propuesta para una justicia global plural no puede desconocer las situaciones cotidianas prácticas por las que atraviesan nuestros territorios; muchas de ellas pueden ser objeto de interés político susceptible de ubicar para el debate en la agenda pública mundial por quienes representen al estado en las discusiones, pero para otros los intereses políticos pueden traducirse al orden de lo militar, del poder armamentista, de soberanía y protección de los territorios, desestimando cuestiones de naturaleza tan diversa y trascendente y que derivan también en flagrantes violaciones de los Derechos Humanos, cuyas víctimas deben acudir a organismos internacionales a fin de obtener su garantía, protección y reparación, a lo que se agrega una política criminal del Estado en que los victimarios terminan en muchas ocasiones como víctimas a consecuencia de una política gubernamental permisiva o en el peor de los casos estos victimarios se hacen protagonistas de las mismas a modo de reality show, invitando a conservar la convivencia pacífica entre los asociados, como aspiración “común”, lo que entra en franca contradicción con lo planteado por Stühr citado por Seoane según el cual “La democracia es tanto un ideal de vida, bajo cuyos conceptos configuramos nuestra identidad personal, cuanto un valor moral desde el que construimos nuestra identidad social (Seoane, 1993, 301), vida en que desde la propuesta de Chantal Mouffe perviven, cohabitan, dialogan, participan y debaten tanto los enemigos (antagónicos) como los adversarios (agónicos) políticos en la política. Aun que en palabras de Soussa al referirse al mundo post – foucaultiano, en las sociedades posmodernas persiste una proliferación de poderes que hace difícil identificar los enemigos.

Protagonistas, antagonistas y agonistas, pueden terminar unidos por vía de manifestaciones

espontáneas o planificadas en principio contradictorias en que se evoca la palabra como fuerza – potencia del discurso que rediseña el ejercicio del poder jerárquico centralizado hacia uno descentralizado, atemporal legitimado como forma ético – política en que no hay agresión como manifestación de violencia sino discusión y confrontación como persistencia del conflicto. Pero en todas las formas dialógicas no es posible identificar esa potencia legitimadora de la palabra, en tanto este territorio de antagónicos, agónicos y protagónicos está a su vez integrado por sujetos con intereses individuales, violentos que intentan disuadir a sus contradictores bajo el ocultamiento de su real interés, emergiendo especies de contrapoderes que intentan dar fuerza legitimadora a hechos o situaciones cuyas consecuencias no son benéficas para todos.

La unión de actores políticos participantes en el escenario de la política, da lugar a la *aisthesia* como experiencia del acontecimiento de pasiones, emociones, y relacionamientos entre grupos no esencialistas ni totalizantes, sino espontáneas y diferenciales cuyo substrato está en el exterior constitutivo que plantea Mouffe dando lugar a la construcción de identidades desde la relación entre antagónicos, lo que constituye el fundamento de lo político para la política, en tanto no se homogenizan las relaciones sociales con pretensión de universalidad, sino que emergen las contingencias, y las relaciones exteriores flotantes (alianzas, repulsiones, simpatías) que comprenden pluralismos divergentes y singularidades, la idea de nosotros - ellos en posibilidad de un consenso excluyente. De igual modo nociones como bien común, espacio público, ciudadanía empiezan a deconstruirse en esta perspectiva de democracia radical. La primera en tanto se supera la visión de bien común como conjunto de valores universales consensuados susceptibles de debatirse en la esfera pública, por una contemplación incluso dentro de ella de aquellos intereses particulares en principio de la intimidad del sujeto que se trasladan al espacio público, por ejemplo las representaciones a través del cuerpo y la imagen del sujeto como una especie de rescate de la presencialidad que supera la institucionalidad. El espacio público no es más un territorio bajo la concepción tradicional simplista de espacio físico de plaza pública, sino que son los escenarios simbólicos donde de continuo se manifiestan las nuevas ciudadanías en forma de identificaciones estéticas (la universidad, los foros físicos o virtuales, la calle, el parche, los medios de comunicación) y que incluso lleva a autores como de Sousa a plantear divisiones de espacio público estatal y espacio público no estatal, de modo que en el primero quede la acción particular formalista del Estado y en el segundo las ciudadanías emergentes y sus manifestaciones simbólicas de las que no desaparece el Estado sino que al contrario este se hace garante de las libertades que allí confluyen, desestimando elementos como la fuerza, la coacción o la intimidación, como apuestas por el disenso surgido de la hermenéutica de los valores consensuados aún con exclusión o modalidades de ciudadanía al decir de Mouffe.

Así la democracia radical o como crítica social propende al máximo por:

1. Legitimidad de las instituciones, mediante la creación y efectuación de la política como acontecimiento en que las normas son plural, dialógica, antagónica y abiertamente pública, como eco de democracias participativas y no simplemente representativas. Por tanto involucra actores y singularidades como trama de relaciones diferenciadas.
2. Goce y disfrute real y efectivo de libertades, derechos civiles, políticos, económicos y culturales en condiciones de igualdad como creación y apertura de lo posible y crítica al individualismo como coacción de agenciamientos cooperativos en que es posible construir nuevas relaciones de trabajo, en que trabajo ya no es solo producción sino acción irreductible al agenciamiento maquínico del hacer desde la perspectiva ideológica marxista en la negación de subjetivación por fuera del capital.
3. La preservación de las identidades colectivas nacionales, no a modo de etnocentrismos sino de comprensión de dinámicas del conflicto y los procesos económicos a nivel macro que transforma la cotidianidad, el ser y hacer de los sujetos, su corporeidad y las mezclas con otras afines o disímiles. Es una preservación de identidades amenazadas por el conflicto armado interno, no reducible a la presencia de grupos irregulares situados en periferias rurales sino ya urbanas en ocasiones reflejo de nacionalismos desbordantes, crisis de la familia, la escuela, el estado y

sus estructuras por la creciente corrupción administrativa; derivando por un lado en incentivo a grupos que aún persisten en la lucha, o en la pasividad absoluta de los ciudadanos que ya no se sienten involucrados, ni provocados a actuar.

De ahí el por qué la democracia es una lucha constante, impredecible, visibilizada en la política como una actividad lúdica al decir de Bauman, que nos obliga a pensarnos a nosotros mismos con otros en la trama de relaciones ilusorias y quiméricas que nos envuelven cotidianamente ya no bajo el velo de ignorancia, sino de un reconocimiento respetuoso de nuestras necesidades, diferencias, pasiones y luchas. Ya no es la percepción de democracia circunscrita a la mirada institucional, formal de la lógica de Estado y la máquina del mercado de capital.

Ahora bien, no es que la democracia radical desconozca la organización del Estado, pero en ese espacio de antagonismos compartidos se bifurcan otras miradas, unas aún desde el panóptico en tanto se conservan instituciones de vigilancia y disciplina, otras desde el sinóptico en que la tensión por el poder y sus formas persiste, pero se ve obligada por lo demás a recontextualizarse por cuanto el destiempo y el no lugar, sitúan al sujeto en la búsqueda de identidades desde un actuar complejizado, caótico, incierto, de duda permanente sobre su historia, los acontecimientos, la economía, el ambiente, su habitancia presente continua.

Asistimos a un cambio de época, en que no desaparece la organización moderna de la estructura social, pero su interpretación por los agentes que la integran es distinta, se trata de una visión de la política reinventada para participar de la democracia radical o como crítica social. Situar al sujeto en un diálogo racional con otros abiertamente distintos presupone partir de unos principios básicos como son el respeto por la vida en todas sus formas, el reconocimiento de una racionalidad distinta en el pensarse y pensar mundo y la autonomía del sujeto para la elección, decisión y acción en los ámbitos de su devenir sentidos; unidos a una crítica del conocimiento con pretensión universalista, totalizante u objetiva.

De ahí porque no hay desacierto en los planteamientos de aquellos que creen en una política de vida, que convoca al cuidado de sí y del medio, el regocijo del espíritu en la aprehensión de un conocimiento que permita cuestionarse, salir de las ideas totalizadoras, desaprehenderse de la verdad; mirar la comunidad humana como multiplicidad simbólica, de relaciones que se entrecruzan y se difuminan en una constante interminable de pasionamientos agenciados por espacios meso, micro, y macro que van desde los medios de comunicación y otros medios de información, multinacionales, el partido o movimiento político, hasta el parche, el barrio, la tribu, la familia o cualquiera otra forma organizativa depositaria de una confianza legítima, de la que se aspira seguridad y en la que los sujetos acogen desde esferas más inmediatas las responsabilidades como ciudadanos activos, críticos y propositivos, en tanto perciben la institucionalidad como una forma de poder próximo y atenta a sus requerimientos, y ya no como entes de regulación vigilantes de las conductas para su posible represión. Un modo de política acontecimental, en que los espacios y los sujetos se reconfiguran, “es donde debe considerarse con seriedad que la política no se deja reducir por completo a la racionalidad, precisamente porque se trata de una actividad que señala los límites de la racionalidad existente” (Seoane, 2009, 313)

Sin duda estas formas de democracia, piensan a los ciudadanos desde sus proyectos de vida, sus intereses personales y familiares y desde los intereses que ellos comparten con otros grupos. Pero cabe preguntarnos si ha quedado superado el individualismo de la democracia liberal y asistimos a formas de cooperación solidaria?, o a nuestros días el individualismo aparece de otra manera reflejado en tendencias fundamentalistas, opciones de consumo o crisis de identidad que sitúan a los sujetos en la construcción de valores alternativos. Si aceptamos este argumento ratificamos desde la propuesta de Mouffe, como esas contradicciones son las que siempre hacen persistir un espacio de discusión entre antagónicos. Afirmar lo contrario sería negar el fundamento mismo de lo político para la política, que en esta época supera las fronteras de lo común y traspasa a lo íntimo

y particular del sujeto. Por lo tanto una democracia así entendida es la comprensión simbólica más allá de modelos tradicionales que cuestionan la visión moderna universalista de autofundación (proyecto político), autoafirmación (proyecto epistemológico).

Caso Latinoamericano. Lecturas

Estos planteamientos deben servirnos para hacer una lectura de Latinoamérica desde Latinoamérica. Lectura a partir de la cual pretendemos pensar sujetos reconfigurados desde las identidades cualquiera – en términos de Lazzarato- en espacios de inclusión que abran la posibilidad de asumir nuestras realidades dentro de una democracia pluralista y radical. Pensamos que el logro de este propósito sólo es posible si contamos con sujetos representados y no solo presenciados, que alcancen la autonomía amenazada por sociedades de control, y frente a los cuales surjan formas de resistencia a modo de biopolítica. En estos términos cabe entonces preguntarnos:

¿Es posible en Latinoamérica construir proyectos de nación a partir de una democracia inclusiva, pero al mismo tiempo respetuosa de las diferencias?, intentaremos realizar un acercamiento a las problemáticas que impiden que en Latinoamérica se desplieguen proyectos democráticos que conduzcan a la construcción de naciones auténticamente pluralistas y donde la búsqueda de consensos se ve amenazada por una visión antagónica del ejercicio político.

La crisis de la agencia y el desmantelamiento del espacio público

Ahora que nos acercamos a la conmemoración del bicentenario de Independencia en varios países latinoamericanos, conviene analizar el hecho de si –en términos de Boaventura de Sousa Santos- estamos en una fase poscolonial o si por el contrario asistimos a una de neocolonialismo. Cabe preguntarse si hemos integrado verdaderos procesos de inclusión en la diferencia. Nos referimos con esto a que si bien en otros países en mayor o menor medida se han iniciado procesos de reivindicación e inclusión de las llamadas minorías étnicas, como sería el caso de Bolivia, en donde en los últimos tiempos se han dado pasos importantes en el reconocimiento e integración de las comunidades indígenas y Brasil que bajo la presidencia de Luis Inácio Lula da Silva se ha puesto en la tarea de saldar la deuda histórica con los millones de afrodescendientes que constituyen una parte importante de su población; en países como Colombia, en cambio, aún negamos nuestra condición pluriétnica –recordemos una desafortunada página publicitaria de una reconocida revista nacional en la que se mostraba la imagen de una indígena para señalar que si los colombianos no queríamos parecernos a ella debíamos leer la revista en cuestión-.

Las acciones emprendidas por algunos gobiernos latinoamericanos que conllevan en muchos casos a una discriminación positiva, corren el riesgo de convertir estos grupos otrora mirados como minoritarios y excluidos en verdaderos guetos, si no se implementan, al mismo tiempo, programas tendientes a crear identidades, un acuerdo sobre mínimos acerca de qué entendemos por nación, cuáles consideramos como valores e ideales comunes; es decir, se hace prioritario imaginar nuevas formas de construcción de la nación en la que quepan todos sus integrantes a pesar y a partir de sus diferencias.

En aras de superar las formas de exclusión persistentes oportuno es citar a Guillermo Hoyos cuando afirma: “No hay pluralismo ni interculturalidad posible si a la base no está el diálogo, el debate público político y la hermenéutica como espacio de razones” (Hoyos, 5)..

Es decir, para construir un proyecto de nación es necesario que todos los que la integremos empecemos por reconocernos como actores válidos, que en la escena público-política lleguemos en igualdad de condiciones y armados con suficientes herramientas discursivas para un sano y equitativo debate que conduzca al logro de consensos, a la formación de una ciudadanía proactiva y a la puesta en marcha de proyectos colectivos.

Sin embargo, para que este panorama se despliegue es necesario que exista una sociedad civil fuerte y actuante, que permita el surgimiento de verdaderos agentes políticos que canalicen los diversos intereses y posibiliten la construcción de una agenda común. Pero si nos atenemos a los planteamientos de Zygmunt Bauman, no es sencillo dar ese paso, cuando en la actualidad asistimos a la crisis de la política y esto se debe, según el autor, a la falta de un auténtico espacio público y a la ausencia de agencia; sin el concurso de estos dos elementos no es posible tender un puente entre la esfera privada individual y la esfera pública colectiva; o lo que es mejor, convertir las preocupaciones privadas que apremian a los individuos en temas públicos.

En el caso del espacio público, hoy asistimos al desmantelamiento del ágora, el topos político por excelencia, sin el cual no es posible desplegar una auténtica democracia discursiva (Habermas) ni mucho menos una democracia radical y plural (Mouffe). Para Bauman el ágora es: “el espacio donde puede nacer y cobrar forma ideas tales como el ‘bien público’, la ‘sociedad justa’ o los ‘valores comunes’” (Bauman, 11); sin embargo, a la disminución de este tipo de espacios se suma la poca convocatoria que suscitan las cuestiones ideológicas en el ciudadano común que hoy prefiere sentarse frente al televisor para enterarse de los últimos acontecimientos de variada índole, desde conflictos bélicos allende nuestras fronteras, pasando por la confrontación armada interna, hasta el último chisme de la farándula; ello ha empobrecido los escenarios que antaño se destinaban al ejercicio democrático y al debate público: “el ejercicio político se circunscribe cada vez más a la videoesfera, el discurso de plaza pública cede su lugar a cortas intervenciones o entrevistas en este espacio mediático donde los acontecimientos se montan para ser vistos en el instante y con esa misma rapidez desaparecen de la memoria colectiva” (Ángel, 41). En cuanto al ocaso de la agencia política, encontramos que ésta tiene origen en varias circunstancias: El creciente unanimismo, la crisis de representatividad, la ausencia de una agenda política y el inmediateísmo, entre otras.

La tercera circunstancia a analizar es la ausencia de una agenda política. En algunos países latinoamericanos encontramos unos partidos débiles, desideologizados, que funcionan las más de las veces sólo como maquinarias electorales; el caudillismo, cuando no el mesianismo, se ha apoderado de la escena política, la tentación populista de variada estirpe ha contaminado gobiernos tanto de izquierda como de derecha, la creciente apatía sobre todo en los sectores jóvenes de la población es caldo de cultivo para la corrupción, ya que sin una ciudadanía interesada por los asuntos públicos se pierde la posibilidad del ejercicio de las veedurías tan necesarias para el control, especialmente del gasto público; la amenaza de caer en la anomia, ya que al desinterés en lo público, se suma la poca confianza en las instituciones y el sistema legal, lo que desemboca, en no pocos casos, en que se legitime la justicia por “propia mano”; el desmantelamiento de la constitución, cuando ésta riñe con los intereses de quien ostenta el poder.

Por último, analizaremos el inmediateísmo que padecemos gobernantes y gobernados. Hoy se hace política en el acontecimiento puntual, la acción política pareciera ponerse al margen del devenir histórico, se gobierna a corto plazo, y cuando decimos a corto plazo, nos referimos al instante en que los mass media registran los hechos, en un puro presente que devora el pasado y hace caso omiso del futuro. En este mismo sentido se refiere Beatriz Sarló: “La continuidad del tiempo (el tiempo del proyecto, de la comunidad, de la historia) se amontona en las intervenciones de un presente seccionado del flujo denso de la temporalidad: las cosas aparecen y desaparecen según un ritmo que es completamente mediático” (Sarlo, 156). Ello se traduce no sólo en el tipo de medidas cortoplacistas que toman nuestros gobernantes, sino, además, en la puesta en marcha de una estrategia que ha llegado a niveles de verdadera perversidad. Nos referimos al hecho de gobernar a partir de encuestas, y decimos perversidad, porque se ha llegado a tal punto que hoy día los gobernantes hacen encuestas para tomar medidas de gobierno que generen alto nivel de aceptación, dependiendo de la veleidosa opinión pública, que por demás, si nos atenemos a Chomsky, es susceptible también, de ser “fabricada”; es decir, se hacen encuestas cuya finalidad es salir bien en las encuestas.

El sujeto que vive en el “puro presente” no puede ejercitarse como verdadero ciudadano. La angustia por la supervivencia del día a día, la competencia implacable, la amenaza del despido, someten al hombre contemporáneo en una incertidumbre tal, sólo comparable a la experimentada en el período paleolítico (Serna). Para Bauman, este problema es “un poderosísimo impedimento para instrumentar remedios colectivos”⁵. Es aquí donde cobra especial relevancia el concepto de justicia como equidad; la verdadera democracia sólo es posible en una sociedad que tenga entre sus pilares el respeto por los derechos universales, entre los que se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales. Pensadores como Habermas, tienen afinidades con esta idea, ya que propone tomar medidas redistributivas tendientes a cerrar la creciente brecha entre ricos y pobres; sin embargo, según la interpretación de Cristina Lafont, para Habermas “las cuestiones económicas deben desconectarse de las obligaciones de justicia de la comunidad internacional e interpretarse como aspiraciones políticas que, en cuanto tales, reflejan diferentes orientaciones valorativas y, por tanto, su realización debe depender de los compromisos negociados entre los valores e intereses encontrados de los diferentes poderes transnacionales”(Lafont, 5) . Y allí encontramos un problema, tal como lo denuncia Bauman, y es la progresiva separación entre política y poder: Mientras la política se restringe a un ámbito local, el poder de las transnacionales no conoce de fronteras; por lo tanto, poco puede hacer un Estado con una normatividad que se aplica a un territorio determinado frente a las fuerzas económicas desatadas a partir del fenómeno de la globalización. El escollo podría ser sorteado a partir de la creación de un organismo supranacional, que interviniera no sólo en casos de “asegurar la paz y promover los derechos humanos”(ibid, 13), sino además que tomara medidas tendientes a la construcción de una comunidad mundial más equitativa y pluralista.

Pero, no sólo la incertidumbre por la supervivencia conspira contra el ejercicio político. El panorama actual nos muestra que carecemos de puentes de comunicación adecuados entre la esfera privada y la esfera pública, a ello se suma el desmantelamiento de los espacios de discusión; empobrecidas las competencias discursivas del hombre contemporáneo, en virtud de la racionalidad instrumental que nos gobierna, sin agentes que canalicen las preocupaciones de la ciudadanía lo que a su vez, impide que se conviertan en agenda pública, todo ello conduce a que los temas verdaderamente importantes, como la construcción de nación, la adopción de unos valores ético-políticos comunes, la discusión y aceptación de lo que nuestras sociedades entienden como “vida buena”, sean sustituidos por pequeñas movilizaciones, estallidos de entusiasmo cercanos al paroxismo –como cuando la selección nacional de fútbol tiene la fortuna de ganar en un encuentro- o de franca hostilidad y agresión –tomemos como ejemplo los linchamientos de supuestos delincuentes realizados por turbas enfurecidas-. El problema radica en que estos eventos se agotan con la misma rapidez con que surgen, sin dejar huella; en los brotes de solidaridad con el asesinato de un niño a manos de su padre, de quien ya nadie recuerda su nombre, el caso del “collar bomba”, las marchas contra el secuestro, son algunos ejemplos de lo acontecido en nuestro país, pero que tiene réplicas en otras naciones latinoamericanas⁶.

Entonces volvemos al problema inicial. Como revertir esta dinámica en que nos encontramos, cómo lograr el fortalecimiento de una ciudadanía políticamente activa, como re-iniciar la política. Boaventura de Sousa nos arroja luces cuando dice que se requiere de movimientos sociales fuertes si queremos construir verdaderos proyectos de nación –proyectos que siguen incompletos o que fueron truncados en su momento- y una democracia deliberativa, participativa y pluralista, entendiendo que la democracia pluralista no apunta a la alternancia en el poder sino a la reivindicación de los derechos de las minorías. En la misma línea de De Sousa, pensamos que no es posible articular nuevas formas de emancipación social sin una agencia política fuerte, que logre incidir en nuestras realidades.

5 Ibid, p. 13

6 Se sugiere la lectura del cuento “Autopista del sur” de Julio Cortázar, el cual encontramos bastante ilustrativo en relación con este tema. En: Cortázar, Julio. Todos los fuegos el fuego. Bogotá: Norma, 1997

Hacia la búsqueda del consenso a partir de la diferencia

Dada la complejidad del mundo actual propiciada en buena parte por la globalización y los enormes cambios acaecidos a partir de los desarrollos en las tecnologías de la comunicación y la informática, es imposible sustraernos a los cambios a nivel político, económico, ideológico, entre otros, los cuales tienen origen en los cuatro puntos cardinales de nuestro planeta. Por ello, cuando De Sousa plantea una nueva forma de democracia intercultural y poscolonial, surge inmediatamente la inquietud acerca de cómo conciliar procesos identitarios –respecto de la Nación, a una etnia, a un género, a las preferencias sexuales, etc., de un lado, y de otro lado, la posibilidad de hacer parte de una ciudadanía global. Respecto de este último punto, cabe anotar que la pretensión de asumirse como un “ciudadano universal” no es nueva; como bien lo advierte Martha Nussbaum en *El cultivo de la humanidad*, desde la Grecia antigua ya se hablaba sobre el tema, cuando Diógenes el cínico, se autodenominaba “ciudadano del mundo” y ese cosmopolitismo fundado por el filósofo de Sínope fue recogido y desarrollado más adelante por los estoicos. En tiempos más cercanos, la Sociedad de las Naciones, y en la actualidad organismos como la ONU o la OEA tienen precisamente como finalidad la integración de los Estados. Sin embargo, es lamentable anotar que este tipo de organismos muy poco han logrado en el propósito que inspiró su creación, esto es, lograr consensos entre las naciones, velar por la preservación de los derechos humanos, y ante todo, evitar las guerras.

El caso de la Unión Europea merece un análisis aparte, ya que si bien, aún no ha logrado conciliar todas las diferencias entre sus países miembros, poco a poco, se ha constituido en un bloque económico homogéneo, y además, en muchos casos ha presentado posiciones unificadas a nivel político. Ello lleva a preguntarse por qué este organismo se ha consolidado a pesar de las brechas étnicas, lingüísticas e históricas y en cambio, los países latinoamericanos, que comparten un mismo idioma, unos procesos históricos equivalentes y en su mayoría siguen el mismo credo religioso, no han conseguido integrarse como bloque ni siquiera a nivel económico. Participamos de la idea del profesor Guillermo Hoyos cuando reclama “avanzar en una línea postcolonial en la conformación de la Unión Latinoamericana, desde Iberoamérica”(Hoyos,2)

Mouffe critica esa visión pospolítica del liberalismo democrático de estirpe kantiana que es reemplazada por el derecho y la moral, donde no hay antagonismos, doctrina seguida por Habermas y Rawls. Para Mouffe el conflicto es anejo al ejercicio político; hace una distinción entre lo político –donde surge la tensión entre diversos intereses- y la política, cuya función es canalizar y de alguna forma resolver dichos conflictos. A partir de la política es posible transformar la relación binaria amigo-enemigo por la de adversario; o sea, pasar del antagonismo al agonismo. En esa misma línea de pensamiento Lyotard, en abierta confrontación con Habermas, reivindica el valor del disenso, sólo que el filósofo francés, en una suerte de relativismo extremo, asume un politeísmo de los valores donde se reconoce la imposibilidad de conciliación y la inconmensurabilidad de los juegos de lenguaje; en el agonismo de Lyotard “desaparece la frontera entre verdad y engaño, entre consenso y fuerza”(Berciano, 65), lo que a nuestro modo de ver resulta peligroso, cuando no contradictorio.

A partir de la propuesta teórica de Mouffe se reconoce que lo otro/los otros son el “exterior constitutivo” de mi identidad. Lo humano dirá Bajtín, se construye a través de lo interhumano. No somos sin los otros. No debe extrañarnos así que Bajtín haya entendido el socialismo como pluralismo, en abierta contradicción con el régimen stalinista soviético. De acuerdo con el dialogismo bajtiniano sólo es posible reconocerse en comparación, en contraste con los demás; es precisamente esa alteridad la que posibilita reafirmarme y reconocerse como individuo frente a los demás y ese reconocimiento es el que permite una visión pluralista de la sociedad y de la política. La absoluta alteridad del otro, en términos de Bajtín, implica una profunda personalización de los sujetos en interacción; pero el pensador ruso advierte que ello no significa un individualismo, ni una posición subjetivista; su límite

no es un “yo”, sino el “yo” en su interrelación con los “otros”.

Mouffe reivindica la “diferencia” como necesaria para construir sociedad, para el ejercicio político. No es posible construir un “nosotros” sin un “ellos”, por eso vemos con preocupación como en los últimos años se ha exacerbado como práctica política, desde el poder y desde la oposición, como sigue haciendo carrera la idea de “quien no está conmigo está contra mí”. Ello ocurrió en la era Bush, cuando el antecesor de Obama puso en práctica “la lucha del bien contra el mal” y se refería a quienes cuestionaban la invasión a Irak como “amigos del terrorismo”; se hace evidente en la actualidad en Venezuela, con las posiciones extremas asumidas por Hugo Chávez, quien califica de “enemigos de los ideales bolivarianos” a los partidos de oposición, y es notorio también en el ámbito político colombiano, cuando desde los círculos cercanos al primer mandatario se promueve la polarización del país entre uribistas y antiuribistas, léase enemigos y amigos de la guerrilla. Debemos reconocer que una democracia sana requiere el disenso, el conflicto, la oposición reflexiva y propositiva; es decir, debemos pasar de una lucha contra el enemigo –antagonismo- a una relación con el adversario –agonismo-.

El modelo antagónico genera identificaciones colectivas peligrosas de orden religioso –como en el actual enfrentamiento Oriente-Occidente en Afganistán, Irán, Israel e Irak, étnico –como en algunos países del continente africano, el surgimiento de brotes de xenofobia en el continente europeo, tal es el caso de Italia, Francia y España, o peligrosos nacionalismos –lo que está ocurriendo actualmente en algunos países latinoamericanos, Ecuador, Venezuela y Nicaragua en pugnacidad con Colombia, en una mezcla de confrontación entre la izquierda y la derecha revestida de un ropaje nacionalista-.

Mouffe ve con preocupación como en Europa la desaparición de las diferencias entre los partidos políticos ha propiciado que la extrema derecha y su discurso xenofóbico ocupe su lugar; si bien en Latinoamérica no se da este tipo de discurso, la desaparición de las fronteras entre los partidos políticos ha dado lugar en muchos casos al surgimiento de partidos hegemónicos que pretenden anclarse al poder truncando las posibilidades de un verdadero juego democrático, como fue el caso del PRI en México durante décadas. La estigmatización de la oposición lleva en no pocos casos al exterminio por parte de fuerzas paraestatales de figuras que se enfrentan al poder, entre los que podemos encontrar no sólo a políticos, sino también a miembros de grupos de opinión, directivos de ONGs, periodistas, etc.

Para Mouffe la resolución definitiva de los conflictos es incompatible con una verdadera democracia pluralista; ni siquiera debe pensarse como un ideal inalcanzable –como lo plantea Habermas-, y “en la tensión entre consenso –sobre los principios- y disenso –sobre su interpretación- es donde se inscribe la práctica agonística de la democracia pluralista” (Mouffe, 6). Podemos entonces aceptar que son precisamente los valores ético-políticos los que definen la forma política de una sociedad; la pregunta sería cómo lograr que los ciudadanos se adhieran a dichos valores. Cosa bien diferente son las diversas interpretaciones de los valores que definen otros tantos tipos de ciudadanía y allí es donde más fácilmente encontramos disenso. Mouffe rechaza la idea de Habermas de “una situación ideal de comunicación” que diera lugar a una forma de adhesión universal a las instituciones democráticas. Esa situación ideal en la práctica no se da ya que no existe una garantía racional en el logro de la coexistencia pacífica; los valores democráticos no pueden darse por sentados, ni como valores universales –de estirpe liberal- ni desde una visión contextualista como nuestra “forma de vida”. Dichos valores deben ser discutidos y puestos en cuestión permanentemente en el espacio público. De allí que consideramos peligrosas las “soluciones finales”, que no hacen más que cercenar la verdadera esencia de lo político y las posibilidades que nos brinda la política.

A modo de cierre, insistimos en la urgencia de pensar nuevas formas en que emergen los sujetos políticos en el mundo de hoy, un mundo cambiante, en el marco de realidades que se configuran y reconfiguran permanentemente; un sujeto con destrezas de acción ética política, y fuerzas

afectivas y dialógicas necesarias para moverse en medio de la impronta del “giro acontecimental”

BIBLIOGRAFÍA

Ángel Alzate, Victoria E. La salvación por la literatura. Éticas cognoscitivas en cuestión. En: La realidad reiniciada. Crisis de las certezas y pensamiento transversal. México: Ediciones sin nombre, 2009.

Sarló, Beatriz. Siete hipótesis sobre la videopolítica. En: Instantáneas. Buenos Aires: Ariel, 1996.

De Sousa, Boaventura (2009). Cuadernos de Pensamiento Crítico Latinoamericano. N.18, año 2. Campus Virtual Clacso.

----- Reinventar la Democracia. En

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/Reinventar%20la%20Democracia.pdf>

Bauman, Zygmunt. En busca de la política. México: F.C.E., 2002.

Bentham, Jeremías (1980). El ojo del poder “El panóptico”, Entrevista con Michel Foucault. Ed. La Piqueta, Barcelona. Traducción de Julia Varela y Fernando Alvarez-Uriá.

Berciano Villalibre, Modesto. En torno a la posmodernidad. Madrid: Síntesis, 1998.

Habermas, Jürgen. La teoría crítica de la sociedad. Bogotá: Universidad Javeriana, p.5

Hoyos, Guillermo (2009). De la dialéctica de la ilustración a la teoría de la acción comunicativa. Jürgen Habermas y la teoría crítica de la sociedad. Diplomado Filosofía Política. Campus virtual Clacso.

Lazzarato, Mauricio. (2006) Política del acontecimiento. Buenos Aires: Tinta Limón.

Mejía, Oscar. (2005). Teoría política, democracia radical y filosofía del derecho. Bogotá: Temis.

Mouffe, Chantal. (1999). El retorno de lo Político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona: Paidós.

----- . (2007). En torno a lo político. Buenos Aires: Fondo de Cultura económica.

Seoane, Julio et al. (2009). Lo que supone el relato que nos educa. En: la democracia como un estilo de vida. Siglo XXI España editores, Madrid.

Serna, Julián. Somos tiempo. Barcelona: Anthropos, 2009

Lafont, Cristina. Justicia global en una sociedad mundial pluralista.

Stuhr, John. (1993). Philosophy and the Reconstruction of Culture, Albany, State University of New York. Citado por Seoane et al. La democracia como un estilo de vida. (2009) Siglo XXI España editores, Madrid.

25 anos de movimentos democratizantes: O MST e o EZLN

Alexander Maximilian Hilsenbeck Filho
a.hilsenbeck@gmail.com

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
Doutorando em Ciência Política

As categorias sociais desaparecem, o homem é atomizado; é o ideal da democracia, da boa, isto é, representativa. Esse ideal foi criado pelo fascismo. É o que impera nos Estados Unidos. Essa é a essência do neocapitalismo; neste contexto, qual o problema fundamental? Como repensar a estratégia revolucionária? Mário Pedrosa.

As últimas décadas do século XX trouxeram importantes mudanças sociais, acompanhadas de não menores questões teóricas. Os anos 1980 no Brasil simbolizaram a derrocada da ditadura militar, enquanto em âmbito mundial os anos 1990 pareciam coroar a vitória do capitalismo democrático com o fim da URSS e dos governos socialistas.

Mas em plena “onda de democratizações” vivida pelas sociedades latino-americanas, há que se questionar o porquê da existência de, por um lado, um movimento armado que não reconhece a legitimidade do governo mexicano e há 16 anos exerce o autogoverno indígena em suas terras libertadas no estado de Chiapas, e por outro lado, um movimento de camponeses que faz 26 anos tem por tática principal – mas não única – a ocupação de terras em todo o Brasil.

Apesar de ter sido formado no processo de luta pela democratização da política institucional brasileira e buscar a efetivação de um dos artigos da Constituição, o que trata da reforma agrária e função do uso da terra, o MST, de acordo com uma vertente de leitura de intelectuais brasileiros, é essencialmente um movimento antidemocrático que “[...] recusa reconhecer a legitimidade institucional e ações do governo e do Estado” [numa] “[...] tentativa pré-política e precária de demolir a ordem política” (MARTINS, 2003); uma organização “anti-sistêmica” e “anti-Estado” (NAVARRO 2002a; 2002b); ou na definição de um ex-presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (GRAZIANO, 2004), uma “organização guerrilheira autoritária” que mina a democracia e encoraja ações de “terrorismo” no campo.

No caso dos sublevados indígenas no México, eles se insurgiram em armas contra um Estado que, se oficialmente não era uma ditadura, foi definido como a “ditadura perfeita” por Mario Vargas Llosa ou “a democracia mais ditatorial que existe” por Pablo Neruda, pois era exercida por uma simbiose de partido-Estado através de “eleições livres”, que garantiram por mais de 70 anos o Partido Revolucionário Institucional (PRI) no poder.

Não obstante, tanto um quanto o outro movimento apregoam a democracia como uma de suas bandeiras centrais e ambos surgiram num período de transição dos modelos político – para o período democrático e o governo eleitoral – e econômico – do capitalismo desenvolvimentista para o neoliberal. O MST afirma que para que se concretize a sua proposta de reforma agrária é necessário um Estado democrático popular, isto é, “[...] gerido democraticamente, com ampla participação das massas e buscando sempre o bem comum”¹. E uma das constantes consigna zapatista poderia ter sido retirada das revoluções do século XVIII, “Democracia, Liberdade e Justiça”.

Déficit, político e econômico, da democracia

Apesar de imperar certo senso comum quanto a aceção e benesses dessa forma política, em conjunto com conceitos como cidadania, desenvolvimento, direitos humanos, há uma multiplicidade de definições de democracia e suas formas na literatura especializada em ciência política e social,

¹ “Nossa proposta de reforma agrária popular” (www.mst.org.br)

desde concepções puramente “de procedimentos” – que se limitam a consultar o povo sobre a sua vontade – a mais “substantivas” – que consigam refletir o interesse geral, o bem comum e social e a participação efetiva da população sobre os rumos do governo (DONNELLY, 2002).

Independente da definição, como reconhece Nancy Thede (2006), as “novas democracias realmente existentes” se edificam sobre a exclusão, sendo que o pleno acesso as instituições democráticas e o integral respeito aos direitos, por conseguinte a uma verdadeira cidadania, se encontram restringidos apenas a certos setores da população, ficando a maioria afastada desse processo. Consequentemente, o imperativo as novas democracias é a ampliação da cidadania efetiva até os setores que dela permanecem excluídos. Há, portanto, um abismo entre forma e conteúdo, pois ainda que a maioria dos países evoque os direitos humanos e a democracia e busque consolidar sua legitimidade nacional e internacional neste compromisso, este adquire uma forma primordialmente verbal, isto é, sem correlação com o vivido pela maioria da população, realizando, quando muito, parcial e fragilmente esses ideais que se transformaram contemporaneamente quase em “consensos” internacionais (DONNELLY, 2002).

Tanto no Brasil como no México através da corrupção, da discriminação, da exclusão social, do agravamento das violações de direitos humanos e de sua impunidade e da ausência de rupturas significativas na área da cidadania, há a continuidade de uma mesma estrutura de dominação política e econômica tradicional, independente destes países adotarem modelos democráticos, governos civis, de transição e eleitos, ao invés de militares (PINHEIRO, 1996). Somado as violações de direitos e exclusão social, o déficit político da democracia pode ser apreendido na falta de canais democráticos que descentalizem o poder, impedindo que este perpassse toda a vida social e esteja sob o controle popular, não restringindo, portanto, os poderes do Estado e do capital.

Neste aspecto, percebe-se que a irrealização da democracia não se restringe ao domínio político sendo, também e sobretudo, no campo econômico onde se observa sua mais completa dilapidação.

A “abertura democrática” na América Latina não deve ser entendida apenas como fruto das reivindicações e luta dos trabalhadores e setores populares, pois ela foi incorporada ao imperativo da própria lógica de desenvolvimento atual do capitalismo, dado que a democracia tem sido esvaída de canais efetivos de participação popular e, o mais importante, de formas e possibilidades de mudança social, submetendo a vontade popular aos imperativos da acumulação e do lucro e, por vezes, as eleições de partidos “de esquerda” servem como válvula de escape das crescentes insatisfações sociais no continente.

Desta forma, a autonomização da esfera econômica permitiu uma extensão aos direitos políticos, pois estes já não são capazes de interferir na apropriação do capital e na separação clássica entre “governantes” e “governados”. Assim, o sufrágio universal, apesar de uma conquista das lutas sociais, foi secundarizado, fazendo com que aspectos mais decisivos do poder não “participem” do “jogo eleitoral”, pois estes aspectos são garantidos por instâncias cooptadas do Estado pelo capital e pelas grandes empresas transnacionais.

A (abstrata) igualdade cívica ao não estar conjugada a uma (concreta) igualdade econômica, acaba por servir como instrumento ideológico para negar a experiência mais direta dos cidadãos, seus laços de solidariedade, de classe, forjados no local de trabalho, nos bairros, nas assembléias, nas greves, nos pueblos, ao mesmo tempo em que escamoteia as desigualdades sociais e interesses classistas.

Na contemporaneidade, o conceito de democracia está a se referir mais à salvaguarda de direitos constitucionais e processuais e ao direito a privacidade e isolamento do cidadão individual do que ao exercício ativo do poder popular e coletivo. (HILSENBECK FILHO, 2006).

Como fruto da análise apresentada acima, observa-se um desencanto quanto a capacidade da democracia de gerar uma melhora na qualidade de vida da população através da implementação efetiva dos direitos (sociais, políticos e econômicos) e promover a participação ativa na condução dos rumos da sociedade.

É importante ressaltar que esta constatação não significa um abandono da perspectiva da democracia como modelo político a ser exercido nas sociedades, pelo contrário, do que se trata é de como garantir que a democracia seja realmente cumprida em toda a sua potencialidade e não somente em sua face exclusiva de procedimentos formais. Com efeito, como demonstra Vitullo (2007), apesar de forte descontentamento com as instituições democrático-representativas há importante grau de adesão à democracia como projeto, ideal ou aspiração a uma forma de organização melhor. Devendo-se levar em conta as dimensões disruptivas, o poder emanado da ação coletiva, não restritas às instituições políticas oficiais vigentes.

Para Ellen Wood (2003), as raízes das instituições da moderna democracia representativa, adepta de uma cidadania passiva das classes subordinadas em contraste com a cidadania ativa observada nas democracias antigas remete à República e Império Romanos, na Carta Magna britânica (1215), Revolução Gloriosa (1688), Bill of Rights (1689) e na Constituição dos EUA (1787). Segundo Vitullo, há uma diferença substancial – e não somente variações de graus – na forma de organização política da democracia direta e governos representativos, as próprias bases fundadoras seriam distintas (discussão e distinção que se principia já nos Federalistas e prossegue no pensamento ocidental com Weber e Schumpeter), sendo que a versão democrática hegemônica é produto da ascensão e consolidação das classes proprietárias, num primeiro momento frente à realeza, e depois sobre as multidões populares, tendo por valores o “[...] governo limitado, divisão e equilíbrio de poderes, representação política e liberdade civis. Tais princípios objetivavam e objetivam garantir a mais ampla liberdade para as classes capitalistas e a subordinação política das classes produtoras” (VITULLO, 2007, p. 50).

Essa contradição cada vez mais profunda entre a democracia e o capitalismo será um dos cerne de atuação e reivindicação do EZLN e do MST, que fundam-se em ampla participação popular e na vinculação desta com a autonomia.

Para além do accountability?

É recorrente nas análises de cientistas políticos sobre os sistemas democráticos na América Latina o apontamento da debilidade dessas democracias como fruto da deficiência de certos mecanismos tradicionais de prestação de contas (accountability), como a ausência de um sistema intraestatal eficaz de pesos e contrapesos de poderes, a falta de instituições judiciais autônomas e a persistente corrupção nos diferentes níveis de governo. De fato, para Pinheiro (1996, p. 15) “A não-transparência, a não-accountability, a impunidade são os pilares da dominação política e econômica tradicionais”

A prestação de contas entendida como o controle social do aparato estatal, uma complexa rede de mecanismos para controlar os políticos e os burocratas (ISUNZA, 2006), uma multiplicidade de fatores que se complementam e que implemente um diálogo permanente, e institucional, entre funcionários e cidadãos (SCHEDLER, 2004), que regule e reduza a distância entre representantes e representados, mas preservando a distância característica das relações de representação (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Mas, para além da fundamental questão apontada pelo accountability de fiscalizar os representantes e reduzir a fissura entre estes e os representados mantendo, entretanto, a distância entre autoridades políticas e a cidadania, como estreitar a tal ponto a democracia para que esta não seja somente um sistema no qual o cidadão possa monitorar, cobrar e eventualmente punir os

representantes? Mas, no qual o cidadão seja ativamente responsável pelos rumos da sociedade?

Em decorrência do desencanto com o modelo tradicional das instituições políticas (parlamentos, partidos e imprensa), para Cunill (2006), vem a ser cada vez maior, inclusive por pessoas “comuns”, a busca por canais de expressão de participação direta da cidadania, que por sua vez, possam recuperar o “potencial ético universalizador”. Além disso, busca-se também “cidadanias diferenciadas”, isto é, espaços e meios de representação social que possibilitem a expressão e defesa de interesses coletivos e difusos, que abarque as dimensões culturais e valorativas da sociedade, como dos indígenas, mulheres etc. Neste sentido, para Perruzoti e Smulovitz (2002), existem atualmente formas alternativas de controle da sociedade civil no exercício de prestação de contas, pautadas nas ações dos cidadãos e dos meios de comunicação, que podem compensar algumas limitações intrínsecas dos mecanismos tradicionais, notadamente para os autores: associações civis, ONGs, movimentos sociais e meios de comunicação autônomos, ainda que eles não se detenham na orientação ideológica e política das ações dessa “sociedade civil”.

Se por um lado, na bibliografia levantada sobre o tema há uma crescente corrente que identifica que uma ampla participação comunitária pode melhorar a governabilidade, propiciando maior transparência e a prestação pública de contas (FOX, 2002), por outro lado, até que tipo de participação é considerado? Levantes armados, territórios liberados, ocupações de terras e prédios públicos também fazem parte deste repertório “democratizante”?

Conforme Nancy Thede (2006), tanto os direitos humanos, a democracia e a cidadania, são processos e princípios em movimento que se constroem mutuamente, cristalizando, num momento e em um espaço social dado de uma sociedade democrática, partes de um consenso social básico sobre as regras do jogo. Não sendo estáticas, elas são o produto de uma relação de forças num dado momento da sociedade, contemplando os problemas desta e as reivindicações dos movimentos com vistas a mudanças no marco institucional. Dentro desta perspectiva, os cidadãos seriam aqueles cujas exigências em relação aos direitos estão reconhecidas e institucionalizadas historicamente nos sistemas políticos e jurídicos. Por outro lado, os excluídos seriam então, os grupos cujos direitos articulados por eles mesmos não formam parte do consenso social que sustenta e define o sistema político. Sendo assim, o motor da mudança democrática advém destes grupos não reconhecidos dentro do consenso democrático, que pelos mais distintos meios – enfrentamentos, alianças, mobilizações etc. – renegociam o âmbito de aplicação e definição deste consenso social, com vistas ao reconhecimento e institucionalização de seus próprios direitos, para que se tornem cidadãos com direitos. “La ciudadanía es el resultado de un proceso a través del cual los grupos excluidos se movilizan para formular y reclamar sus derechos” (THEDE, 2006, p. 26). Deve-se levar ainda em conta, que grande parte dos direitos exigidos tanto pelo MST quanto pelo EZLN estão institucionalizados nas Constituições nacionais, ainda que não efetivados plenamente em suas sociedades.

Portanto, certas ações de movimentos sociais se fazem exatamente porque se chocam com o ordenamento jurídico do seu país, em geral para melhoria da situação dos direitos do conjunto da sociedade. Logo, através de mobilizações os atores sociais coletivos, ao impor-se aos demais setores da população como participantes legítimos do espaço público com direito à palavra, se constituem como “[...] los nuevos actores de la democracia [pues] son aquellos sectores excluidos que se organizan y reivindican su derecho a ser incluidos en el consenso social que está en la base de las instituciones y procesos democráticos” (THEDE, 2006, p. 27).

Estes movimentos, mesmo que não contem com maiorias populacionais, com o consenso social ou atribuições constitucionais e jurídicas, legitimam-se tanto na intensidade e justiça de suas reivindicações, quanto no impacto de suas ações, tendo sanções concretas e simbólicas.

Historicamente os direitos que balizam as sociedades contemporâneas foram conquistados

pelos movimentos sociais e populares, como o movimento operário. Desta forma, as instituições democrático-liberais hoje existentes, como o voto universal para cargos legislativos, os direitos trabalhistas etc., foram o resultado de lutas sociais (como as greves num momento em que eram ilegais) e ações diretas (como ocupações de fábricas, bloqueio de ruas etc.). O rompimento da ordem estabelecida (ainda que por meios considerados não institucionais e mesmo a-legais) pode representar uma disputa de legitimidade entre a ação legal dos que controlam o monopólio da violência estatal, os grandes meios de comunicação, as instâncias jurídicas e legislativas e os que reivindicam uma maior justiça, inclusão de direitos, o cumprimento da Constituição etc., e que não encontram outros canais possíveis para o atendimento de suas demandas e exigências. Conforme pronunciamento do MST, “[...] as leis a favor do povo somente funcionam com pressão popular”². Uma verdade que confirma o axioma explicitado por Atílio Boron, de que nesses lados do mundo, são necessárias quase revoluções para que se consigam efetivar reformas populares.

Piso e não Teto

A busca de ambos os movimentos pela garantia universal de direitos e o exacerbamento da democracia leva, inevitavelmente, à problematização sobre a possibilidade da institucionalização, de subsunção à lógica da política tradicional e estatal que pode lhes enredar nas tramas da burocracia, interna ou externa.

Isto remete, uma vez mais, a grande capacidade do capitalismo de absorção e recuperação do conflito social. No caso atual brasileiro, especialmente ao se tratar de um governo com largo vínculo e experiência com as lutas de esquerda e de um presidente com notável carisma entre os setores populares. No caso zapatista, se há uma autonomia do movimento que impede uma recuperação direta pelos canais institucionais, o governo busca dividir os pueblos indígenas ao promover obras públicas e distribuir recursos em comunidades não zapatistas, além de constantes incursões militares e a existência de grupos paramilitares que ostensivamente ameaçam a população. Mas, é importante aclarar que o fato de haver participação (direta ou indireta) do movimento em instâncias do governo não significa por isso uma institucionalização automática ou a falta de autonomia.

Para Brancalone e Chaguaceda (2010), o MST tem grande pendor governista e a reforma agrária defendida por ele, a pesar da bandeira vermelha e de toda a iconografia revolucionária, pode operar nos marcos econômicos do capitalismo neokeynesiano e a legalidade do Estado liberal.

Esta análise vem em encontro com a observação do diretor-geral da Associação Brasileira de Informação (Abin), Wilson Trezza, que afirmou que a agência monitora o MST mas acredita que o movimento é composto por correntes bastante moderadas, que crêem na negociação política e ações mais violentas não seriam a prática predominante no movimento, ainda que talvez exista uma pequena parcela que acredite em tais formas³.

Contudo, a perspectiva de movimentos predominantemente constitucionalistas e inseridos dentro da lógica do Estado, contrasta com um pensamento estratégico que parece estar tornando-se dominante na maioria dos países, sobretudo após o fim da Guerra Fria, que passa a preocupar-se primordialmente com o “inimigo-interno”, que através do emprego da tecnologia, das idéias, dos meios de comunicação e da força militar poderia atacar a sociedade para conquistar a mente e o coração da população, numa guerra de quarta geração, conforme definição do general Carlos Alberto Pinto Silva (2009). Na mesma linha, os ex-secretário de Justiça e ex-embaixador mexicano na Itália, Mário Moya Palencia (COSTA 1999), afirma que o EZLN associou-se a diversas ONGs internacionais para realizar o que ficou conhecida como a primeira experiência efetiva de “netwar”.

2 MST Informa, ano VIII, nº 174 de 09/10/2009.

3 Novo diretor da Abin afirma que o MST não é violento. Jornal O Globo, 15/10/2009.

Essa Guerra em Rede Social (GERS)⁴, travada por movimentos sociais e grupos militantes da sociedade civil, na perspectiva do general brasileiro, deve ser motivo de atenção do governo, constituindo-se como alvos potenciais para uma possível GERS “[...] as questões ambientais, indígenas, e sociais (como o racismo e **as atividades do MST**)”⁵.

Para além de devaneios pós-modernos que classificam, por exemplo, o conflito em Chiapas como uma guerra puramente informacional e somente de palavras⁶, a análise tanto do general quanto do ex-secretário de Justiça e ex-embaixador, tem o mérito de pontuar conscientemente a luta de classes que caracterizam esses conflitos, numa conjuntura de tentativa de criminalização dos movimentos sociais, associando-os ao terrorismo e ao banditismo.

Contudo, não nos parece que sejam antagônicas as duas perspectivas apresentadas (de institucionalização e acomodação ao aparato institucional, ou de um novo front de batalha interno), pelo contrário, acreditamos que elas são inclusive complementares, pois corresponde a dupla faceta da dominação hegemônica, de coerção e assimilação, de absorção e recuperação dos conflitos sociais.

Por essa lógica, também internamente aos movimentos deve se apresentar esse embate, inerente a qualquer processo de luta, de forças que tendem à burocratização e à autonomia.

A primeira vista pode parecer que o EZLN nega qualquer relação com o sistema político mexicano, enquanto o MST tem uma relação de dependência com o Estado brasileiro, ou ao menos de não autonomia, porém, uma leitura mais atenta demonstrará que a relação de ambos com o Estado e a sociedade que fazem parte são complexas, dinâmicas e múltiplas e que é necessário sempre ter presente a correlação das forças sociais e políticas em conflito, as oportunidades e os desafios colocados.

A perspectiva de total negação do EZLN em relação ao Estado parece ser mais conjuntural e um anseio de certos intelectuais, do que um princípio rígido do próprio movimento. O atual momento de negação da política em moldes partidários e eleitorais corresponde, em nosso ponto de vista, a uma leitura crítica dos zapatistas quanto ao fato de que as reais possibilidades de mudanças que os insurgentes exigem não poderem ser impulsionadas por esse mecanismo e da necessidade de se criar novos e efetivos canais democráticos e de luta. Como alternativa, o EZLN propõe a articulação e mobilização dos setores sociais desde baixo. Mas, uma análise histórica do desenvolvimento das formas de luta do zapatismo ao longo dos seus 16 anos mostrará que os insurrectos, não por poucas vezes, procuraram influir nos caminhos da política nacional recorrendo ao apoio a partidos oposicionistas, ao parlamento, e negociações com o governo. Ainda que isto não signifique prejuízo aos ideais organizativos horizontais zapatistas.

Em relação ao MST, quanto ao sistema político que almejam:

Queremos um país que crie e utilize permanentemente mecanismos de participação e decisão direta da população, nas várias instâncias de decisão do poder político e social, construindo uma verdadeira democracia popular participativa. É preciso regulamentar os plebiscitos, referendos e consultas populares para tomada de decisões de importância para o povo. Defendemos uma ampla reforma política que garanta liberdade de organização política e partidária, financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais em todos os níveis, controle da propaganda mentirosa, fidelidade partidária, revogação de mandatos pelo voto popular, fim do sigilo bancário, patrimonial e fiscal de

4 Em contraposição a ciberguerra (conduzida através de alta tecnologia militar travada por dois Estados), a guerra em rede é travada de modo assimétrico por um Estado e grupos organizados em rede (que pela definição podem ser terroristas, criminosos, movimentos sociais e grupos militantes da sociedade civil), através

5 Grifo nosso.

6 Debruçamos-nos anteriormente neste assunto, HILSENBECK FILHO, 2009.

todos os candidatos e de todos ocupantes de cargos públicos, em todos os níveis. Ajuste dos salários de todos eleitos equivalente à média dos ganhos dos servidores públicos ⁷.

É num contexto de suposta crise, não apenas do capital (simbolizada pela crise econômica) ou da esquerda (exemplificada na falta de capacidade de dar respostas organizativas e políticas a reestruturação do processo produtivo), mas também da crise ecológica e de descrença de que o progresso e o desenvolvimento são inerentemente positivos e que trarão em seu bojo benesses para a humanidade que compensarão agruras passadas e presentes, que estes movimentos sociais atuam. É nesta condição de transição histórica, em que os elementos de uma herança iluminista que glorificava a modernidade mais se assemelham aos espólios falidos que ninguém os reivindica, que estes movimentos devem encarar a dicotomia de construir um mundo novo, com os elementos próprios da complexa dinâmica do mundo atual. Inventar e reivindicar direitos, lutar pela sua concretização, protestar pela sua não aplicação são estratégias que ao mesmo tempo em que buscam a ampliação do âmbito da cidadania e questionam os limitados horizontes deste sistema social, pode se restringir a institucionalização dos conflitos.

O que coloca a necessidade de encarar o debate prático acerca da superação do modo de produção capitalista, com todos os riscos daí advindos de recuperação e institucionalização de suas lutas, tendo que atuar numa dupla vertente, no tempo cotidiano da ação política imediata e, de forma mais ampla, no longo tempo das transformações sociais históricas.

Numa nova conjuntura em que ocorreram profundas mudanças na composição do próprio capitalismo e da classe trabalhadora – e em que ocorrem densas modificações nas relações de produção no campo, hegemônicas pelo agronegócio – é imperioso aos movimentos sociais que eles consigam interpretar essas transformações e encontrem novos formatos de organização e relações sociais que possam ir para além dos contornos até então experimentados. E na práxis destes movimentos, se faz fundamental que aliem, com a prática que desenvolvem teorias que lhes possibilitem nortear os seus objetivos e leituras de mundo. Neste sentido, é importante perceber se há a permanência de mecanismos que evitem que ocorra a separação entre “direção” e “base”, o que significa dizer que se na prática, e nas contradições internas dos movimentos, prevalece a democracia como motor de seu dinamismo.

As referências a democracia, enquanto poder popular, não se limitando apenas ao plano de programas e do discurso, deve ser vivido em suas práticas cotidianas. Tanto o MST, como o EZLN, possuem sua base social a partir da qual organizam a ação coletiva pelo fato de deterem alguns **meios de produção**, com ou sem a concessão estatal, e de onde efetivam os germes de transformações substanciais nas formas de organização. É, portanto, nas comunidades, assentamentos e acampamentos, que se impulsionam a luta pela igualdade de gênero; o combate ao racismo; práticas coletivistas e democráticas de decisões; programas autônomos de saúde e educação.

Estes dois movimentos, com trajetória similar e estratégias distintas, surgiram baseados não em programas eleitorais ou políticos tradicionais, mas afirmavam o que pretendiam fazer conforme iam construindo, na prática, o caminho a percorrer, isto é, davam concretude aos seus programas coletivos, seja em seus assentamentos e acampamentos, seja em seus “caracóis” e territórios autônomos em rebeldia, a partir de suas próprias práticas objetivas. Materializando um processo educacional de viver a democracia pela ação, na luta para superar as desigualdades sociais e econômicas.

Ao não reproduzir a democracia como um simples procedimento político ou um conjunto formal de condições esses movimentos promovem uma cidadania ativa e reflexiva que coaduna com modalidades sociais mais democráticas e participativas. Criam formas de participação cidadã para além da eleitoral, satisfazendo assim, o anseio de parcelas da sociedade de pertencimento

e realização de uma ação direta, recolocando a política nas mãos dos cidadãos comuns. De igual maneira, estes movimentos impedem que se invisibilize as expressões do conflito social, ao mobilizarem e organizarem os setores populares revelando, uma vez mais, que a história está bem longe do seu fim, e que ela ainda se move, pelo conflito e pela luta de classes. Conflito que é constituição do próprio processo democrático.

Existe um *ethos* no zapatismo e no MST de que os sujeitos se formam na luta, de que os processos de luta são espaços de politização, de que as conquistas são fruto da organização e da ação dos “de baixo” e não dádivas ou legados do Estado, que as pessoas devem se mobilizar constantemente para a garantia e o exercício dos seus direitos⁸. Desta forma, a ação autônoma das massas populares cria um novo espaço público que contém os germes de uma sociedade mais justa e igualitária. Estendem assim, a democracia para patamares da vida cotidiana, pois a soberania não pode ser uma caixa mágica que só se tenha para passar a terceiros de tantos em tantos tempos, ou se vive ela, nos aspectos e espaços principais da vida moderna, isto é, no trabalho, na escola, nas relações familiares e sociais, econômicas e políticas, ou ela continuará a ser mero método e procedimentos, um engodo para limitar a efetiva participação popular.

A perspectiva de que esses movimentos fortalecem o processo de democratização de suas respectivas sociedades (e mesmo para além delas, através da ressonância que impulsionam) tem que ser entendida no contexto próprio em que ocorrem suas ações e os inimigos e as barreiras que enfrentam. Seria ingenuidade se ater somente as estruturas convencionais do sistema político democrático, restringindo este a mecanismos formais de definição. Em sociedades endemicamente desiguais, com práticas contumazes de violação dos direitos humanos, através de prisões arbitrárias, assassinatos, torturas, ameaças de morte, despejos violentos, incursões militares, grupos paramilitares, fraudes eleitorais, monopólios dos grandes meios de comunicação comerciais e tentativas constantes de criminalização dos protestos sociais, esses movimentos são sopros de vitalidade democrática que podem influir decisivamente para a construção e consolidação de uma potente e engenhosa sociedade civil, ao incorporarem e organizarem setores marginalizados da população, ao rearticular a classe trabalhadora.

Desta forma, eles dão rosto e voz, isto é, existência social para a multiplicidade de atores que lutam e resistem, ou apenas sobrevivem, mas são igualmente cobertos pelo manto do anonimato que o termo “pobreza” ou “excluídos” os retrata oficialmente, como números e estatísticas, objetos de políticas em relatórios, teses e propagandas. Rompendo a distinção não escrita, mas oficial de cidadãos de segunda categoria.

Mesmo com suas contradições e ambigüidades, o MST e o EZLN buscam ampliar, construir e inventar a democracia, dando-lhe um conteúdo mais concreto, econômico e social, mais próximo aos de baixo, na busca pelo exercício do poder-popular.

Mas, tal qual a face de Janus, essa é apenas uma da dupla perspectiva destes movimentos. Por um lado, a necessidade de atender a situações cotidianas concretas, de dar soluções imediatas para seus problemas de reproduzir a vida nas mais duras condições, os leva a reinventar e aprofundar a democracia, a serem promotores da cidadania e da democratização social, a lutarem pela consolidação e avanço nos direitos conquistados historicamente mas jamais exercidos. Por outro lado, ao não enveredar pelo simplismo idealista e messiânico, nem se perpetuar no imobilismo pragmático, este processo de conquistas e lutas os faz lançar as bases de uma sociedade não capitalista.

Essa dupla perspectiva, por sua própria característica, ganha outros desdobramentos,

8 No caso zapatista isso se torna mais do que evidente pelo fato das comunidades terem que pegar e manter empunhadas suas armas para a defesa de seus direitos. Quanto ao MST, conforme Marina, da Direção Nacional, mais de 70% dos assentamentos no país foram fruto de ocupações diretas de terra (Informação oral, São Paulo, 19/01/2009).

entrelaçando lógicas diferentes, às vezes até mesmo, mas não necessariamente, contraditórias. Pois estes movimentos são compostos por grupos e indivíduos heterogêneos, que estão constantemente investindo novas significações e trajetórias históricas, não homogêneas, ao seu próprio processo de desenvolvimento. Não se movendo por uma simples resposta de sobrevivência contra a pobreza, tampouco identificando os sujeitos envolvidos nestas lutas como a emergência do “novo sujeito social” herdeiro e promotor da transformação (MERKLEN, 2002), (DOBRY, 1998), neste caminhar eles estão a conscientizar e organizar amplos setores da sociedade; estão a vivenciar práticas de solidariedade, respeito, coletivismo e democracia que dificilmente não conformarão parte de seus costumes.

Assim, a reforma agrária e os direitos indígenas, ou a democracia, liberdade e justiça reivindicados por estes movimentos, deve ser entendido como o piso e não o teto do sistema social almejado por eles.

Se no discurso os políticos mais à direita ou à esquerda se confundem, há que se observar as práticas e formas organizativas democráticas realmente exercidas, neste ponto, o MST e o EZLN têm muito que ensinar a toda a sociedade

Estão a cultivar a semente da esperança que tende a germinar na flor de uma nova sociedade e de novos seres humanos.

Bibliografia

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (2009). Coletiva de Imprensa do MST na cidade de São Paulo, 19/01/09.

BRANCALEONE, Cássio; CHAGUACEDA, Armando (2010). El Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) hoy: perspectivas y rumbos de la izquierda social brasileña (Trabalho inédito enviado pelos autores para o correio eletrônico: a.hilsenbeck@gmail.com).

COSTA, Nilder (1999). As ONGs e a ‘netwar’. Disponível em: <http://www.alerta.inf.br/Geral/938.html> Acesso em 21 jun 2009.

CUNILL Grau, Nuria (2006). Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina. Capítulo VI, p.167-191.

DONNELLY, Jack (2002). Direitos humanos, democracia e desenvolvimento.

FOX, Jonathan (2002). La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural. Política y gobierno, vol. IX n. 3, p. 95-133.

GRAZIANO, Xico (2004). O carma da terra. São Paulo, A Girafa.

HILSENBECK FILHO (2006). Governos de “esquerda” e movimentos sociais na América latina: entre a cooptação e a construção de uma democracia autônoma. Revista Espaço Acadêmico, n. 62. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/062/62hilsenbeckfilho.htm> Acessado em 19 jul 2006.

_____ (2009). Zapatismo: Entre a guerra de palavras e a guerra pela palavra. Disponível em: <http://passapalavra.info/?p=2677> Acessado em 15 abr 2009.

ISUNZA, Ernesto; OLVERA, Alberto J. (coords.) (2006). Democratización, rendición de cuentas y

sociedad civil: participación ciudadana y control social, CIESAS-UV- Miguel Ángel Porrúa, México.

MARTINS, José de Souza (2003). O sujeito oculto: ordem e transgressão na reforma agrária. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.

NAVARRO, Zander (2002a). Mobilização sem emancipação – As lutas sociais dos Sem Terra no Brasil. Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista, org Boaventura de Sousa Santos. São Paulo: Civilização Brasileira.

_____ (2002b). O MST e a canonização da ação coletiva (Resposta a Horácio Martins Carvalho). Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista, org Boaventura de Sousa Santos. São Paulo: Civilização Brasileira.

PERUZZOTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (2002). Accountability social: la otra cara del control. Capítulo 1, p. 23-51.

PINHEIRO, Paulo Sérgio (1996). O passado não está morto: Nem passado é ainda. In: Prefácio à DIMENSTEIN, Gilberto (1996). Democracia em pedaços. Direitos humanos no Brasil, Companhia das Letras, São Paulo, p. 07-45.

PINTO SILVA (2009). A guerra de quarta geração, a guerra em rede social e a situação atual em Honduras. Disponível em: http://www.defesanet.com.br/pensamento1/gen_pinto_silva_4.htm. Acessado em 12 out 2009.

SCHEDLER, Andreas (2004). Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Aceso, México.

THEDE, Nancy (2006). Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos.

VITULLO, Gabriel Eduardo (2007). Teorias da democratização e democracia na Argentina contemporânea. Porto Alegre: UFRN; Editora Sulina.

WOOD, Ellen. M (2003). Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo.

Aprendizajes políticos de los jóvenes de Medellín. Reconfiguración cotidiana de la política para democratizar la sociedad ¹

Deicy Patricia Hurtado Galeano

deicyhurtadog@yahoo.com.ar

Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia
Medellín, Colombia

Introducción

Investigadores, activistas de movimientos sociales y ciudadanos latinoamericanos hemos estado constatando que no nos sentimos incluidos en los universalismos éticos ni en los nacionalismos estatales² contruidos por la modernidad occidental, sentimos que algo de ese vestido o de esos ropajes –llámense epistemológicos, teóricos, culturales o políticos- no nos queda bien. Las corrientes críticas del pensamiento nos han ayudado a entender que esto es así y que no por ello tenemos que persistir en esculpir nuestros cuerpos para llegar, algún día, a la medida justa que esos ropajes imponen.

Muchos son los actores, procesos y escenarios donde se pone en evidencia el malestar con estos moldes y con los sastres que los fabricaron, pero en esta ponencia me ocuparé de unos actores: los jóvenes, y de un escenario: la política. Porque si algún actor social ha persistido en mostrar las fisuras del patrón cultural universal han sido ellos y el espacio hacia el que han enfilado con mayor fuerza su repudio y hastío en las últimas décadas es el de la política convencional, con sus representantes y formas de organización jerárquica, con sus hábitos y costumbres clientelistas y corruptas, con sus emblemas y símbolos que parecen no significar ya mucho para esta generación. Repudio que ha llevado a muchos a abdicar de la política y a muchos otros a ensayar modalidades distintas de actuación política, al punto que autores como Maffesoli (2005) los han catalogado como las figuras emblemáticas de la transformación contemporánea de la política. Es justamente de estos últimos jóvenes y de sus expresiones re-configuradoras de la política en lo que queremos poner la atención.

Esta ponencia está basada en los resultados de la investigación Jóvenes, participación política y formación democrática y tiene como propósito presentar algunos de los hallazgos más importantes sobre las formas de expresión y comunicación que un sector de jóvenes de Medellín han construido no sólo para mostrar la estrechez de la política sino para exponer en distintos espacios públicos sus formas particulares de hacer política: la música, el grafiti, el teatro, las artesanías, los medios de comunicación alternativos, la agricultura orgánica y las estéticas corporales. Jóvenes que están articulados a diversas formas organizativas: Red Juvenil, OtraEzcuela, Desadaptadoz, Punkies y Cerebro, Crew Peligrosos, Crisálidas, Arte Ambigua y Revolución de la Cuchara.

Se trata de un ejercicio descriptivo y analítico de esa multiplicidad de escrituras, lenguajes, discursos y acciones que hacen parte de los aprendizajes políticos de los jóvenes para mostrarle a la sociedad que nos son ciudadanos inermes o apáticos, sino sujetos que están renovando las concepciones dominantes de la política y de la ciudadanía, pero sobre todo que están luchando por el reconocimiento de sus identidades y especificidades, sin olvidar la necesidad construir un mundo mejor (perspectiva de futuro) desde la esfera más cercana e íntima (ellos mismos) que requiere de la experiencia común (el nosotros).

Aunque por razones de espacio no podrá desarrollarse en este texto el corpus teórico que acompaña esta investigación, conviene precisar que nos apoyamos en una concepción ampliada y contextualizada de la ciudadanía que, sin desconocer la importancia de su dimensión prescriptiva y jurídica, pone el centro de atención en su comprensión como experiencia y ejercicio cotidiano, como

¹ La investigación de la que se deriva esta ponencia fue financiada por Colciencias, la Universidad de Antioquia y la Universidad Central. Código No. 20304018.

² Esta crítica a los particularismos universalizados y de las vías únicas de conformación del Estado puede ampliarse en: Zapata-Barrero (2001); Habermas (1999); Maffesoli (2005).

lucha permanente³ ; pues es esta concepción la que permite reconocer prácticas invisibilizadas, actores excluidos, voces silenciadas y sujetos infravalorados en su capacidad de actuar con otros, es decir, de emprender una acción política que haga de la democracia más que un régimen político una forma de vida. Así mismo ha sido necesario recuperar la perspectiva agonística de la política, que no es sólo consenso también es disputa y contradicción, que nos advierte sobre la necesidad de una aproximación culturalista de la política; es decir, nos ha llevado a superar la concepción de la cultura política como la condensación de las creencias y preferencias de la opinión pública mayoritaria (medible a través de encuestas), para acercarnos a la idea de aprendizajes políticos que aluden a ese entramado profundo en el que anidan y se forman las representaciones simbólicas que hacen inteligible la realidad y orientan la acción política⁴ .

Un marco analítico que nos pone de presente la subjetividad y la perspectiva del actor del proceso político, que permite contrarrestar las tendencias homogeneizantes y generalizantes para rescatar la voluntad de esperanza (Bermudo, 2001) que cotidianamente construyen distintos actores y grupos sociales. Por eso la opción metodológica ha trasegado por dos sendas: la reflexividad dialógica que propone la realización de una investigación con los jóvenes, no sobre los jóvenes; y las narraciones como posibilitadoras de la comprensión de sus experiencias y de sus universos políticos⁵ .

En lo que sigue se expondrán algunos elementos encontrados en las experiencias de los grupos juveniles que dan cuenta de la forma como están redimensionando la política a través de modalidades del quehacer político distintas a las del modelo de la democracia representativa, desde ellas los jóvenes en Medellín están otorgando otros sentidos a la política y están pugnando por ensanchar el *demos* de una ciudad que se ha debatido entre la pobreza, la exclusión y el conflicto urbano.

1. La denuncia de los malestares con la sociedad y con la política

Aunque muchos hablan de la falta de consciencia de los jóvenes sobre la realidad social que les ha tocado vivir, lo que se condensa en frases como “¡usted no sabe en donde está parado!”, o en preguntas como “¿en qué país cree que vive?”, lo cierto es que nuestro acercamiento a las experiencias de jóvenes nos ha mostrado las capacidades que han desarrollado para identificar las situaciones de injusticia e inequidad a que se enfrentan, empezando en las esferas más íntimas (las relaciones amorosas, familiares y vecinales), pasando por los contextos de la ciudad y del país (las dinámicas violentas pervivientes), hasta llegar a escenarios estructurales y globales (la dependencia y la pobreza generada por el sistema capitalista).

“[...] la aparición de diversas formas de violencia, tanto en el ámbito rural como urbano. Surgieron los grupos de justicia privada, las milicias, el sicariato”. Fue justamente esta situación la que exigió una nueva expresividad musical. El rock era el sonido a imponerse, con el que una gran cantidad de jóvenes se identificaron. Pero además, hijo de éste, nacía una vertiente, que como todo hijo se declaraba rebelde y aún más contestataria y visceral, era la “generación punk”. En los barrios populares, en particular, este nuevo lenguaje cayó como anillo al dedo a una juventud obligada a sobrevivir en condiciones hostiles con déficit de vivienda, de salud, de educación”. (Taller contextos)

Lo anterior logra verse claramente cuando en los talleres de la memoria, los integrantes de los grupos evocaron los contextos de violencia como los motivos que impulsaron a la conformación de

3 Para una ampliación de esta concepción de la ciudadanía, véase: Naranjo, Hurtado y Peralta (2001); Uribe de Hincapié (1998); Guerra (1989); Tilly (2004).

4 Para esta concepción de la política, véase: Lechner (1997); Martín- Barbero (1997); Uribe de Hincapié (2008); Morán (1996).

5 Esta apuesta metodológica está sustentada en: Reguillo (1998); Ghiso (2000); Guber (2001). Para reconocer la voz de los jóvenes se realizaron: entrevistas grupales, talleres de la memoria y observación participante.

la mayoría de estas organizaciones. Contextos que para los jóvenes han sido agenciados por los grupos armados, las bandas delincuenciales y el Estado mismo como perpetradores y perpetuadores de las múltiples violencias que ha enfrentado la Ciudad y el País. Contextos de violencia y exclusión que se producen y reproducen en la esfera íntima del amor, la familias y el vecindario; por ejemplo, narraban cómo vestirse y peinarse distinto, gustar de otras músicas y ritmos, tener otros rituales y prácticas los ha convertido en objeto de señalamiento, de estigmatización, de exclusión y hasta de eliminación física. Esto se evidencia en que estos jóvenes han sido perseguidos por actores tradicionales como la iglesia católica y por los emergentes como los grupos armados paramilitares por el rechazo al militarismo de la sociedad colombiana, así como por la búsqueda de relaciones equitativas entre hombres y mujeres, entre los seres humanos y la naturaleza y por la visibilización de la “podredumbre” social.

“Los políticos representan intereses particulares, esto incluye empresas del sector privado y actores armados. La administración municipal atiende sólo a los líderes comunitarios de la “maquinaria”. Hay ausencia de espacios de participación, la paramilitarización, la politiquería, el clientelismo y la corrupción han llevado al desfalco de las finanzas públicas por la permanente utilización de recursos con fines particulares. El Municipio presenta un continuismo de los líderes políticos tradicionales [...], lo que hace imposible que existan espacios para la diversidad política. [...]. Nosotros nacemos como una crítica a las formas tradicionales de hacer política”. (Taller contextos)

En síntesis, los jóvenes tienen aprendizajes que les permite tener conciencia de la situación conflictiva en que se desenvuelve su vida y la de sus grupos, lo que genera en ellos preguntas y cuestionamientos sobre lo que ocurre, sentimientos de inconformidad y necesidad de construir alternativas. Tal como lo dice Pilar Riaño (2006) la violencia no sólo como impronta en la memoria de los jóvenes que los obligó obedecer, sino que también los ha incitado a la acción mediante la organización): “[...] el arte es el camino al cambio de la cultura; la cultura es lo más peligroso que hay. Un pueblo culto, inteligente no se deja oprimir. Luchar por la vida es un acto político cuando existe un sistema que quiere negar la vida. Eso es peligroso para los Estados” (Taller acciones políticas).

Para estas organizaciones ni el temor generado por la violencia, ni las sistemáticas formas de exclusión e infrareconocimiento los paralizó, por el contrario asumieron el reto de la acción que les permitiera salir del círculo vicioso que los ha visto a la vez como víctimas y como victimarios de este contexto de violencias: “[los grupos en general] no queremos hacer cosas tradicionales, pero esto implica una acción nueva, las transformaciones culturales son lentas” (Taller acciones políticas). El sentido político, entonces, se desprende de su capacidad para reconocer y denunciar los malestares de los jóvenes con la sociedad (violencias, pobreza) y con la política (referentes y prácticas políticas excluyentes, autoritarias, corruptas) que se constituyen en motivos para actuar.

2. La decisión de emprender la acción

En resonancia con lo antes planteado, las acciones que despliegan los grupos surgidas de sus experiencias de exclusión e invisibilización, no sólo les ha permitido ver de frente y denunciar los problemas de la ciudad, sino también alimentar de manera diferente los debates sobre dichos problemas: con las letras de sus músicas, los grafitis, los performances y el teatro, con las artesanías y el trabajo de la tierra, con las marchas y acciones directas, con las prácticas pedagógicas libertarias, con los blogs; en últimas, han aparecido en el espacio público con herramientas y dispositivos distintos al voto, a la filiación en el partido, a la representación política, al consumo irreflexivo de la noticia política.

La primera herramienta, alude pues a articularse con otros, a organizarse y construir grupo para trascender la soledad y el individualismo que impone la sociedad contemporánea. Sus

organizaciones son, pues, una primera forma de buscar un sentido social vinculante, un nosotros a pequeña escala que se va ampliando cuando se articulan con grupos de pares para defender intereses propios de los jóvenes. Articulaciones claramente visibles en el caso de la objeción por conciencia y ligado a ello la prevención del reclutamiento ilegal de menores, lo que le ha permitido a los jóvenes tener un motivo de lucha propio que cohesiona a muchos sujetos y organizaciones locales, nacionales e internacionales.

Este impulso a la organización se expande aún más cuando han encontrado que sus luchas no pueden desconocer las otras que se libran en la Ciudad y en el País, porque sus necesidades e intereses como jóvenes están atravesados por su situación de pobladores urbanos, pertenecientes a sectores populares, por la condición de género e identidad sexual: *“Hay [...] otras actividades que no han sido tan características de la Red, pero digamos que con eso empezamos a meternos en lo de las causas estructurales, como por ejemplo la articulación de red de organizaciones comunitarias de Medellín”* (Entrevista grupal a organización).

Es esto lo que les lleva a constituir redes de acción conjunta relacionadas, por ejemplo, con la desposesión de derechos sociales y económicos (la movilización por el acceso universal y democrático a los servicios públicos básicos, las plataformas de economía solidaria), la reivindicación de derechos colectivos (el referendo por el agua, la redistribución de la tierra, la ruta pacífica de las mujeres y la movilizaciones ambientalistas). Redes de trabajo y cooperación conjuntas que generan aprendizajes internos a la organización como el fortalecimiento de confianzas y afianzamiento de capacidades, y externos que aluden a la apertura de caminos para el reconocimiento ante públicos más amplios que les obliga a cualificarse políticamente, pero sobre todo, porque ese es el camino para construir con otros –similares y distintos- un proyecto de sociedad que exprese la diversidad: *“Hasta el momento hemos logrado consolidar fuertes lazos de cooperación, confianza y amistad con otras organizaciones que nos han permitido adelantar propuestas conjuntas de comunicación, formación y movilización en nuestra ciudad.”* (Entrevista grupal a organización).

Algunas agrupaciones juveniles están trabajando por lograr que desde la especificidad de los jóvenes y de sus formas de organización y expresión se construyan mediaciones con otros grupos, con otros movimientos y sectores sociales que permiten conjurar la fragmentación y segmentación que se le ha endilgado al movimiento juvenil cuando este se ha encerrado en sus propias formas y espacios de acción. Mediaciones que se concretan en redes, alianzas y trabajo cooperativo necesarias para hacer más fuerte esa voz inconforme con el estado de cosas, con las situaciones de injusticia que se han naturalizado y para avanzar en el esclarecimiento del proyecto futuro.

La segunda herramienta tiene que ver con la comunicación. En contraposición al silenciamiento generalizado producido por la sociedad mayor y por los medios masivos de comunicación, una apuesta decidida de las agrupaciones juveniles está relacionada con el diálogo, con la comunicación interpersonal que pasa por el encuentro cara a cara, pero también por el uso de medios y tecnologías comunicativas (los blog de los grupos, el chat, el correo electrónico, el celular). Para los jóvenes, la comunicación alternativa es la forma de intercambiar información, de plantear y discutir posturas que reclaman un lugar en la vida grupal, de manifestar inconformidades y de expresar sentimientos y pensamientos ante el colectivo. Los integrantes de las agrupaciones también ven la comunicación como mediación para hacer una coordinación social de la acción y para vislumbrar sueños, utopías, esto es, para proyectar la acción. Con la comunicación y los mensajes que construyen quieren conjurar esa costumbre de la sociedad mayor de acallar su voz amparada en la minoría de edad, de relegarlos al lugar de consumidores pasivos de la información o de minimizar sus posturas bajo el rótulo de fábulas pasajeras de rebeldía.

Aunque reconocen el peso que hoy día tienen medios como el internet en los procesos juveniles y sus potencialidades para el acceso de cada miembro a la información, no desconocen la despersonalización e individualización que generan, por eso valoran el encuentro cara a cara, las

reuniones grupales donde es posible palpar los sentimientos y dejarse contagiar por la sensibilidad del otro: *“Lo dialógico es lo político, el proceso de intercambio. El carácter dialógico de las acciones, del hacer con otros, eso hace las acciones políticas porque el diálogo conduce a la acción, a la elaboración. [...] Lo dialógico apunta a no reproducir lo mismo. Lo dialógico permite conocer al otro y pensar por sí mismo.”* (Tertulia acciones políticas).

Aquellos grupos que tienen un trabajo fuerte a través de los medios virtuales, plantean que uno de los retos cuando producen piezas informativas es transmitir con claridad el mensaje, pero se esfuerzan en que esos mensajes estén cargados de sensibilidad y emotividad, para ello apelan a la utilización de símbolos, de signos que potencian mediante las técnicas artísticas y del diseño gráfico. Esa es su manera particular de que las propuestas y puntos de vista de los jóvenes hagan parte del foro público, para visibilizar su voz y lograr permear a los públicos a los cuales se dirigen.

La tercera herramienta: expresarse estéticamente, ponerse en escena cargados de otros símbolos y signos para contrarrestar la cultura política y la opinión pública dominante mediante unos universos simbólicos subalternos. Para la mayoría de estos jóvenes el arte, la estética es una dimensión constitutiva del ser humano mediante el cual construyen su identidad y se ponen en interacción con otros sujetos, que han constituido su universo simbólico a partir de experiencias sociales distintas. Esa constitución de la identidad mediante la estética, empieza por sus propios cuerpos cuando los integrantes de los grupos musicales, por ejemplo, tatúan su piel, cuando usan determinados atuendos, objetos, colores y con esa estética corporal irrumpen en el espacio público para declarar autonomía, así como en búsqueda de reconocimiento desde la distinción en una sociedad homogeneizante.

“Cada uno tiene su forma de protestar, me parece a mí, yo en mis letras tengo una, que es la que vivo, pero mis temas tienen sus cosas muy políticas, pues hacen referencia a lo que pasa actualmente con el Estado”.

“Claro, si yo quiero ser violento con mi baile, yo interpreto que soy violento con mi baile. Es que el baile es una forma de expresión que usted cuando la ve dice este muchacho está interpretando un animal, o está interpretando un baquero, o un pillo” (Entrevista símbolos y rituales).

La apuesta estética se concreta también en los espacios donde tienen lugar sus experiencias grupales: las casas o sedes, el ensayadero, el taller de artesanías, la huerta, los espacios de reunión y trabajo, se van llenando de objetos, pinturas, dibujos, carteles, en su mayoría elaborados por los propios jóvenes, con lo que construyen una escenografía propicia para activar las sensibilidades propias y ajenas, pues tienen claro que la política tradicional está hecha de un lenguaje que no convoca a los jóvenes: *“El arte tiene una misión política, es una forma de expresión, es una posibilidad de hacerle llegar a los jóvenes una información”* (Taller contextos).

Permear la esfera pública material y virtual a través de mediaciones estéticas representa para la mayoría de estas agrupaciones un objetivo claro: formar y transformar a sus públicos jóvenes, sensibilizar para transformar actitudes, comportamientos y representaciones arraigadas, para lo que se requiere fortalecer la capacidad de argumentar desde las líricas y el canto; saber expresar el descontento frente a la situación social con el cuerpo en la danza y el teatro; activar la interpretación del grafiti utilizando los trazos, símbolos y colores apropiados.

Pero todo esto, más que el goce personal de la expresión y la experiencia íntima, implica recuperar el sentido político de las expresiones artísticas y su potencialidad para tocar las capas profundas de la cultura donde están instaladas pautas de comportamiento social y político, también para cuestionar y trastocar esas pautas porque el papel que tiene en los procesos de construcción de identidad de manera reflexiva, por la capacidad que históricamente ha tenido el arte para leer el momento presente y anticiparse a los acontecimientos y a decir lo que muchos otros callan,

porque en él también se condensan propuestas y perspectivas de transformación: *“La expresión del arte está destinada a llegarle a otro. [Y] el otro es lo que indica o señala el carácter político de las acciones. Es naturaleza del arte ser político. En el sentido en que el arte expresa. Toda expresión del hombre es política, el arte es expresión. El arte no es sólo denuncia y crítica, también es propuesta y transformación”* (Taller acciones políticas).

3. La necesidad del reconocimiento de las subjetividades

Los jóvenes que participan de estas experiencias reivindican la heterogeneidad, la diferencia, sus propios estilos de vida e identidades, pero no quieren caer en la guetización, en la conformación de compartimentos estanco, de particularismos que hagan impensable los proyectos comunes. Están viviendo nuevas formas de sociabilidad que reivindican la subjetividad, pero no el individualismo egoísta, es decir, asumen que los compromisos colectivos sólo podrán fortalecerse en la medida en que se haga un trabajo desde el reconocimiento que el sujeto haga de sí mismo y del reconocimiento recíproco, de lo que depende el fortalecimiento de la capacidad de acción (agencia del sujeto) y, por tanto, los procesos de vinculación a los proyectos comunes. Para la realización del proyecto común se requiere la autorrealización a partir de valores y sentidos construidos desde la libertad y la autonomía y no como algo que se tiene que asumir, aceptar y reproducir.

A pesar del riesgo que ello implica, les interesa sentirse y aparecer en su entorno inmediato y distante como diferentes, pues es ponerle a la sociedad la evidencia del “otro”, de que hay quienes están dispuestos a “salirse de la fila”, de los estándares y prototipos de la sociedad normalizada, de que hay seres y grupos capaces de poner en cuestión los consensos culturales y políticos de la sociedad mayor. En buena parte de estas experiencias se puede ver claramente esa idea de reconocer las subjetividades involucradas como una dimensión fundamental de la política, para algunos de ellos transformar patrones tradicionales de nuestra cultura y del ejercicio de la política como el autoritarismo, sólo es posible si se trabaja desde esas regiones olvidadas como los sentimientos, las emociones, las pasiones. *“El cambio empieza por uno. Uno transforma su entorno y de ahí se gestan los grandes cambios. Tenemos un compromiso grande, porque creemos que es válida la utopía”* (Tertulia Rupturas).

Ante la frustración con la política tradicional, han desplegado estrategias para el fortalecimiento de la creatividad individual, sin dejar de lado el compromiso político. Además de reivindicar la intimidad y goce estético, sus puestas en escena apelan al contenido simbólico de las expresiones estéticas como una manera de mover las representaciones tradicionales de la política y los referentes culturales que al haberse naturalizado y normalizado se han vuelto costumbre y siguen arraigados en la acción de los sujetos. En esta tarea de fortalecer la subjetividad, algunos de los grupos le otorgan un fuerte papel a los procesos formativos, pedagógicos a través de los cuales los jóvenes puedan descubrir otros sentidos y transformar aquellos que resultan contrarios a una vida digna y justa. No pretenden violentar la subjetividad moldeando conciencias, sino permitir el autodescubrimiento, la toma de decisiones, la marcha al propio ritmo, la participación y el involucramiento como resultado de la propia convicción de que el grupo y sus acciones constituyen un universo en el que encuentra reconocimiento y puede desplegar su subjetividad.

4. La búsqueda de marcos interpretativos para la construcción de la utopía, de la esperanza

Pese a que de los jóvenes se ha dicho que ellos condensan la incertidumbre y el relativismo contemporáneos y que son seres sin una ideología clara, que no tienen posición política, ni perspectiva de futuro, encontramos que estas agrupaciones juveniles realizan un esfuerzo constante por encontrar esos marcos interpretativos, incluso ideológicos, que le dé sentido a su vida individual y grupal, que les permita comprender la complejidad social y que puedan orientar su acción presente y delimitar su proyecto futuro. Aunque es clara la incomodidad de los jóvenes con

las ideologías impuestas, forzadas y con esos marcos estrechos de los esquemas prefabricados, sus búsquedas ideológicas no se agotan en la dicotomía izquierda-derecha, sino que transitan también por las sendas del ecologismo, la agroecología, el feminismo, el pacifismo, el anarquismo, la educación popular, el vegetarianismo, el antiespecismo y el humanismo.

Tránsito que muchas veces se hace de manera simultánea, lo que a ellos mismos los lleva a reconocer un cierto eclecticismo político, desde el punto de vista ideológico. Pero que les sirve para darle sentidos a sus luchas por la soberanía alimentaria y la autogestión por el respeto y protección de la naturaleza, por la equidad entre los géneros, por el anti militarismo y la no violencia, por una sociedad igualitaria, por una formación libertaria, por el respeto de otros seres vivos, por el respeto de los derechos humanos. En sus prácticas discursivas y en sus acciones se escuchan frases como: “el poder con” refutando “el poder sobre”, “hazlo tú mismo”, “ningún ejército defiende la paz”, “transforma el presente”, “política para inconformes”. Frases ligadas a valores o formas de habitar el mundo: la solidaridad, el cooperativismo, la autogetión, la autonomía, la equidad, la igualdad, la rebeldía, la crítica.

5. Unas reflexiones finales

Es posible que en una ciudad como Medellín que ha cifrado todas sus expectativas en la idea de la competitividad, asuntos como la exclusión social, política y cultural haya dejado de ser un tema y un problema de discusión pública; sin embargo, es una realidad que aparece a la vista de todos con sólo echar una mirada a la dimensión económica. Una realidad que se manifiesta también cuando se pone la atención sobre las estrategias, a veces peligrosamente imperceptibles y a veces descaradamente directas, de invisibilización histórica de identidades culturales, con sus respectivas historias, con sus visiones particulares del mundo, del tiempo, del espacio, con sus concepciones sobre lo correcto e incorrecto, con sus tradiciones, símbolos y rituales.

Esa misma realidad avasalladora que brota cuando nos detenemos a pensar sobre las estrategias contundentes y radicales de exclusión de múltiples grupos de la comunidad política, exclusión que ha llegado hasta la completa aniquilación del otro. Indígenas, negros, mujeres, homosexuales, campesinos, grupos de oposición política y, por supuesto, los jóvenes de Medellín, conforman ese mapa de formas de vida diversas e identidades culturales subalternas en permanente pugna con la cultura hegemónica.

Identidades negadas, voces silenciadas, saberes sojuzgados, actores estigmatizados que en el sentimiento mismo de exclusión e infrarreconocimiento han desarrollado sus potencialidades, se han reafirmado y han encontrado los motivos para la acción política (Sánchez, 1999) denunciando la inequidad, poniendo al desnudo la precariedad del rito electoral y de la adscripción partidista, en fin, planteando la crisis de las tradicionales formas de hacer política.

Al lado de otras identidades colectivas, los grupos y cuerpos de jóvenes vienen pugnando por el reconocimiento de sus especificidades, configurando otras formas de organización y movilización y otras prácticas colectivas que ponen en juego la capacidad de autonomía, de cuestionamiento y la creatividad de los sujetos que en ellas ponen toda su energía y su pasión; las mismas que, si se miran sin prejuicios, nos están invitando a trazar la senda para hacer que una ciudad como Medellín se vea obligada transformar las costumbres políticas ancladas en el clientelismo, la corrupción, el militarismo, el gamonalismo, el autoritarismo, el machismo, la devastación indiscriminada de seres vivos.

Experiencias políticas jóvenes que, además, le estarían mostrando a la sociedad “mayor” que su accionar político recorre por nuevos territorios, es decir, que quieren tomarse unos espacios políticos distintos al del Estado y sus formas de representación: la calle, los parques, la escuela, las paredes, las tertulias, las quebradas y bosques; pero sobre todo, la subjetividad como ese “espacio

público interior” (Roiz, 2003) que es fundamental a la hora de asumir reflexivamente lo que hemos sido y lo que queremos ser como individuos y como colectivo.

Decimos, entonces, que los jóvenes no dejan de luchar por su reconocimiento y desde ahí han estado pugnando por ensanchar nuestra estrecha esfera política, donde es urgente reconocer la existencia de universos políticos plurales, si es que verdaderamente una ciudad y un país como el nuestro tienen el propósito de transitar la senda de una sociedad incluyente y democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) BADIE, Bertrand. (1993). Política comparada. México, Fondo de Cultura Económica.
- 2) BERMUDO, José Manuel. (2001). Filosofía política II. Los jalones de la libertad, Barcelona, del Serbal.
- 3) ----- (2005). Filosofía Política III. Asaltos a la razón política, Barcelona, del Serbal.
- 4) CERTAU, Michel de (2004). La cultura en plural. Buenos Aires, Nueva Visión.
- 5) DUPLA, Javier. (2003). “La educación para la ciudadanía en los países latinoamericanos”. Revista Ciudadanía y Educación, Madrid.
- 6) ESCALANTE, Fernando. (1992). Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana -Tratado de Moral Pública-. México: El Colegio de México, pp. 21-53.
- 7) FOUCAULT, Michael. (2002). El Orden del discurso. Barcelona, Tusquets, segunda edición.
- 8) FRASER, Nancy; Gordon, Lidia. (1992, noviembre). “Contrato vs caridad. Una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social”. Isegoría Revista de Filosofía Moral y Política, 6, Madrid.
- 9) GUBER, Rosana. (2001, abril). La etnografía. Método, campo y reflexividad. Bogotá, Norma.
- 10) GHISO, Alfredo Manuel. (2000.) Potenciando la diversidad: diálogo de saberes como una práctica hermenéutica colectiva. Utopías Del Siglo XXI. Vol.1, No.5. Medellín, Universidad de Antioquia: p.43 – 54.
- 11) GUERRA, Francois Xavier. (1989, mayo). “Lugares, formas y ritmos de la política moderna”. Boletín de la Academia Nacional de Historia, LXXII (285), Caracas.
- 12) ----- (1999). “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”. En: Hilda Sabato (coordinadora). Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina. México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, p. 33-61.
- 13) HABERMAS, Jürgen. (1999). La inclusión del otro. Barcelona: Paidós, p. 189-230.
- 14) HELD, David. (1992). Modelos de democracia. Madrid, Alianza.
- 15) LECHNER, Norbert. (1997). “El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos”. En: WINOCUR, Rosalía (compiladora). Culturas políticas a fin de siglo. México, Flacso.
- 16) MAFFESOLI, Michael. (2005). La transfiguración de lo político. La tribalización del mundo

posmoderno. México, Herder.

17) MARSHALL, T. H. (1992). Ciudadanía y clase social. Madrid, Alianza.

18) MARTÍN-BARBERO, Jesús. (1997). El miedo a los medios. Política, comunicación y nuevos modos de representación. Bogotá, IEPRI, Fescol.

19) _____. (1998). "Comunicación y ciudad: sensibilidades, paradigmas, escenarios". En: Pensar la ciudad, Bogotá, Tercer Mundo Editores,

20) _____. (2002), Oficio de cartógrafo. Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

21) MORÁN, María Luz (1996/1997). "Sociedad, cultura y política: continuidad y novedad en el análisis cultural". Zona Abierta, 77/78. Madrid, p. 1-29.

22) MORÁN, María Luz; Jorge Benedicto. (1995). Sociedad y política. Madrid, Alianza.

23) NARANJO, Gloria; Hurtado, Deicy y Peralta, Jaime. (2001). Tras las huellas ciudadanas. Medellín, Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos.

24) RABOTNIKOF, Nora. (1995). "El espacio público. Sobre la difícil relación entre política y moral". En: RABOTNIKOF, Nora; Velasco, Ambrosio; Yturbe, Corina (coordinadores). La tenacidad de la política, México, Universidad Autónoma de México.

25) RIAÑO, Pilar. (2006) Jóvenes, memoria y violencia en Medellín. Una antropología del recuerdo y el olvido. Medellín, Universidad de Antioquia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

26) REGUILLO, Rossana. (1998). De la pasión metodológica o de la paradójica posibilidad de la investigación. En: MEJIA R; SANDOVAL S. A. Tras las vetas de la investigación cualitativa. Perspectivas y acercamientos desde la práctica. Tlaquepaque. ITESO.

27) SÁNCHEZ, Ricardo. (1999). "Ciudadanía sin democracia o con democracia virtual". En: Hilda Sabato (coordinadora). Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina. México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica.

28) SANTOS, Boaventura de Sousa. (1991) "Modernidad, identidad y cultura de frontera". En: Derechos y luchas sociales: creación incesante de ciudadanía. Estado, derecho y luchas sociales. Bogotá: Ilsa.

29) ----- (1998). De la mano de Alicia. Bogotá, Universidad de Los Andes, Siglo del Hombre.

30) STOKER, Gerry; Marsh, David. (1995). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid, Alianza.

31) TILLY, Charles (2004). "¿De dónde vienen los derechos?" Sociológica, 55. Análisis sociológico de la historia. México: Universidad Autónoma Metropolitana, mayo-agosto.

32) -----. (2005). La democratización mediante la lucha. Sociológica, 57. Acción Colectiva y sociabilidad política. México: Universidad Autónoma Metropolitana, enero-abril.

33) THOMPSON, E. P. (1977). La formación histórica de la clase obrera en Inglaterra (1780-1832). Barcelona: Laia.

34) URIBE de Hincapié, María Teresa (1998). "Órdenes complejos ciudadanías mestizas: una mirada al caso colombiano". Estudios Políticos, 12. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

35) _____ (2008). "Una invitación a la ciencia política". Agenda Cultural. No. 146. Medellín, pp. 10-13.

36) VILLORO, Luis (1995). "Filosofía para un fin de época". En: Nora Rabotnikof (coordinadora). La tenacidad de la política. Conceptos de la filosofía política: persistencia y reformulación a la vuelta del milenio. México: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas.

37) WALLERSTEIN, Immanuel (2005). Las incertidumbres del Saber. Barcelona: Gedisa.

38) ZAPATA-BARRERO, Ricard. (2001). "Ciudadanía e interculturalidad. Percepción intelectual del tema". Revista Anthropos. Huellas del conocimiento, 191, Barcelona: Anthropos, p. 21-47.

Estado, vivienda y vecinas guías: el manejo de los conflictos territoriales en Barrios Ciudades

Gonzalo Ibañez Mestres

Universidad Católica de Córdoba

zalo_i88@hotmail.com

Camila Liberal

Universidad Nacional de Córdoba

mellisliberal@hotmail.com

Juliana Hernández

Conicet. Universidad Católica de Córdoba

juliana_hernandez83@hotmail.com

Las políticas habitacionales aplicadas en Córdoba operaron como un dispositivo de desarme y fragmentación adicional al que se produjo por la desconexión de estas poblaciones de las condiciones y vías de acceso a la ciudad, ya que a su vez las desvincula internamente, desarma las instancias de organización colectiva previas y establece nuevos espacios y formas a partir de los cuales se canalizará la vida colectiva.

Estas políticas dieron lugar a otra relación entre el Estado y los sectores afectados, generando incluso nuevas figuras en esta vinculación. Una de ellas es el reconocimiento a partir de 2008 de las “vecinas guías”, mujeres habitantes de los barrios-villas que se trasladaron a los barrios-ciudades y que actúan como intermediarias entre los problemas de lxs vecinxs y las soluciones gestionadas por el gobierno a cambio de una “beca” por su trabajo.

Con esta nueva figura generada se produce un mayor desplazamiento en los reclamos colectivos al reducirse a una gestión individual de los conflictos y demandas, desarticulando la posibilidad de acciones colectivas para resolver estos problemas acompañando de esta manera la creciente desarticulación de los lazos solidarios producidos al interior de los barrios ciudades pos-traslado. Esta forma de intervención estatal podría interpretarse así como una manera más de desarticular conflictos y atender a las necesidades de los habitantes en su mismo territorio intensificando aún más este “estar fuera” y negando su pertenencia a la sociedad.

De este modo, lo que se pretende analizar es esta nueva figura creada por el gobierno provincial en el proceso de relocalización de los barrios-villas en los nuevos barrios-ciudades, atendiendo a las actividades que les son encomendadas o que asumen por cuenta propia. A su vez, siendo en cierta manera una manifestación personalizada de la presencia del Estado en los territorios importa indagar en la manera en que las vecinas guías estructuran el acceso a las y la aplicación de políticas públicas. Esto permitiría discernir cómo se altera o invisibiliza la lucha social. Para poder lograr estos cometidos, creemos necesario a su vez vincular el análisis con las características particulares del trabajo que las vecinas guías desarrollan, sus características personales, entre otras cuestiones de modo de comprender su naturaleza como figura política.

Este trabajo se enmarca dentro de un equipo de investigación¹ más amplio que analiza la relocalización territorial, la conflictividad social y los procesos de subjetividad política. Se han realizado entrevistas en profundidad con lxs vecinxs de diversos barrios ciudades, y en este trabajo se pretende exponer algunas de las insipientes conclusiones.

¹ Proyecto “Relocalización territorial, conflictividad social y procesos de subjetividad política”. Dir: Dra. P. Scarpone; Co-Dir: Dra. M. A. Ciuffolini. www.enellanotodoquema.blogspot.com

Introducción

Las políticas públicas, entendidas como mecanismos de “gubernamentalidad”², importan una definición que visibiliza posiciones y discursividades en conflicto sobre aquello que intentan regular. En ellas es posible identificar las nociones de igualdad, derechos, sujetos, etcétera, pero también reconocer cómo a partir de y con ellas, se pueden configurar otras y diferentes desigualdades. Es decir, a través de ellas el Estado institucionaliza la exclusión y concreción de un régimen de dominación, identificando sujetos como también generando un orden normativo de relaciones y prácticas. Estas definiciones suponen la inscripción de estos sujetos en el orden estatal, sometiéndolos a una individuación más precisa del poder soberano (Foucault en Ciuffolini; 2005).

Una de las políticas generadas como continuidad de la implementación del Programa Nuevos Barrios, “Mi Casa, Mi Vida” es el “Programa de Identidad Barrial para la Inclusión Social”, que importa también la concreción de relaciones, la modelación de sujetos y la creación de otras instituciones gubernamentales con presencia constante en los Barrios Ciudades. La aplicación de “Mi Casa, Mi Vida” y las consecuencias de ella derivadas trajo aparejada la necesidad de establecer otros mecanismos de intervención que, a diferencia de aquel, permitiera dar respuesta al conjunto de relaciones sociales generadas pos traslado.

El Programa Identidad Barrial para la Inclusión Social comenzó a aplicarse a fines de 2008³, con el objetivo de crear un reconocimiento uniforme y homogéneo de la identidad del barrio, cuyos problemas de integración, tras la confluencia de diferentes grupos sociales provenientes de distintas villas, requirió la atención de los organismos del Estado. Esta consideración hizo que la política atendiera a la necesidad no sólo de “trabajar sobre la identidad barrial” sino de delinear formas de apropiación del espacio y de trabajo frente a las demandas de las poblaciones específicas.

En este trabajo nos proponemos analizar en primer lugar, el Programa y la lógica que subyace a los puntos centrales que en él se proponen. En segundo término, las consecuencias que la implementación del Programa tiene por un lado, en la configuración de un sujeto particular, las Vecinas Guías, y por otro, en la gestión de las problemáticas barriales. Y por último, las contradicciones y conflictos que emergen desde los barrios en oposición a la lógica que se busca imponer.

El Programa Identidad Barrial para la Inclusión Social: características e intencionalidad.

El Programa Identidad Barrial para la Inclusión Social tiene como objetivo principal “valorizar, motivar e incentivar la identidad cultural comunitaria de los pobladores de las Ciudades Barrios”, junto a una preocupación “conservacionista y de respeto al ambiente”. La manera como este objetivo se implementa y desarrolla en los barrios configura una relación con el espacio, que instituye un particular modo de apropiación por parte de los sujetos, a la vez que intentaría generar en este crisol de identidades solapadas el reconocimiento de un sujeto barrial creado a tal efecto.

Sin embargo, esta política va a señalar la necesidad de incentivar la organización social dentro de los Barrios Ciudades a través de actividades productivas, sociales y culturales para alcanzar tal objetivo. Esta organización (cuyas características no son particularizadas ni especificadas en el texto) constituye el eje transversal de la implementación de la política y es la que contiene mayor importancia a la hora de analizar las implicancias del programa.

2 Foucault entiende por ellas al “conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (2006: 136).

3 Según las entrevistas realizadas, todos los Barrios Ciudades contaban ya con la implementación de la política, a excepción de Sol Naciente. En este barrio, la presencia de un grupo de vecinas con un tipo de militancia específica había puesto en dudas la efectividad del programa para resolver sus problemas y se encontraba debatiendo con los funcionarios sobre la posibilidad de integrar el grupo de Vecinas Guías

En primer lugar, esta política va a instituir a diferentes responsables que actuando coordinadamente deberán responder a las necesidades que del barrio se reconocen: la Unidad Técnica Barrial (UTB), agentes externos de los barrios con actividades puntuales dentro de los mismos (directores de escuela, funcionarios del ministerio, responsables de las Plantas Productivas, éstas últimas son las coordinadoras de las Vecinas Guías); equipos técnicos, profesionales que llevan a cabo los cursos y actividades promovidos desde los actores; y el equipo de vecinos guías, vecinos de los barrios seleccionados por la UTB a razón de uno por cada 10 manzanas.

En segundo lugar, va a reconocer 3 ejes sobre los cuales se estructura esta intervención:

- * Ambiente: destinado a realizar acciones para acondicionar y cuidar los espacios públicos y privados a cargo de la Secretaría de Ambiente de la Provincia, que entre otras cosas debería construir cestos de basura y postes de alambrado olímpico, huertas familiares y comunitarias, y el mantenimiento de la infraestructura de los espacios comunes.

- * Identidad: crear esta identidad cultural comunitaria a través de actividades y expresiones culturales como la realización de una escultura o mural simbólico representativo, talleres culturales semanales, cine móvil, fogón cuentero, paseos y visitas a teatros y museos.

- * Inclusión Laboral: incluido dentro del “Programa de Capacitación por Competencias en oficios a Demanda e Inclusión Laboral” y está destinado a jóvenes y adultos desocupados, quienes son los que solamente pueden participar de esta propuesta. Podrán dictar cursos Instituciones Privadas, el Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo, la Secretaría de Promoción y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social. Se promueve una contribución económica para aquellos que dicten y tomen cursos o acepten pasantes a través de la vinculación con otros programas laborales de la Provincia ⁴.

Las Vecinas Guías y las coordinadoras (pertenecientes a la UTB y funcionarias del Estado) son en última instancia las encargadas de realizar y concretar los objetivos de la política y llevar a cabo las actividades propuestas. Las VG son seleccionadas por la UTB entre los vecinos que, como señala la misma política, “sean reconocidos como líderes barriales que tengan interés y compromiso por el desarrollo social de su comunidad”. Y en la misma, se reconoce como tarea “facilitar las acciones del programa en los barrios”. Asimismo, el Estado les va a reconocer una relación contractual por la labor que desarrollan, a través de una contraprestación en forma de ayuda económica⁵. Es sólo a través de ellas que los vecinos podrán canalizar sus demandas y poder tener acceso a las actividades que desde esta política se promueven.

Es así como las Vecinas Guías son constituidas como facilitadoras de la aplicación del programa, que responden y se hayan vinculadas a la UTB. Este grupo de funcionarios que trabajan con cierta continuidad en los barrios tiene la responsabilidad de implementar la política en estos territorios. De esta manera, se establece una relación de dependencia entre las VG y la UTB a través de las coordinadoras, que va a condicionar la labor de las vecinas y la gestión de los reclamos en estos barrios. El margen de libertad de acción de las vecinas se encuentra condicionado por un lado a través de lo que la política instituye como responsabilidad de ellas, y por el otro a lo que respecta en cuestiones de jerarquía y complacencia dentro de la UTB. La posibilidad de respuesta encuentra entonces su condicionamiento dentro de los parámetros que el Estado termina imponiendo, la UTB es un aparato gubernamental que media y responde desde las lógicas que éste le imprime.

Desprendido de esta política, se va a reconfigurar un espacio ya establecido en los límites barriales donde estas Vecinas y su coordinadora podrán receptar y ejecutar respuestas ante las demandas de los vecinos. Lo que desde el Programa “Mi Casa, Mi Vida” se construyó como Planta

4 Programas de empleo “Familia Joven”, “Igualdad de Oportunidades” o “Trabajo para Todos”.

5 \$200 pesos mensuales reciben las VG por cumplimentar con esta tarea.

Productiva⁶, donde se desarrollaban actividades de capacitación en oficios dependientes del Ministerio de Trabajo de la Provincia, adquirirá ahora la nominación de “Consejo Territorial por la Identidad Barrial” y pasará a depender de la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social. Este corrimiento de las dependencias de los Ministerios contrae una visibilización del lugar del conflicto y las respuestas ante el mismo que se estaban generando. Mientras que las respuestas iniciales al traslado de los barrios, que generaron pérdida de puestos de trabajo y ausencia de nuevas oportunidades laborales⁷, intentaron ser paliadas a través de cursos de capacitación; ahora la centralidad está en generar capacidades sociales de respuesta colectiva dentro de los nuevos territorios conformados⁸.

Esta creación de agentes y la institucionalización de sus acciones busca desarrollar una organización social dentro de estos barrios de carácter vertical, autoritativo, que responda a las lógicas del Estado por permear el conflicto social diluyendo la posibilidad de su canalización a través de la lucha social. Es decir, el Programa Identidad Barrial para la Inclusión Social importa un sujeto, instituye su espacio y condensa sus acciones, generando para sí una estructura de relaciones sociales que se materializan en estos modos de gestión de lo público.

Un sujeto que emerge de la preocupación por la realidad de su comunidad, es reconocido por el Estado distinguiéndolo del común de sus vecinos, como aquél capaz de comprender las diversas realidades de los habitantes y que puede elevar los reclamos de manera particularizada hacia el mismo. Es también quien interviene en la configuración de estos sujetos habitantes de los barrios ciudades dentro de una identidad que los obliga a responder frente a esta Vecina como estrategia de organización de su comunidad. Es el común denominador para cualquier vecino que establece en el barrio un “ellos” y un “nosotros”, respondiendo a una estructura de poder institucionalizada a partir del Estado. El sujeto barrial instituido por la política se desliga de su conflictividad y es condicionado frente a esta gestión que lo nombra y reconoce particularizando su singularidad política.

La estructuración del espacio de estos barrios ciudades es reconfigurado ahora por un actor que desarrolla actividades desde un núcleo edilicio específico. La respuesta a una demanda tiene lugar físico para receptarse, canalizarse hacia el Gabinete Social⁹ y por allí mismo dar respuestas.

De igual modo, los ejes a través de los cuales se va a condicionar la organización social capaz de generar esta identidad barrial establece solo 3 posibilidades de acción a las problemáticas barriales: a través de trabajo, actividades culturales, o respuestas ambientales. Las acciones instituidas a las vecinas guías que pueden desarrollar dentro de sus barrios están enmarcadas en estas posibilidades de acción. Organización social e identidad se configuran en este reconocimiento, interpelando a estas realidades desde una particular visión del conflicto social.

Las Vecinas Guías y el despliegue del Programa.

La implementación del Programa Identidad Barrial para la Inclusión Social implica un punto de

6 Estos edificios varía en sus dimensiones y alcances dependiendo del barrio ciudad. En los primeros tiempos luego del traslado sirvió como lugar físico para el desarrollo de diferentes talleres de capacitación a los nuevos habitantes de los Barrios Ciudades en oficios (peluquería, panadería, computación) que pretendían fundamentar una posible salida laboral. Este proyecto no alcanzó a extenderse largamente en el tiempo y la Planta cerró sus puertas vaciándose algunas veces por completo de las herramientas con las que se la había proveído para el desarrollo de las actividades.

7 Ver Avalle, de la Vega, Hernández (2009).

8 Uno de los objetivos de la política será también apoyar, desde este grupo de trabajo conformado, la formulación de proyectos colectivos. Frente al problema laboral, desde la política se brindan dos alternativas posibles: o acceder a políticas de trabajo ya existentes nombradas anteriormente, o conformar estos proyectos colectivos (vinculados al Banco de la Gente del Gobierno Provincial).

9 La política reconoce como organismos participantes a todos los representantes del Gabinete Social, es decir: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Educación, Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo, Secretaría de Cultura, Secretaría de Ambiente, Secretaría de la Mujer, Niños, Adolescencia y Familia, Secretaría de Derechos Humanos, Agencia Córdoba Deporte.

inflexión en la realidad barrial y, particularmente, en el espacio que ocupaba la Planta Productiva. Este espacio servirá de lugar físico para el despliegue de todo el mecanismo instaurado por la política pública y tendrá como actor central a las Vecinas Guías.

La creación de esta figura significó la designación arbitraria por parte del Ministerio (UTB), de “vecinas” (mujeres) habitantes de los barrios ciudad, individualizadamente seleccionadas a partir de su experiencia previa en las villas (actividad barrial, organización y trabajo de base), continuo contacto y buena relación con los funcionarios del Ministerio o por recomendación de los referentes barriales tradicionales. Una característica particular es que todas las VG designadas en todos y cada uno de los barrios son mujeres; esta condición de femineidad se debe a que han sido siempre las mujeres las que se han ingeniado para crear recursos que permitan la sobrevivencia del grupo familiar a través del trabajo y, fundamentalmente, a través de la creación de redes sociales estableciendo una relación cotidiana con sus vecinos y los espacios. De este modo, que este criterio de ser mujer haya primado en la selección no es ingenuo; implica la necesidad, por parte de los agentes estatales, de posibilitarse un acceso a la información de la realidad concreta y específica en estos espacios. A su vez, en la mayoría de los casos, a este criterio se le suma que estas mujeres suelen caracterizarse por su personalidad carismática en relación con sus vecinos (“Yo me llevo bien con todos”).

El quiebre (anteriormente mencionado) que significa la reconfiguración de la Planta Productiva en Consejo Territorial por la Identidad Barrial (en paralelo con la creación de la figura de las Vecinas Guías) instituye un punto de demarcación que posibilita la distinción entre dos momentos temporales diferencias, entre un antes y un ahora, entre la Planta Productiva y el Consejo Territorial, siendo este último lugar y el momento temporal presente del “ahora”, el que permite la enunciación de un “nosotros” que se relaciona de una manera particular con la realidad del barrio la cual debe de ser aprehendida para luego ser modificada o mejorada gracias a la labor del nuevo sujeto enunciator que son estas VG.

A la hora de hablar sobre la vida en el barrio hay una constante comparación entre las condiciones de vida anterior de la villa y las actuales, valorando positivamente las primeras y negativamente las segundas, manifestando de qué manera el pasado aún arraiga en las subjetividades de los habitantes de los barrios. La labor de las Vecinas Guías se torna, de esta manera, fundamental e indispensable para lograr un mejoramiento progresivo en las condiciones actuales del “acá” y el “ahora”, buscando neutralizar esta idealización de la vida en la villa ya que la misma contradice la pautas de convivencia que deben imperar (según las VG o lo que su rol institucional les dictamina) en los nuevos Barrios.

[EO3: Sí, generalmente, lo que pasa es que cada manzana tiene... cada uno o dos manzanas tenemos un puntero político. Lo que le cuesta mucho a la gente, que ahora lo está asimilando, es que ya no hay más villas, ¿entendés?, porque antes venían y decían: “Ah, sí, porque yo tengo problemas con esta, porque yo vengo de Suárez y la negra esta de villa Costa Canal.” Entonces qué hacíamos nosotros con la gente: “Bueno, entonces ustedes quítense la mentalidad de que vienen de esta villa o la otra, ahora viven en Barrio Ampliación Cabildo.” ER1: Había problemas con la identidad, digamos, de cada (-) EO3: Claro, acá se terminó el tema de villa. Por ejemplo teníamos, vos te acordás sacaban el metegol, pool, metegol, todo en la vereda ahí, se juntaban todos a chupar, a fumar porro. Entonces fuimos un día con el comisario de al lado, “No, dicen, pasa que en la villa donde yo vivía...” listo, “En la villa donde vos vivías manejala como vos vivías, acá no. Vos querés poner un negocio, querés poner pool, querés juntar borrachos, adentro de tu casa, en la vereda no, porque vos ya estás en un barrio, no estás más en una villa.” Pero es gente que le cuesta, la gente viene con la mentalidad de villa. EO2: No, pero, ahora han entendido un poco... EO3: Sí, sí, sí, sí, dentro de todo, pero, tenés el viejo recelo, viste de villa, ya sea que tienen bronca de bailes, de partidos de fútbol.] (B°

La tarea antes enunciada configura un espacio de subjetivación de las Vecinas Guías a la vez que permite la construcción de un “ellos” que se diferencia del lugar de enunciación del “nosotros/as” de las VG. Hay una definición de sujetos por diferenciación; el “nosotras” de las VG y el ellos, que se engloba en la denominación general de “la gente” (en referencia al resto de los vecinos del barrio a los cuales se refiere constantemente bajo la figura del plural de la tercera persona) sirve como frontera subjetivante, que delimita a su vez las responsabilidades en el cumplimiento de ciertas funciones que las VG se atribuyen.

Dentro de las funciones que desempeñan las VG existen algunas que especifica y literalmente les atribuye el Programa de Identidad Barrial por la Inclusión Social como ser gestionar transportes de pasajeros para estudiantes, gestionar el transporte para actividades específicas como ser visitas al zoológico o viajes a diferentes lugares, conseguir entradas a museos o actividades culturales, gestionar y organizar actividades deportivas, entre otras.

Por otro lado, hay otras actividades se van emergiendo con el correr del tiempo y el despliegue de las actividades anteriores y que caracterizan el funcionamiento particular del dispositivo que implica el Programa en la regulación de la vida barrial. Estas actividades van desde coordinar con las diferentes instituciones oficiales como la policía, la escuela, establecidas en el barrio, para la implementación de los diferentes programas, realizar informes para el Ministerio sobre la situación particular de las casas en los casos en que se estén alquilando (la Dirección de Hábitat analiza la información toma cartas en el asunto e intervienen los profesionales; no obstante, regularmente y en forma sorpresiva, profesionales recorren el barrio realizando controles) y, central en todo el esquema, realizar relevamientos de información, encuestas en cada una de las casas, estableciendo un contacto directo con los vecinos, recolectan datos acerca de los subsidios, actividades laborales, cantidad de habitantes en las casas, entre otros.

Las funciones de las VG inscriben la dinámica de funcionamiento de esta institución dentro de la lógica de la gubernamentalidad, que tiene por objeto analizar, conocer e incidir sobre la población y sus procesos globales permitiéndonos interpretar el accionar estatal, mediante el despliegue de políticas públicas, como la articulación de mecanismos, estrategias, técnicas y herramientas que fortalecerían y activarían dispositivos de seguridad-regulación de la población.

El Programa Identidad Barrial para la Inclusión Social instituye diversos mecanismos y controles reguladores sobre la población de los Barrios Ciudad siempre teniendo como apoyatura de acción las características específicas de la realidad de ese espacio, analizando sus componentes, conociéndolo en su funcionamiento, de modo de poder intervenir sobre él de la manera más meditada y calculada posible logrando que con pequeñas o grandes intervenciones, o dejándolo a su curso natural, las irregularidades en el mismo se anulen (Foucault; 2006:434)

Bajo esta necesidad de conocer al fenómeno en su realidad particularísima es que cobra sentido el despliegue de estrategias de obtención, análisis, interpretación y circulación de información que configura el Programa Identidad Barrial para la Inclusión Social. Los relevamientos de información, encuestas en cada una de las casas mediante los que se recolectan datos acerca de los subsidios, actividades laborales, cantidad de habitantes en las casas, la situación particular de las casas (alquilada, vendida, con su dueño original) son una clara muestra de esta lógica inscripta en el despliegue mismo del programa y hacen palpable un mayor control de la población por parte del poder soberano en el territorio.

Toda esta labor de las Vecinas Guías y particularmente los objetivos que se persiguen con ella se condensan en una idea de proyecto a futuro, distinguiéndose una situación actual en la cual la presencia de esta figura de las VG es indispensable para el barrio. De esta manera, la gestión de

lo local, la gestión de la cosa barrial de manera autónoma por parte de los vecinos sin la necesaria intervención de este actor institucional se vuelve una opción inviable en este discurso. Con la mudanza masiva desde las villas al barrio los trabajos comunitarios que se venían desarrollando por referentes barriales desaparecen o se diluyen, manifestando cómo la relocalización neutralizó la organización comunitaria y contribuyó a un gradual proceso de disminución de la intensidad en el nivel de organización y movilización de los vecinos decayendo la figura del referente.

[ER1: No, me interesa preguntarte esta parte, porque es el objetivo de nuestro proyecto... ver, digamos, cuáles son los procesos de lucha... de organización y resistencia... EO2: Ellos tuvieron un proceso muy fuerte para venir, para que el gobierno los incluyera dentro del programa Mi Casa Mi Vida... una vez que los incluyeron y que se trasladaron... nunca más se juntaron qué se yo, al principio, el primer año... todas las semanas se hacía una reunión de referentes, porque había un referente por manzana y eso... durante ese proceso del primer año se fue perdiendo y hoy por hoy los que se juntan son muy poquitos... ER1: ¿Por semana...? EO2: Sí... no, ahora no se juntan más por semana... se juntan una vez por mes, o cuando pasa algún problema en el Barrio... eh... se fue perdiendo eso... no sé si se va a recuperar, yo espero que sí... pero va a ser difícil...]
(B° A.Ferreyra02 F-06-05-09)

[EO: Bueno, después, en la Costa Canal Suárez que hablábamos recién, es lo que yo les decía, 34, 35 y 36 son la mayoría de los trasladados. En un momento, después conseguimos con el tiempo quienes eran los referentes de cada barrio, porque aparentemente (-) ER1: ¿En el barrio dónde estaban antes? EO: De cada barrio que fueron traídos estos grupos familiares, había como referentes... políticos o referentes. Entonces después con el paso del tiempo nosotros les pedimos, sí, les pedimos a una chica que tenía la coordinación de la guardería que ya los conocía que nos diera los nombres para poder trabajar algunas cuestiones que ellos ya venían trabajando en sus barrios de origen y que te desestabiliza un poco la mudanza. Más una mudanza en MASA, así que por un tiempo hubo como un intento de...por ejemplo, la gente de Costa Cañada Suárez tenía como laburos comunitarios, como la copa de leche, apoyo escolar, que al trasladarse acá y en cierta medida solucionar algunas cuestiones materiales como que...algunos intentaron volver con la copa de leche pero no se consiguió. ER1: ¿Acá? EO: En la casa de una de las mujeres que era la referente. Pero después se pasó el tiempo, bueno, se fueron de la casa. Este, y hay otra que está trabajando hace un mes, cuida, personalmente, digamos, en su propio, digamos, trabajo fijo, así que no continuó (...)] (B° A.Cabildo08 F-10-10-08)

Esta neutralización de la organización comunitaria y movilización de los vecinos hace patente la desorganización y fragmentación lograda por el mecanismo articulado en la política pública mientras que las VG buscan reorganizar y someter la realidad barrial dentro de la lógica gubernamental posibilitando la canalización de las problemáticas de manera individual a través de estos organismos creados autoritativamente por el Estado. Se logra, en última instancia, la erradicación de la lucha y de la conflictividad social.

Conflictividades emergentes

Si acordamos con la idea desarrollada hasta aquí de que el Estado recurre a diferentes instrumentos para diluir cualquier posibilidad de conflicto entendiendo estos mecanismos como formas de normalización-institucionalización que ejecuta el Estado para controlar a ciertos sectores sociales problemáticas, es más que claro que el Programa Identidad Barrial para la Inclusión Social se inscribe dentro de esta lógica, configurando sujetos, instituyendo sus espacios y condensando sus acciones, generando para sí una estructura de relaciones sociales que se materializan en determinados agentes de intervención (VG). Sin embargo, mucho de los elementos de este

mecanismo particular únicamente pueden hacerse visibles mediante las críticas u oposiciones que emergen al mismo.

En este sentido, vemos que las VG manifiestan constantemente una falta de solidaridad en el barrio, una falta de compromiso con la labor desarrollada por ellas, una ausencia de apoyo de los vecinos a su trabajo y responsabilidad. Esta reticencia a colaborar por parte de los vecinos visibiliza una forma de crítica y oposición a la lógica inscripta en la constitución del Consejo Territorial.

La dinámica impuesta por el Estado mediante una selección vertical de ciertos individuos a los que, según las voces del barrio, nadie conoce choca con otra lógica, autónoma, horizontal y si se quiere democrática mediante la cual los vecinos, por iniciativa propia, se reúnen y deciden sobre su vida. Este proceso de diferenciación lleva que se genera una clara identificación de las Vecinas Guías con la lógica estatal y las soluciones que este modelo puede aportar mientras que por otro lado las figuras de los vecinos organizados de manera autónoma se mueven con otra dinámica.

En este marco, se despliega una estrategia de oposición para definir a los sujetos enunciados bajo la dinámica Vecinas Guías vs Referentes. Se visibiliza un pasado vinculado al referente que se rescata de modo permanente para definir a las VG y se advierte la continuidad de aquel tipo de subjetividad más allá del esfuerzo institucional por desplazarla. Por el otro lado, a las VG se las define mediante futuro condicional (noción de futuro poco probable), dando cuenta de lo endeble de dicha figura. Toda esta estrategia de enunciación y subjetivación advierte sobre una disputa de poder entre ambos sujetos.

[EO2: Claro, es como que si bien los vecinos guías deberían tener como más el poder ahora, los referentes siguen estando... en cuestiones, digamos, cuando hay alguna movida en el barrio, son los referentes es por esto la legitimidad y el no reconocimiento de los nuevos vecinos guías... digamos, es muy fuerte la presencia de los referentes, el trabajo que han hecho es como de muchísimos años... es partidario, todos militan en Unión por Córdoba... entonces es como que no se han separado, digamos... en un momento parecías que iban a delegar por cuestiones de salud... están como re presentes...](B° A.Ferreya02 F-06-05-09)

Por el lado del discurso de las VG se manifiesta una construcción negativa, crítica y peyorativa del referente barrial. La imagen que aparece del referente es una afirmación aparente que reconoce la posición central que ocupan en la red de relaciones (y que data del pasado), pero esa misma posición que ocupan y que las VG le reconocen las niega a si mismas, porque se construyen por oposición a esta figura; afirmar a los referentes es negarse a si mismas. A su vez, la intervención gubernamental mediante el programa y la instauración de las VG rompe con las lealtades previas que había en el barrio hacia los referentes, desgarrando las relaciones sociales que se habían configurado con anterioridad.

[EO1: Schiaretti, es un tire y afloje, ¿me entendés? entonces es como que se pone en duda si lo sacaron a ellos. Ellos decían como que, era algo de, del Gobernador viejo. Entonces ¿por qué? Yo me puse a pensar por qué los aislaron a ellos, si ellos podían sumar, si son gente que sabe. Está bien que son problemáticos, hay otras asperezas, eso no lo vamos a discutir, pero si se los aisló mucho también a los referentes, y eso a mí no me gusta tampoco, porque yo soy compañera de todos ellos, de don Oscar -que don Oscar me ayudó a encontrar trabajo también- y con Chela, con Adriana, con Perla. Yo soy la que más me llevo con ellos, María no, por ejemplo. Y es como que piensa que yo estoy en contra de la gobernación actual (risas) yo pienso que nadie, yo pienso que hace años que los conozco a ellos, no les puedo dar la espalda] (B°A.Ferreya07 VG-20-05-09)

Vemos así como se hacen patentes las contradicciones que la intervención estatal insta en los Barrios. La configuración particular de sujetos que la política pública en particular instituye está, a su vez, fuertemente cargada de tensiones. Por un lado, las VG se diferencian constantemente de “la gente” en general y se definen por oposición a los referentes pero también ellas son vecinas del barrio y también son o fueron “compañeras” de los referentes lo que demuestra nuevamente la debilidad y conflictividad que el rol institucional que se les ha asignado significa.

Por otro lado, dentro de las tensiones vemos la resistencia de algunos sujetos frente a otros, particularmente de los vecinos y los referentes frente a las VG. Se permite, de esta manera, dilucidar la existencia de dos lógicas de organización-manejo de los conflictos que se contraponen y tensionan entre ellas. A pesar de la manifiesta privatización de las problemáticas barriales (“cada uno en su casa con sus problemas”) cuando la solución exige la colaboración de dos o más vecinos, estos no se someten necesariamente a la lógica que busca imponer el Consejo Territorial como lugar donde deben ser planteados y resueltos los problemas sino que más bien buscan a las Vecinas Guías en sus hogares, siguiendo una dinámica que se asemeja a la del referente-líder barrial. Por otro lado, cuando existen iniciativas autónomas por parte de ciertos vecinos éstos no buscan articular con el Consejo sino que se manejan de manera independiente, cuestionando la legitimidad del mismo en la gestión de las problemáticas barriales. Se da un enfrentamiento por parte de los vecinos (generalmente los que tienen iniciativas o se organizan) con la figura de la Vecina Guía a la que muchas veces pretenden “pasar por encima”, deslegitimando el papel de las mismas en particular. De este modo, vemos un proceso de doble deslegitimación, del Centro y de sus gestoras.

[EO1: y...pero te digo, nunca hemos tenido drama con nadie porque cada uno en su casa con sus problemas. Si está el tema de que cuesta mucho que la gente se acerque a lo que es el consejo, por ahí vienen más acá a mi casa que a lo que van al Consejo a plantear ciertos problemas, por ahí la gente espera de uno que le resuelva el problema ahí nomás y (-) ER1: y los vecinos ¿se organizan se juntan...? EO1: mirá hará...dos tres cuadras para abajo hay una señora Alicia, que ella se sabe juntar, porque ella anda viste por todos lados, que ella se sabe juntar creo que ellas les entregaba el préstamo del banquito de la buena fe algo así, pero ella por su lado, o sea no vienen a compartirlo con el Consejo EO2: sabes lo que pasa que ellos la enfrentan, (...) ellos quieren hacer una cosa que no..., pasan por encima de Lore (la Vecina Guía a la que se le está entrevistando; está hablando el marido ahora), le pasan por encima de Lore y después salen los problemas, y después los problemas es culpa de ella. EO1: porque o sea, ellos empiezan que quieren solucionar el problema y cuando ellos ya ven que el problema se resolvió totalmente vienen y piden ayuda acá, pero a veces no está (-)] (B° Sol Naciente07-VG-20-10-09)

Conclusiones Preliminares

Esta política ejemplifica las discusiones teóricas¹⁰ sostenidas en las últimas dos décadas que afirman la necesaria correspondencia entre un Estado de Derecho y un Estado Gestionario como única solución para alcanzar el “orden social”. El Estado asume la obligación de perfeccionar y eficientizar sus mecanismos de intervención, como también diseñar dispositivos capaces de contener y disciplinar el conflicto. Emerge en la aplicación de esta política la necesidad de confluir hacia un estado de consenso en estas zonas urbanizadas que no es producto del comportamiento virtuoso de los individuos sino de un artefacto diseñado por el Estado para erradicar el conflicto del mismo orden social (Ciuffolini, 2005). No es sólo esta política sino la confluencia de todos los sectores impuestos por el estado para “gestionar y regular” a estas masas poblacionales recluidas en estos territorios: dispensario, destacamento policial, escuela, etc.

Así, puede interpretarse como una manera de reordenar las acciones en el territorio de acuerdo

¹⁰ Teorías de la governance; “nueva ciudadanía”; neo-institucionalismo, “public choice”, etc. (Ciuffolini; 2006)

a un estricto control por parte de conocedoras de los barrios. Es decir, la acción de las VG tiende a inscribir las acciones que otrora condujeran los referentes barriales, con formas de participación colectiva, en gestión individual de los conflictos. Producido este desplazamiento, la particularidad de los problemas serán tratados de forma individual y gestionado desde estas lógicas permeadas por el Estado. Así, por un lado se desorganiza y fragmenta la lucha-organización social autónoma y por el otro las re-organiza y las somete dentro de la institucionalidad gubernamental (Ciuffolini, 2006). Ya los conflictos no serán desarrollados en el ámbito público y colectivo de acción, sino canalizados de manera individual a través de los organismos que el Estado ha creado y reconocido para ello.

Se concreta, de esta manera, un mayor control de la población por parte del poder soberano; nada puede realizarse en los Barrios Ciudades si no es con la presencia y dirección de estas Vecinas habilitadas al efecto. Sin embargo, estas prácticas encierran en sí mismas sus propias contradicciones que han dado lugar a una esperanza de subvertir estas lógicas.

Bibliografía

- AVALLE, G. (2008). "Conflictos localizados. Anclajes territoriales de las luchas piqueteras en Córdoba" En CIUFFOLINI, M. A. (comp.) (2008) En el llano todo quema: movimientos y luchas urbanas y campesinas en la Córdoba de hoy. Córdoba: EDUCC.

- AVALLE, G., DE LA VEGA, C., HERNANDEZ, J. (2009) Desigualdades sociales y políticas habitacionales. Plan "Mi casa, mi vida" para grupos vulnerables en la provincia de Córdoba. Demos Participativa. Revista de las Jornadas de Democracia Participativa. Año 2. Volúmen 2. Número 3. VIII Jornadas. Asociación Civil Mariano Moreno: Buenos Aires. Pág. 155-158.

- CIUFFOLINI, M. A. (2005) "La vida en el páramo: lógicas del consenso y destierro de la política" Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Sociología Jurídica. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires.

- FOUCAULT, M.

- (2006) Seguridad, Territorio, Población. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- (2000) Defender la sociedad. Buenos Aires: Fondo de Cultura

- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba. Listado de Planes y Programas Sociales de la Provincia de Córdoba. Año 2008. Pág. 121-124. Disponible en <http://www.cba.gov.ar>

La relación gobierno-sectores populares en la perspectiva de los movimientos sociales

Dr. Esteban Iglesias

estebantatiglesias@yahoo.com.ar

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Rosario/Argentina

Introducción

En este trabajo nos proponemos analizar las potencialidades y las limitaciones analíticas que la perspectiva de los movimientos sociales presenta cuando se intenta interpretar las complejas interacciones que establecen diferentes esferas de la vida en sociedad, la sociedad política, por un lado, y, la sociedad civil, en particular, la acción colectiva de sectores populares, por el otro.

De acuerdo a este propósito, revisaremos, en primer lugar, cómo es posible interpretar la relación esfera gubernamental/protesta social en la bibliografía general que presenta la perspectiva de los movimientos sociales. En segundo lugar, daremos cuenta de cómo ha sido abordada dicha relación en un tipo de protesta en particular: la protesta piquetera en la argentina democrática. Y, finalmente, concluiremos que las diferencias entre la bibliografía general de los movimientos sociales y la que estudia el fenómeno piquetero en particular radica en el escaso énfasis puesto por la segunda en el complejo campo de interacciones entre las esferas del gobierno y la protesta social. Esto ha restringido, en términos analíticos, el abordaje de este nuevo actor social y político de la argentina democrática: el de las organizaciones piqueteras.

La importancia de esta temática reside en que su abordaje contribuye a dos cuestiones nodales de las sociedades de fines de siglo XX y comienzos de siglo XXI, las de la democratización e integración social. En este sentido, la protesta social constituiría un modo específico de expansión de derechos y, a su vez, de socialización y de construcción de formas de pertenencia comunitaria.

Por qué protestan los sujetos que protestan o cómo surgen las perspectivas de la acción colectiva

Desde mediados de la década del sesenta y comienzos de los setenta del siglo XX, cobraron forma dos perspectivas sobre la acción colectiva, el enfoque de la movilización de recursos y la perspectiva de los movimientos sociales. ¿Cómo surgen estas formas de comprender la acción colectiva y qué es lo que las motiva?

Cabe aclarar, que estas perspectivas de la acción colectiva surgen en pleno Estado de Bienestar, es decir, en un contexto en el que las relaciones entre los factores del capital y del trabajo habían alcanzado la mejor armonía en dicha relación. Tal como señala Habermas en "... las sociedades avanzadas de Occidente se han desarrollado durante los dos últimos decenios conflictos que en muchos aspectos se desvían de los patrones que caracterizan al conflicto en torno a la distribución, institucionalizado por el Estado social. Ya no se desencadenan en los ámbitos de la reproducción material, ya no quedan canalizados a través de partidos y asociaciones y tampoco pueden apaciguarse en forma de recompensas conformes al sistema. Los nuevos conflictos surgen más bien en los ámbitos de la reproducción cultural, la integración social y la socialización; se dirimen en forma de protestas sub-institucionales y, en todo caso, extraparlamentarias; y en los déficits subyacentes a esos conflictos se refleja una cosificación de los ámbitos de acción estructurados comunicativamente a la que ya no se puede hacer frente a través de los medios dinero y poder. No se trata primariamente de compensaciones que pueda ofrecer el Estado social, sino de la defensa y restauración de las formas de vida amenazadas o de la implantación de nuevas formas de vida. En una palabra, los nuevos conflictos se desencadenan no en torno a problemas de distribución, sino en torno a cuestiones relativas a la gramática de las formas de vida". (Habermas, 1989: 555/556) Si

esta evaluación política de esos años resulta ser cierta vale la pena preguntarse si la redistribución del ingreso y las condiciones de trabajo no constituía un problema, cuáles eran los problemas políticos de ese momento?

Lo cierto es que en esas décadas, los que protagonizaban las protestas sociales no eran los obreros, sino, los movimientos feminista, pacifista, gay, ecologista, etc. Efectivamente, es preciso señalar que no eran los sectores populares los que protagonizaban las protestas sino, un sector medular de la sociedad: la clase media.

¿Por qué protestaban los sujetos que protestaban si lo reclamado no se vinculaba al campo de las necesidades básicas insatisfechas? Esta es la pregunta clave que contestan los enfoques teóricos sobre la acción colectiva ¹. Desde ambos abordajes teóricos se entiende que las sociedades de por sí son desiguales y que las “necesidades” no constituyen un factor interviniente en la movilización de ciudadanos comunes y corrientes. En este sentido, se señala, desde la movilización de recursos, que las oportunidades políticas, los recursos y la organización serían los elementos que explicarían el inicio y duración de las acciones colectivas; mientras desde la perspectiva de los movimientos sociales, que la identidad constituida sería el factor desencadenante de las protestas.

La perspectiva de los movimientos sociales y el abordaje de la relación esfera gubernamental/protesta social

Desde las perspectivas de los movimientos sociales, dos son los autores de referencia obligada para su abordaje, por un lado, Alain Touraine y, por el otro, Alberto Melucci. Ambos, con terminología diferente, abonan la idea en torno a que las identidades sociales se constituyen en espacios políticos conflictuales. Esta consideración se halla expresada en sus respectivas definiciones de movimiento social.

Por su parte, Touraine, señala que un movimiento social se define en torno a tres principios: el de identidad, el de oposición y el de totalidad. Como señala este autor, estos tres principios deben ser entendidos en plena interacción. En este sentido, el primero se vincularía con la definición del actor por sí mismo. Sin embargo, la definición del actor por sí mismo tiene que hacerse en relación con un adversario. Y, finalmente, el principio de totalidad alude a la constitución de un proyecto por parte del actor en cuestión, es decir, a un proceso en donde el actor pone en cuestión la historicidad de la sociedad. Este último punto, para Touraine, es el más complicado ya que no todo actor social logra articular el tercer principio por el que se define un movimiento social. Una de las razones poderosas que señala es la intervención de la clase dirigente en la construcción de la historicidad y, asimismo, el pedido de institucionalización que demanda el movimiento social una vez que ha perdurado en el tiempo. Para Touraine ambas razones colaboran con el riesgo perder el radicalismo inicial.

Por otra parte, Melucci, define al movimiento social en orden a tres dimensiones “...: a) basada en la solidaridad, b) que desarrolla un conflicto y c) que rompe los límites del sistema en que ocurre la acción. Antes que todo, la acción colectiva debe contener solidaridad, es decir, la capacidad de los actores de reconocerse a sí mismos y de ser reconocidos como miembros del mismo sistema de relaciones sociales. La segunda característica es la presencia del conflicto, es decir, una situación en la cual dos adversarios se encuentran en oposición sobre un objeto en común, en un campo disputado por ambos. Esta definición clásica de conflicto es analíticamente distinta de la idea de la contradicción utilizada, por ejemplo, en la tradición marxista. El conflicto, en realidad, presupone adversarios que luchan por algo que reconocen, que está de por medio entre ellos, y que es por lo que precisamente se convierten en adversarios. La tercera dimensión es la ruptura de los límites de compatibilidad de un sistema al que los actores involucrados se refieren. Romper los límites significa que la acción sobrepasa el rango de variación que un sistema

¹ Para una revisión sobre los rasgos principales de estas perspectivas se puede consultar: Tarrés (1992), Jenkins (1994), Pérez Ledesma (1994), Raschke (1994) y Revilla Blanco (1994).

puede tolerar, sin cambiar su estructura (entendida como la suma de elementos y relaciones que la conforman)". (Melucci, 1999: 46/47)

Tanto en Touraine como en Melucci, es posible abordar la relación gobierno-sectores populares donde se puede observar un complejo campo de interacciones entre la esfera gubernamental y los actores sociales, localizados en la sociedad civil. Precisamente, en Touraine, dicho conjunto de interacciones puede observarse cuando analiza la dinámica de los tres principios que definen al movimiento social. En efecto, para Touraine, la constitución del tercer principio del movimiento social, el de proyecto de sociedad, muchas veces los actores sociales no lo logran debido a la intervención de la clase dirigente. Otras veces, el proceso de institucionalización, al que se somete el movimiento social, tiene la contracara de convertir a este movimiento en grupo de presión (Touraine, 1995). Todo esto en Touraine es planteado gracias a la idea de que es posible interpretar una interacción entre las esferas de la sociedad política o clase dirigente y actores localizados en la sociedad civil. Esto también puede ser constatado en Melucci, cuando analiza el movimiento pacifista enfatiza el conjunto de políticas a las que dicho movimiento se enfrenta y el modo que asume el accionar contencioso de acuerdo a la incidencia de dichas políticas.

Como se observa, en las referencias intelectuales de la perspectiva de los movimientos sociales, se plantea la incidencia de un conjunto de interacciones entre la esfera gubernamental y los actores de la sociedad civil. Ahora, cabe indagar si esta pista teórica ha sido replicada en la bibliografía que analiza la protesta social, en la Argentina de los noventa, desde la perspectiva de los movimientos sociales.

La perspectiva de los movimientos sociales en la Argentina de la década del noventa

Desde mediados de la década del noventa del siglo XX y comienzos del XXI, la perspectiva de los movimientos sociales ha sido frecuentemente utilizada para la interpretación lo que se denominó "movimiento piquetero" en la Argentina democrática. Efectivamente, con la utilización de esta perspectiva teórica se replica en muchos aspectos lo considerado por los autores de referencia - Touraine y Melucci. Sin embargo, no se enfatiza un aspecto decisivo de la relación entre la esfera del gobierno y la acción contenciosa que emprenden los sectores populares.

Esto se expresa en cuatro teorizaciones sobre el fenómeno piquetero, en el que se utiliza la perspectiva de los movimientos sociales: Svampa y Pereyra (2003), Svampa (2005), Scribano (1997) y Giarraca y Grass (2001).

En primer lugar, Svampa y Pereyra (2003) y Svampa (2005) consideran que el fenómeno piquetero debe ser entendido en los siguientes términos, "Esos conflictos representan el punto inicial en el cual una nueva identidad – los piqueteros -, un nuevo formato de protesta – el corte de ruta -, y una nueva modalidad organizativa – la asamblea -, y un nuevo tipo de demanda – el trabajo – quedan definitivamente asociados, originando una importante transformación en los repertorios de movilización de la sociedad argentina". (Svampa y Pereyra, 2003: 23) De modo que a partir de esta combinatoria de elementos – políticos- identitarios y organizacionales – estos autores proponen el concepto de "lógicas" de acción política. Dicho concepto aplicado al fenómeno piquetero asume tres modalidades de acción política, las son denominadas como "lógicas territoriales", "lógicas político-partidarias" y "lógicas sindicales". En este sentido, se señala que "En primer lugar, las formas de organización de los piqueteros reconocen una impronta sindical marcada ya sea por la intervención directa de sindicatos en la organización de desocupados – como es el caso de la FTV, ligada a la Central de Trabajadores Argentinos – o, simplemente por la presencia de referentes que han tenido una trayectoria de militancia sindical.

En segundo lugar, los partidos políticos de izquierda que han aportado sus estructuras a los movimientos marcan la presencia de otra lógica distinta de organización. Así, el Polo Obrero

(dependiente del Partido Obrero, de raíz trotskista), Barrios de Pie (Partido Patria Libre), Movimiento Territorial de Liberación (Partido Comunista Argentino) o el Movimiento Teresa Vive (ligado al trotskista Movimiento Socialista de los Trabajadores), representan ejemplos paradigmáticos en los cuales, la organización de desocupados es subsidiaria de sus orientaciones políticas. Aquí la política en sentido institucional y electoral aparece como un objetivo claro a ser alcanzado. En tercer lugar, muchas organizaciones piqueteras se generaron en torno de liderazgos de tipo barrial, en general también con antecedentes militantes, pero desvinculados de las lógicas sindical y partidaria. Por ejemplo, los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) que integraron hasta 2003 la Coordinadora Aníbal Verón o, incluso, los diferentes movimientos de desocupados que se conformaron en el interior del país – como la emblemática Unión de Trabajadores Desocupados (UTD) de General Mosconi en Salta – y que decidieron no integrar ninguna de las grandes corrientes de nivel nacional”. (Svampa, 2005: 242/243).

Sin lugar a dudas este es el principal aporte de Svampa y Pereyra (2003), el de observar el modo en que prácticas políticas precedentes se fusionan con prácticas políticas actuales y cómo a partir de dicha fusión se constituyen nuevos actores políticos. Sin embargo, no se repara que en esa nueva constitución la decisiva intervención de las políticas públicas que se imparten desde la esfera gubernamental. Prueba de ello, puede observarse que, cuando elabora las etapas que ha experimentado el movimiento piquetero, el acento se encuentra puesto las diferentes articulaciones o desarticulaciones que sostienen las distintas organizaciones en su accionar contencioso (Svampa, 2005).

En segundo lugar, Scribano (2005) con el concepto de “redes de conflictos”, el que alude a un proceso “... que precede y opera como un trasfondo de las protestas que actúan en el tiempo reconvirtiendo y redefiniendo las posiciones de los agentes y el sentido de las acciones. En ese tiempo es importante observar y distinguir los episodios del conflicto, la manifestación de la acción colectiva y las distintas expresiones que asumen las aludidas redes de conflicto. Los episodios del conflicto son las acciones donde se concentra la pugna de los intereses y valoraciones en juego que tienen las características de re-orientar la red conflictual. En los episodios los agentes extienden o restringen las áreas de intereses afectados, recomponen las fuerzas de las alianzas que se existen entre ellos, etc., por lo que estos episodios se caracterizan por dejar una “marca” en la orientación del conflicto. Las expresiones del conflicto son los resultados de los episodios que concentran públicamente las acciones de los contendientes; mientras que las movilizaciones son acciones colectivas resultado de la redefinición del espacio público de las expresiones del conflicto”. (Scribano, 1997: 8/9)

El concepto “redes de conflictos” resulta ser de alta utilidad explicativa en el sentido que incorpora la dimensión simbólica de la acción colectiva en tanto dimensión constitutiva de la misma y no como algo marginal de esta. Efectivamente, las “redes de conflictos” constituyen así procesos que generan las condiciones en que se dan las acciones de protesta. Sin embargo, dicha instancia opera como momento necesario a partir del cual se pueda abordar y estudiar las cuestiones simbólicas de la acción colectiva. En este sentido, se destaca que lo importante para Scribano es relevar conceptualmente qué “mensajes” envían a la sociedad y al sistema político así como mostrar los déficit institucionales de éste para la gestión del conflicto que instalan los nuevos protagonistas de las movilizaciones sociales, en este caso, los piqueteros. Estos “mensajes” – concepto que extrae de Melucci – explican el desarrollo y la forma de la acción colectiva y cómo la misma rompe con los límites con que se estructura un sistema social.

De acuerdo a esta teorización, el énfasis se halla puesto en los “mensajes” que el movimiento social de protesta puede enviar al sistema político o Estado. En este caso, poco se dice acerca de la intervención de la esfera gubernamental en la constitución de esos “mensajes”.

Finalmente, la teorización de Giarraca y Grass (2001), pionera en el estudio del “fenómeno

piquetero". En esta se plantea que la novedad constitutiva de un sujeto político radica en la puesta en tela de juicio y las posibilidades de subversión del orden político existente. Efectivamente, con respecto a los cortes de ruta, en tanto modo de protesta, señalan que "... los cortes de ruta fueron una creación de los chacareros pampeanos en la primera década del siglo XX (el Grito de Alcorta) y fueron muy usados por los campesinos y chacareros en los comienzos de los setenta por las Ligas Agrarias". (Giarraca y Grass, 2001: 130) Sin embargo, la novedad de este formato de protesta radica en el contexto histórico en que resurge y, por nuestra parte agregamos, en que dicho modo ha constituido nuevas identidades políticas. A su vez, las autoras agregan que "En las manifestaciones de los individuos, en los antagonismos de sus intereses y en la definición de sus expectativas se requiere la existencia de un 'nosotros' capaz de actuar en el límite de un orden social hegemónico y orientar dicha acción a subvertirlo. De ahí que las acciones elegidas en este trabajo no sean aquellas que conocemos como "estrategias de reproducción", individuales o sociales, sino aquellas otras que pretenden modificar, en algún sentido, un orden social que se vive como opresivo, excluyente o injusto". (Giarraca y Grass, 2001: 121)

La descripción realizada por las autoras da cuenta, nuevamente, de que en el análisis del accionar colectivo, el énfasis se encuentra puesto en la incidencia de los grupos que protestan en el orden político.

Conclusiones

Las principales referencias bibliográficas que abordan el fenómeno piquetero desde la perspectiva de los movimientos sociales exponen, al menos, dos ventajas analíticas. Por un lado, colabora con un modo de comprender la protesta social vinculado a cómo determinados grupos de la sociedad se organizan para peticionar sus reclamos. Por el otro, colabora con entender que la constitución de nuevos sujetos políticos se vincula con la fusión de tradiciones y prácticas de lucha pasadas con formas actuales. Sin embargo, entendemos de acuerdo a lo expuesto que ha descuidado la incidencia de la esfera gubernamental, de donde emanan las políticas públicas, en los cambiantes modos que asume la acción colectiva. Esto deja un vacío analítico difícil de llenar, restringiendo el análisis de un actor social y político.

Efectivamente, la bibliografía general de los movimientos sociales nos informa sobre el complejo campo de interacciones que los movimientos mantienen con la esfera gubernamental. Abordar dicha interacción evitaría los análisis unilaterales de la acción colectiva. Ciertamente, las políticas públicas no pueden ser comprendidas como mero "contexto", sino, como un elemento decisivo en el análisis. Para dar algunos ejemplos, sólo haremos mención a la política que supuestamente universalizaba la distribución de planes de empleo transitorios o el llamado del entonces presidente Néstor Kirchner a las organizaciones piqueteras a participar de su gobierno. Ambos elementos, fueron decisivos en el accionar colectivo de las organizaciones piqueteras así como en las articulaciones o divisiones que dichas organizaciones experimentaron.

Finalmente, y vinculado a lo anterior, cabe destacar que, aunque de modo diferente, las organizaciones piqueteras han colaborado, desde su emergencia, con los procesos de democratización y de integración social de la sociedad argentina. En este sentido, la relación con el gobierno ha dividido las aguas, revelándose dos formas específicas de democratización e integración social. Una la expresada en la Corriente Clasista y Combativa, la que utiliza el mecanismo de la confrontación con el gobierno con el objeto de transformar las identidades políticas de sus adherentes. Otra, la de la Federación de Tierra y Vivienda, cuyo modo de contribuir a la democratización e integración social reside en la participación en la esfera gubernamental. Ambas formas de vinculación con el gobierno revelan la poderosa heterogeneidad de las identidades políticas al interior del fenómeno piquetero así como la existencia diversa de cultura políticas que identifican a las organizaciones en particular.

Bibliografía

- GIARRACA, Norma; GRASS, Carla (2001). "Conflictos y protestas en la Argentina de finales de siglo XX, con especial referencia a los escenarios regionales y rurales", en La protesta social en Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país, comp. Giarraca, Norma y colaboradores, Buenos Aires, Alianza.
- HABERMAS, Jürgen (1989): Teoría de la acción comunicativa, Ed. Taurus, Buenos Aires, Argentina.
- JENKINGS, Craig (1994): "La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales", en Zona Abierta, Nro. 69, España.
- MELUCCI, Alberto (1999): Acción colectiva, vida cotidiana y democracia, Ed. El colegio de México, México.
- RASCHKE, Joachim (1994): "Sobre el concepto de movimiento social", en Zona Abierta Nro. 69, España.
- REVILLA BLANCO, Marisa (1994): "El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido", en Zona Abierta Nro. 69, España.
- SCRIBANO, Adrián (1997). "Catamarca: Una narración de la Protesta Social en los años ´70", en SCRIBANO, Adrián Itinerarios de la protesta y del conflicto social, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados.
- SVAMPA, Maristella (2005). La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo, Buenos Aires, Taurus.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián (2003). Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras, Buenos Aires, Biblos.
- TARRÉS, María Luisa (1992): Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva, Revista Estudios Sociológicos Nro. X, México.
- TOURAINE, Alain (1995): La producción de la sociedad, Ed. Universidad Nacional de México, México.

1- Buscando al ciudadano ideal

Siempre se ha visto el concepto de sociedad civil como sinónimo de democracia y contrapeso del poder del Estado. Al hacer esto el Estado y la sociedad se colocaban como pares opuestos en una forma algo estática. En Cuba las máximas revolucionarias de libertad e igualdad se interpretaron de disímiles maneras, resultando, como mencionan algunos investigadores, en una preferencia de la igualdad en detrimento de la libertad. O mejor aun, el mito del pueblo cubano como un todo compacto y unido, unánime y consensuado, conformado por ciudadanos ideales que luchan en bloque contra un enemigo común, sirvió para que desde el poder se enfocara la libertad (esa ausencia de oposición externa o impedimentos externos como la definió Hobbes, en la que el Estado al ser un impedimento externo mas debe descansar en el consentimiento de los gobernados) como algo que le correspondía al todo Patria antes que a la parte individuo. Como expresa Michael Chanan la noción de conformismo ideológico es un mito propio de los sistemas totalitarios donde la oposición no tiene cabida. La tradicional oposición entre la sociedad (esfera de realización de la libertad del individuo) y el Estado (esfera de imposición y control ejercida por lo político) que pregonaba la teoría liberal moderna nacida en la época de expansión mercantil y transformación económica mundial, sufría un cambio en los países socialistas en los que no existe un conjunto de organizaciones económicas que median o imponen determinadas reglas o normas en la sociedad. No significa por cierto la anulación de la sociedad civil pero si una fusión momentánea entre sociedad civil y política que según la interpretación de Chanan no significa la desaparición de la sociedad civil en Cuba sino su unión con la sociedad política. La pregunta que se plantea el autor es de sumo interés: desaparece la sociedad civil en el socialismo? O mejor aun, se replantea el termino sociedad civil, lo que nos remite a las ideologías del capitalismo burgués que le dieron cabida y que han hecho impensable en la sociedad socialista que no esta marcada por las relaciones económicas sino por los debates que se generan en la esfera pública que si existen, aunque controlados en extremo. Esto es, el tan mencionado factor subjetivo que Gramsci subraya en su teoría social.

Una revolución –según Hanna Arendt- se propone siempre recomenzar la historia. A partir del año 1959 la palabra “cambio” parecía ser portadora de la clave mágica que cifraba todos los sueños y esperanzas acumulados por los cubanos desde los inicios mismos de la República. Pero la práctica demostraba ser más difícil que los anhelos¹.

A partir del año 1959 en Cuba se inician una serie de virtudes, obligaciones y derechos que los miembros de la sociedad requieren para adquirir plena ciudadanía. Los criterios de admisión en el dominio ciudadano estaban constituidos por contribuciones sociales destacadas en pos de las distintas metas sociales y la actuación con un sentido de pertenencia política y con un alto grado de compromiso hacia el proyecto social revolucionario. Con respecto a las obligaciones requeridas, el escenario ideal era aquel donde la actuación ciudadana expresara la responsabilidad y la contribución a la realización de las metas de la Revolución, mientras que se evitaban puntos de confrontación o cuestionamientos hacia la legitimidad de la definición del Estado como bien común. Con el decursar de los años y el agudizamiento de las crisis económicas, las voces de disensión comenzaron a escucharse con mas fuerza y la imagen fuera de Cuba cambió y con ella muchas opiniones que apoyaban la validez del sistema social cubano en tanto una alternativa de “verdadera” democracia participativa apartada de las reglas y convenciones enarboladas por la corriente hegemónica imperante en las sociedades capitalistas marcadas por el liberalismo y sus “corruptas” practicas políticas (constitucionalismo, derechos individuales, elecciones, pluripartidismo, libre mercado, comercio y empresa, posibilidad de ejercer la critica, la protesta y la posibilidad de monitorear las prácticas de gobierno de las altas esferas). Muchos intelectuales que visitaron la isla en los sesenta como Jean Paul Sartre, C Wright Mills entre otros, instauraron el término

¹ Ya Max Weber había advertido que “si el mecanismo burocrático en cuestión suspende su labor o queda detenido por una fuerza poderosa, la consecuencia de ello es un caos para dar fin al cual difícilmente puedan improvisar un organismo que lo sustituya” (Weber;1971;741).

de democracia directa para calificar el proceso político que se producía en la isla. Sin embargo, ya desde los inicios demostró ser una retórica demagógica más sin argumentos ante el auge de problemas en la sociedad cubana y la imposibilidad de lograr la añorada igualdad por la que se habían pospuesto las mencionadas libertades. El texto siguiente explora el marco de actuación pública al que estaban relacionadas las distintas formas de construcción de la ciudadanía en un contexto específico de constitución de la membrecía social y algunas fases que propiciaron la suspensión de las mismas. Las ideas de Gramsci sobre como opera la hegemonía dentro de la sociedad civil nos brinda un método de análisis sobre el sistema ético y de valores dentro del nuevo gobierno que servía para generar el consenso a la vez que formulaba y pretendía diseminar un nuevo estilo de vida.

Para finalizar se reflexiona en el acápite titulado “Hacia el futuro, fragmentación ciudadana”, sobre algunos proyectos que se desarrollan en la actualidad, en los que se intenta reivindicar la construcción de ciudadanía como un proceso multidireccional.

1. Ciudadanía en el período revolucionario

En 1902 el primer presidente electo en Cuba, Tomás Estrada Palma expresó en su discurso de toma de posesión: Ya tenemos República, ahora necesitamos ciudadanos. Su mandato significó el principio de sucesivos periodos que hacían patente el continuo cuestionamiento de las decisiones y las acciones de los distintos gobiernos de turno que no colmaban las expectativas de mejoramiento social y verdadera soberanía promovida por los héroes de la gesta independentista y que marcaron el tradicional desencanto con el mundo de la política. Muchos próceres de la independencia cubana, incluidos José Martí, -aquellos que habían planeado los principios de la futura república-, eran seguidores de las ideas del liberalismo, pero esto sufría una oposición directa con el militarismo y el caudillismo que nos legaba el sistema colonial y las guerras subsecuentes.

Cincuenta años después, en 1959, con la implementación de un programa de mejoras sociales que con el tiempo devino socialista, el gobierno cubano promovió un número de derechos que dieron espacio a un modelo inclusivo de ciudadanía. Por un lado la reorganización de los roles y responsabilidades sociales sentaron nuevos criterios de admisión en el dominio público y aseguró el hecho de que grupos anteriormente excluidos gozaran del acceso a los bienes de la sociedad. Contribuciones sociales significativas hacia el logro de las metas de la revolución se convirtieron en obligaciones requeridas y en escenario ideal donde la mayoría de la población se benefició de nuevos programas de educación pública, salud, seguro social y otros. El pueblo cubano, de manera mayoritaria, se sintió incluido en los programas del gobierno y esto significó un mayor compromiso popular en el terreno de la política que involucraba a un gran número de individuos. Ciertamente, un aspecto destacado del programa revolucionario fue una agenda nacionalista que instó a los ciudadanos a colaborar con “las diferentes tareas de la revolución”, particularmente en un proyecto constructivo de la nación y de defensa de enemigos que se hallaban tanto en el plano doméstico como internacional.

El gobierno revolucionario clamó por la construcción de un “nuevo hombre”, que encarnaría la esencia del ciudadano revolucionario y que requería un código moral donde los intereses del colectivo se hallaban en manifiesta oposición ante los intereses individuales. Por otra parte, la visión de teóricos de derechos cívicos de corte liberal, esgrimían que el proyecto revolucionario había eludido algunos de los componentes distintivos de estas teorías que suponen que, en un contexto liberal, no existe asunto privado que se considere insubstancial en el proyecto de defender la integridad del cuerpo político de la nación o la posibilidad de monitorear las decisiones que se tomaban en la esfera política y de ejercer públicamente un pensamiento crítico. El proyecto revolucionario del Estado se proponía seguir la plataforma ideológica del Marxismo-Leninismo organizada en torno a un fuerte sistema piramidal, unipartidista, con un líder carismático y con prácticas de coerción y de persuasión para ejercer una presión entre las diferentes facciones y grupos de la sociedad civil.

Estas complejas relaciones que Gramsci denominó de conflicto y de consenso generaban intereses y valores para atraer adeptos y atemorizar o repudiar a los que disentían, subordinando a todos en general. Los valores ciudadanos criticaban el antiguo estilo de vida burgués y sus instituciones como si de la noche a la mañana surgiera un nuevo hombre más preocupado por el colectivo que por su propio destino individual. Los primeros intentos de vertebrar un sistema económico que según la ideología marxista proveyera de fundamento a la nueva sociedad y dotara al nuevo Estado de gran fortaleza para ofrecer a los ciudadanos la seguridad y necesaria predictibilidad para salvaguardar al ciudadano se hicieron públicos en la Primera Reunión Nacional de Producción en agosto de 1961. En un intento de establecer medidas verdaderamente igualitarias, sin privilegios de ninguna clase, los Ministros “se reunieron” con los obreros para que el pueblo se sintiera representado, lo que se denominó a partir de esos años “verdadero sentido de la democracia socialista”. Slogan a través del cual se cuestiona el sentido de la democracia burguesa de corte liberal y se suplanta por una supuesta democracia socialista representante de los intereses de todos los ciudadanos por igual. Esta nueva democracia se basaba en un rito social de plebiscito consensuado y unánime que luego demostraría su carácter simulado y coercitivo. Entre estos ritos se subraya la idea de la transparencia en las acciones: “todo” se expone a los ojos del pueblo, se ejerce la crítica y la autocritica, se reúne al pueblo para resolver sus necesidades, los más altos líderes asumen tareas de trabajo a la par del más humilde obrero o trabajador agrícola al mismo tiempo que los medios de comunicación exponen “todo” lo que sucede ante los ojos del pueblo. La economía planificada se muestra como una opción de distribución más justa ante los vaivenes de las leyes de la libre empresa, demostrando a través de un conglomerado de cifras y estadísticas, como los nuevos líderes se preocupan por el destino de la economía del país. En dicha reunión el líder máximo, Fidel, concluye con las siguientes palabras (No es una promesa, es un compromiso del Gobierno revolucionario con la patria, en la seguridad de cumplir con las metas de la producción trazadas en las fechas señaladas).

La amenaza mayor para el nuevo régimen parecía provenir de dos focos, el exterior, con el exilio cubano en los Estados Unidos y el interior, en aquellos núcleos de disensión que perduraba en la isla. Se estimuló el antimperialismo, una propensión histórica del pueblo cubano que tenía en esta ocasión un elemento diferente: englobaba en su enemistad también al exilio cubano, esa comunidad que había abandonado la isla en los primeros años del triunfo para radicarse en aquel país. Se desacreditaron todos los intentos del exilio por derrocar el régimen como la conocida invasión de Playa Girón o Bahía de Cochinos invalidada ideológicamente, al presentar a sus participantes como meros títeres del imperio. La ruptura de relaciones con los Estados Unidos reforzó el sentido de nacionalismo, que respondía en lo práctico a un bloqueo y en lo ideológico a una geografía que ubicaba a la isla en un eje del mal de acentuado aislamiento. Con el motivo de controlar la amenaza interna de aquellos que disentían se crearon instituciones civiles que perduran aún en nuestros días como los Comité de Defensa de la Revolución (CDR) que expresaron la hegemonía del Estado, y conformaban un órgano coercitivo de vigilancia colectiva que estimuló la atmósfera de control, miedo, persecución e intervención en las vidas privadas de todos los ciudadanos. (“ Y que todo el mundo sepa quien vive en la manzana, y que hace el que vive en la manzana, y que relaciones tuvo con la tiranía, y a que se dedica, con quien se junta, en que actividades anda, porque le implantamos un Comité de Vigilancia Revolucionaria en cada manzana”, Fidel Castro, discurso pronunciado en ocasión de la creación de los CDR).

- El Heroísmo

La tradición épica cubana ha dictado durante más de cinco siglos que la verdadera igualdad social del individuo la obtiene a través del heroísmo de sus actos. Esto no es una idea que nace en 1959, aunque si se robustece. Solo en períodos de confrontación directa y levantado en armas el individuo solía conseguir una igualdad que perdía después, en períodos de paz, como si el ciudadano comprendiera que el uniforme de campaña y las armas en la mano eran las únicas garantías de sus logros. El gran temor de los mambises al deponer sus armas después de finalizada la guerra,

se repite en cada período de efervescencia revolucionaria en Cuba. Es así que en los sesenta, se presenta una dimensión que podríamos llamar heroica del hombre.

Se une la exaltación del sacrificio del individuo, proveniente de la moral católica en las que se hace una reinterpretación del sacrificio cristiano que dicta la abnegación del individuo con las máximas martianas e independentistas en pos de esa meta mayor que es la patria. En este nuevo código moral entra la dignidad del ser humano a jugar un papel primordial de manera que ante el bloqueo económico, ante la escasez, se sobrepone la dignidad y la decencia del ser humano que prefiere atravesar periodos de penuria material antes que someterse a la voluntad de amos poderosos. (Esta fue una política que guió la enemistad con los Estados Unidos, aunque si se doblegaba ante nuevos amos como la desaparecida Unión Soviética).

Primeramente, debe tenerse en cuenta que el país no contaba con una Constitución, sino que funcionaba con determinados presupuestos de la Constitución del Cuarenta, a los que se iban agregando un conjunto de leyes que el propio devenir iba exigiendo. Como expresó Carlos Rafael Rodríguez en su libro **Letra con filo**, un Consejo de Ministros fungía como verdadero poder legislativo e incluso constituyente, surgiendo así los códigos de procedimiento, las reformas del sistema legislativo, y un ejemplo lo constituyó el nuevo Código de la familia y el Sistema legislativo de defensa social que se sacaron a la luz (Rodríguez;1983;505).

Política y sociedad civil se fusionaron, y se evitó la mediación de un esquema de organizaciones religiosas o económicas que operaran tras las leyes de la propiedad privada, como es el caso de muchos países, sino un Partido que se convirtió no solo en un órgano político sino en una estructura creadora de las normas y los principios de la sociedad. El Che – que en algunos textos llegó a confesarse incluso atormentado por el peligro implícito que podía significar la abolición del individuo en pos del colectivo- identificaba la sociedad con dos grandes grupos, la masa dormida como la fuerza política que debía ser movilizada y la vanguardia asumida por la guerrilla o los líderes revolucionarios que debían interpretar los deseos de la masa, otorgándole un valor fundamental al movimiento ejercido de arriba hacia abajo como dialéctica constitutiva del campo social. En su teoría esgrimió que el desvelo principal de la sociedad socialista era buscar el nacimiento del hombre del futuro, que supiera desatarse de los valores capitalistas del pasado a través del sacrificio y del heroísmo. La crisis de Octubre, Playa Girón, la pelea contra bandidos, la zafra, son solo algunos temas de esta sublimación.

En el comienzo, cada integrante de la familia se politizó a través de la acción, comenzando por los jóvenes que se integran a campañas públicas como la alfabetización y otras en las que queda de manifiesto el reforzamiento de una esfera pública por encima del valor de la esfera privada. El joven fue la mejor arma como si una propensión revolucionaria natural le convirtiera en la chispa que iniciaría la revolución en el seno de familias que comprendían integrantes de mayor edad y con concepciones “del pasado”. No es azaroso que la mayoría de los protagonistas que vemos en la documentación fotográfica de la prensa sean jóvenes y que el esquema de revolución en otros países como la Alemania fascista o la Rusia bolchevique, privilegiara el papel de la juventud en la lucha. Como se cumple también en los patrones anteriores, la mujer deja atrás el esquema de ama de casa apolítica para dar su aporte en las tareas públicas, lograr su emancipación como miembro más de la sociedad y encarnar un nuevo modelo de mujer militante y politizada. El lenguaje es otro factor de cambio que incorpora nuevos modismos que reflejaban como el hombre debía aprender a relacionarse y convivir con el resto de los integrantes de la sociedad sin barreras clasistas o raciales, a la vez que se instituían nuevos slogans y frases para calificar al enemigo. Estudio, trabajo y fusil es una frase que reúne tres elementos indispensables de la época de forma emblemática, la superación de las ataduras de clase a través del estudio, el ennoblecimiento heroico a través del trabajo y la exaltación de la responsabilidad militar de cada ciudadano.

Sin embargo, a pesar de llevar el joven la carga revolucionadora del momento, existían aún muchas

ataduras a las tradiciones enraizadas en la mentalidad del cubano, que tenía por cenáculo de reproducción de valores a la familia y que alentó la cacería de brujas, la implantación de una atmosfera de miedo que promovía la persecución de todos aquellos individuos “diferentes”. Con el caos social, todos los miedos con los que había convivido el cubano desde el nacimiento de la República también afloraron: las viejas disputas de la raza, el problema de la marginalidad y de las familias disfuncionales que se reproducían en el ámbito marginal, el miedo al “atraso” que promulgaban las religiones afrocubanas, los homosexuales y los hippies que descreían del núcleo familiar tradicional, la corrupción en algunos cenáculos de la Iglesia Católica que se convirtió en un enemigo de clase en tanto apoyaban a las familias adineradas. Los cambios drásticos en las sociedades no pueden ser interpretados muchas veces unidireccionalmente, el proceso revolucionario en Cuba, por ejemplo, vivió dos corrientes, una coercitiva o “de diferenciación” y otra corriente unificadora. La corriente coercitiva perseguía catalogar con eficiencia la verdadera adhesión de los ciudadanos a la revolución, sometiéndolos al miedo de no encarnar lo suficientemente bien al verdadero revolucionario, mientras que la corriente unificadora se planteaba la búsqueda de adeptos y perseguía como uno de los puntos vitales de realización del nuevo estilo de vida “revolucionario” en el desmembramiento de las barreras sociales y clasistas de la sociedad. De extracción burguesa o proletaria, urbana o campesina, negros y blancos, el nuevo ciudadano sería llamado a unirse en este proyecto.

Masculinidad

Cuba heredaba un machismo proveniente de la moral católica burguesa que afectaba a todos los miembros de la sociedad que debían adoptar patrones de comportamiento muy dogmáticos. En un discurso de la época se califica al pueblo de enérgico y viril, con lo que se expresa verbalmente esta herencia masculinizadora y queda definida otra cualidad de importancia entre las filas de ciudadanos ideales, su hombría. Un pueblo que vivía en pie de guerra ahonda al pasar de los años una mentalidad de campaña que perpetua el culto a la masculinidad y donde se exagera el miedo a la tentación proveniente de un enemigo que ostenta una filiación sexual “diferente” negada por la mayoría heterosexual dominante. La presencia en las filas militares de estos individuos sería altamente peligrosa en tanto debilitaría la moral a proyectar por el ejército ante sus enemigos y la fuerza necesaria a adoptar a la hora del combate. El apoyo de esto lo encontramos en cantidades abrumadoras, tanto en la prensa, los medios de comunicación masiva, la fotografía y la cartelística donde podemos recordar la imagen del combatiente revolucionario en disposición combativa con el arma de fuego alzada, de forma casi fálica.

Primeramente y como nos recuerda R.W. Connel, la masculinidad como práctica no puede ser aislada de su contexto institucional (como la mayoría de las actividades humanas) formado por tres sistemas principales que juegan un papel primordial en la organización contemporánea del género: la familia, el trabajo y el estado. La ruptura con antiguos estilos de vida burgueses no afectaban al núcleo familiar que organizaba los roles de forma tradicional en la familia cubana. También internacionalmente, el patrón de conducta contemporáneo implantado en las sociedades modernas tiene entre sus principios de éxito la noción del sujeto heterosexual, carismático que obtiene cuanto se propone y que es triunfador en la escena pública. En Cuba, la membrecía social y pública estuvo conectada a un performance o actuación determinada que todos esperaban y que se hizo condición para que un individuo fuera evaluado mas por condiciones superficiales ligadas a la apariencia que por lo que realmente pensara matizado por esta fuerte tendencia masculinizadora, entendiendo por masculinidad una serie de estereotipos que venían del pensamiento militar. En esto se inscribieron modelos de género, masculinidad, creencias religiosas, políticas, etc. También las mujeres, con las que normalmente se hacían excepciones por consideraciones hacia su naturaleza débil, debían masculinizarse de cierto modo y adoptar también aspectos de vida de la nueva sociedad como, estar dispuestas a la realización de tareas difíciles tanto de trabajo como en las distintas campañas sociales, estar dispuestas a adoptar una austeridad en la vestimenta debido a los rigores que imponía el bloqueo económico y realizar un cumplimiento de tareas tanto laborales como domésticas,

logrando ser efectiva en ambos dominios, el público y el privado (en una interesante entrevista que se le realizara a Carlos Rafael Rodríguez expresa que, Como no somos un país rico, Cuba siempre tendrá un socialismo frugal, incluso si continua desarrollándose. En los años inmediatos, como Fidel ha señalado correctamente, nuestras mujeres deben usar las mismas ropas por cinco años.) Las fotografías del momento también documentan este nuevo rostro de la mujer que aparece no pocas veces vistiendo trajes militares y con fusiles o instrumentos de labor agrícola. También se generalizó un sistema de comportamiento para que cualquier miembro de la sociedad diera pruebas públicas de masculinidad, el arquitecto Mario Coyula describe algunas prácticas cotidianas en el instituto de arquitectura CUJAE, donde los estudiantes y docentes para encajar en el perfil del nuevo joven revolucionario asistían a guardias, trabajos voluntarios, virilizaban algunos gestos “sospechosos”, a veces de manera voluntaria, a veces para no ser expulsados, Otros –refiere- eran enviados a trabajar a la agricultura, como si cortarse el pelo, vestir de caqui gris, y criar ampollas guataqueando en el campo los pudiera encauzar dentro del redil... De alguna forma se vivió una esencialización de la masculinidad que tiene que ver con factores no solo del momento que se estaba viviendo sino de prejuicios intrínsecos a la mentalidad del cubano y que se agudizaron por la idea del combate inminente. De igual forma que aún hoy se relaciona la idea de masculinidad con los pelos en el pecho y los bíceps, existen otros aspectos que según estos prejuicios, determinan la masculinidad en lo psicológico o como atributo relacionado con formas del vestir, del habla, de la gestualidad, de la sexualidad, la vida cotidiana y la actuación en la esfera pública y privada. No cabían dudas, el nuevo hombre era por supuesto joven y heterosexual.

Educación y Cultura

A partir de 1959 el capital cultural y educativo se ponía al servicio del pueblo. La revolución ha sido para todos un proceso de educación, los primeros educados por la Revolución somos nosotros, Gobierno y Pueblo que viene a ser exactamente la misma cosa, expone Fidel, mientras decidía que todos los medios de información, libros, revistas, radio televisión y cine, que anteriormente estaban al servicio de la “mentira imperialista” se pusieran a partir de 1959 a favor del nuevo gobierno. En julio de 1959, en el semanario Lunes de Revolución se publicarían un conjunto de medidas a cumplir por el Gobierno Revolucionario, entre las cuales se encontraba la de protección económica a los creadores. Las mismas se basarían en la creación de todo un sistema editorial que le aseguraría a los escritores la publicación de sus obras, garantizándole a partir de esto una subsistencia; en la creación de instituciones que se dedicaran a la compra de libros, cuadros, partituras; en la organización de becas de viaje y de todo un sistema de protección económica “para que el creador no se convierta en burócrata, ni tenga que emplear su tiempo en otra profesión”(LdR;1959;13). También estaba la creación de un sistema de enseñanza vocacional hasta lo universitario y la invitación a Cuba de grandes escritores, poetas, músicos, pintores, etc.

Las medidas publicadas comenzaron a llevarse a cabo con las nuevas instituciones que surgen y así tenemos, que la organización institucional de la esfera de la cultura empezó en la forma de una Dirección de Cultura adscrita al Ministerio de Educación. En 1959 se creó el ICAIC para la industria cinematográfica, luego se nacionalizaron los talleres poligráficos creando todo un sistema editorial. En 1960 se creó la Editorial Nacional bajo la dirección de Alejo Carpentier y ya en 1967 el Instituto Cubano del Libro.*² El 4 de enero de 1961 se creó el Consejo Nacional de Cultura y sus primeras funciones las menciona Fidel en “Palabras”: “Tiene que existir un Consejo que oriente, que estimule, que desarrolle, que trabaje para crear las mejores condiciones para el trabajo de los artistas y los intelectuales”(Fidel;1961;16).

En el año 1968 se proclamó que la cultura no es solo una legítima aspiración del espíritu, sino también un arma indispensable en la lucha. La cultura debía estar también en perfecta consonancia con los procesos de la sociedad y con la construcción del nuevo hombre. En los años sesenta, las manifestaciones artísticas conservan la riqueza que se alimenta de los cambios sociales y la

2 Otras instituciones son la Casa de las Américas creada desde 1959, en 1961 el Instituto de Etnología y Folklore, entre otros.

cotidianidad convulsa. La Casa de las Américas y el ICAIC aparecen como centros que nuclea talentos en el campo de la música, el cine, la documentalística, el diseño, la pintura. En el cine encontramos autores verdaderamente cuestionadores, como Tomas Gutiérrez Alea que aporta la visión de los cambios sociales desde el prisma de intelectuales, jóvenes de clase media, ex propietarios, que testimonian los primeros años del proceso revolucionario o Sara Gómez con su visión del impacto que significó la revolución para los sectores marginales de la sociedad. En el campo de la pintura, el matiz cuestionador, vigoroso y experimental llegó a ser muy amplio, matizándose con posturas como las de Servando Cabrera que exaltaba el heroísmo diario de los cortadores de caña y los campesinos, pero no dejaba de reflejar el ambiente atormentado de sus intimidades sexuales, las ironías cuestionadoras de Antonia Eiriz o la apoteosis del macho revolucionario presente en las caricaturas de Chago con su personaje Salomón que ostenta un gorro de tres puntas: pluma, fusil y pene. El modelo de creación se correspondía con el carácter típico ideal de una producción artística a la que correspondería un sujeto ideal. Este, tal y como lo plantea Iván de la Nuez, cumple las características del intelectual moderno, orgánico y comprometido: “el que posee la llave maestra del compromiso político, la continuación de la identidad nacional y la ruptura conveniada con la tradición”(De la Nuez;1996;66)

Ya había mencionado el Che la aparición de un personaje, la masa, y la función del artista como testimoniador. Documentar la relación entre esta y los líderes lo llevaba a convertirse en garantes del cumplimiento de los sueños del pueblo y de la interpretación de sus deseos de forma adecuada. Por eso era importante también describir la dimensión heroica del líder como elemento de vanguardia, otra de las tareas del artista que se volcó hacia la realización de ese testimonio descriptivo que encontramos hoy en las fotografías de Korda, Corrales, Liborio, Perfecto Romero y en las obras de tantos pintores, cineastas y artistas en general.

En 1971 se celebra el 1er Congreso de Educación y Cultura, donde quedó establecida la labor educativa del arte y se reorganizaron las funciones de las instituciones culturales. Se produjeron cambios en el campo que determinaron que la consagración comenzara a ser dictada por parte de instancias no especializadas (UPEC; UJC; COR), produciéndose en la primera mitad de la década del setenta un cambio en las estructuras clásicas del campo, desde el momento en que se hizo realidad la atención priorizada al sector no profesional, ya no solo como consumidores o receptores de arte sino también como productores. Esto se objetivó mediante la fuerza que cobra el movimiento de artistas aficionados fundados desde 1964 y mediante la introducción de la enseñanza artística en el sistema de enseñanza regular. Esto significó el apoyo a la idea de que cualquier persona puede ser un artista si recibe el entrenamiento adecuado. Inclusive aquellos artistas que en la época detentan el atributo de profesionales por los estudios cursados, son consagrados en su papel de artistas venidos del pueblo, de zonas rurales y cuyo arte pretende una “incontaminación” profesional que les permita continuar “bebiendo” de las raíces populares. (Zayda del Río, Ever Fonseca, Choco, Nelson Domínguez, Flora Fong. Es una etapa afirmadora de la identidad nacional y del mito populista de la cultura.

Raza y Folclore

La raza ha sido en Cuba un factor político importante que siempre han manejado los políticos a conveniencia. Los afrocubanos representan un alto porcentaje de la población cubana, un cuerpo de mayor desventaja en el acceso a los bienes materiales heredados de la sociedad esclavista, cuyos reclamos no habían sido atendidos con éxito por los gobernantes de turno durante el período republicano, que utilizaban sus esperanzas de mejoramiento para ganar votos electorales pero sin realizar aportes concretos en su ascenso y progreso dentro de la sociedad cubana. Por su parte, los líderes afrocubanos, se han presentado como una fuerza política de gran peso a cambio de mejoras para este sector social ante políticos que persiguen el poder y votos en los juegos electorales. A principios de la revolución en Cuba, este sector vio una esperanza de obtener grandes mejoras a cambio de su lealtad y adhesión inquebrantables, al punto de que si algún afrocubano “desertaba”

del país se le consideraba doblemente traidor, a la patria y a su raza. Durante los sesenta, se vió una unidad del pueblo cubano en la lucha ante el enemigo común, que unió a negros y blancos en la isla y parecieron colmar las esperanzas de eliminación de las desigualdades. De nuevo, solo los períodos de enfrentamiento ante un enemigo común (españoles, explotadores imperialistas en la plantación azucarera) habían hermanado a negros y blancos en la isla, al punto de que Fidel Castro asegura en un discurso de los tempranos sesenta que se había acabado la discriminación racial en Cuba, algo totalmente imposible debido a la gran fuerza discriminatoria que sobrevivía en ese inconsciente colectivo de la sociedad cubana y donde ser negro significaba muchas veces un status, una forma de vida, pero también un imaginario, una cultura y un esquema de pensamiento heredados. Durante el proceso revolucionario, el invocar a enemigos comunes que querían destruir los logros sociales, parecía de nuevo ejercer esa presión unificadora, aunque en los terrenos públicos y laborales se heredaban estereotipos enraizados en la mentalidad y las prácticas discriminatorias. De la noche a la mañana se empezó a hablar del racismo en pasado como si fuera algo ya solucionado.

En la etapa siguiente, con la disminución de las concentraciones masivas, la desmovilización de la masa y la institucionalización, se buscaron nuevos medios de interpretación de los deseos y solución de las necesidades del “colectivo”. Esto se intentó a través de la creación de estructuras modélicas en la que cada individuo encarnaba un modelo ideal con necesidades ideales, como por ejemplo, las necesidades del campesino, del obrero, del artista, de la mujer, etc. Los mecanismos encargados de atender los problemas de forma particularizada, estaban a su vez supeditados a la solución de problemas económicos mayores.

En el año 1959 se fundaría en Cuba una institución encargada de agrupar a lo más distinguido de la élite intelectual que sería la Casa de las Américas. A través de su labor institucional, se ocuparía de legitimar la inscripción de Cuba a la comunidad de pueblos y razas latinoamericanas. Esto coincidía con un momento en que la mayor parte de África se liberaba del colonialismo y emergía fuertemente en el mundo el movimiento conocido como negritud. Como expresara Armando Hart en su discurso inaugural del Premio Casa de las Américas de 1977, también se incluiría al área del Caribe y “a las comunidades de hermanos que viven en las entrañas del monstruo como chicanos y portorriqueños”. En el campo de la fotografía también se instauraría un Premio de Ensayo Fotográfico, que mantuvo una línea concreta en la documentación de las desigualdades que existían en Latinoamérica. La miseria y explotación del indio resaltaban en no pocas obras, la vida de los explotados de cada país, la desesperación del inmigrante negro, indio, latino cuando trataban de insertarse en países desarrollados, la visión del negro insular caribeño del que había hablado Aimée Césaire y Édouard Glissant con su exaltación de la negritud, la explotación sexual, laboral y doméstica de la mujer. Eso condujo la mirada de muchos fotógrafos durante toda la década del setenta y buena parte de los ochenta hasta nuestros días.

Como expresa Ariana Hernández Reguant en su estudio sobre Cuba y las cartografías alternativas, la nueva posición de Cuba como campeona del Tercer Mundo y aliada socialista optaba por una representación de nación homogénea³. Las diferencias ya habían sido manejadas y contrarrestadas a través de la adopción de una doctrina marxista que alimentaba la visión de una sociedad igualitaria, pero el tema se tornaba más polémico cuando se hablaba de razas. Desde las guerras independentistas y en los diversos campos culturales se alimentaba la idea del mestizaje basada en la igualdad racial proclamada por nuestros próceres independentistas como “mito fundacional de la nación”. El miedo latente a que luchas de menor escala como la emancipación de la mujer y el afrocubano frustren las luchas a mayor escala, ha signado la fatalidad de movimientos en la historia de Cuba que vuelven a progresar en momentos en que disminuye el fervor patriótico o nacionalista. La separación de la idea de una Cuba europea obligó a muchos intelectuales cubanos blancos (literatos, ensayistas, folkloristas, musicólogos, etnólogos) a hablar en nombre de los detentores de ese capital cultural o de manifestaciones folklóricas rurales que hasta ese momento les habían

sido ajenas y que eran estudiadas desde un sentido etnográfico. El espacio rural fue disminuyendo en importancia gradualmente debido a múltiples reformas que tenían lugar en el plano agrario y el espacio urbano comienza a representar el mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos que se esforzaban entonces por emigrar a las ciudades, provocando también la reproducción de las tradiciones rurales de forma edulcorada.

El campo del folklor afrocubano se adscribe a una suspicacia muy antigua ya, que desde las guerras de independencia evitan la militancia racial en una Cuba que escapa de los grupos o movimientos raciales. Algunos casos aislados como el pintor Manuel Mendive, las danzas del Conjunto Folklórico Nacional y en el cine, algunos filmes de Tomas Gutiérrez Alea podían tratar el tema sin olvidar que raza no era sino un substrato tradicional, cultural y la mayoría de los temas que implicaban conflictos raciales se materializaba en obras con temas históricos (la época de la esclavitud) o del pasado republicano. Documentales y filmes como De cierta manera de Sara Gómez, que trataban el tema de la marginalidad en el presente, se tornaban más polémicos.

En el campo del arte se inicia una tradición que explota la búsqueda de la cubanidad a través de una visión edulcorada del campo cubano, a la que siguen la búsqueda del momento de magia surrealista con que se tropezaba ese artista que ingenuo y despreocupado podía encontrarse lo mismo visitando los pueblos mas olvidados de la geografía insular, una celebración religiosa afrocubana, una procesión a San Lázaro, las peripecias del campesino tabacalero y el recolector de caña. Aquí se unen una tradición que empieza y se desarrolla durante la misma década del sesenta, cobra nuevos matices y vigos en la década del setenta, ochenta y continúa hasta nuestros días. De esta forma la fotografía se une a la pintura y a otras manifestaciones que intentaban una cultura que ayudara a reforzar el sentido de orgullo nacional y de identidad y resistencia ante los intentos diversionistas de ideologías extranjeras. Las instituciones y políticas culturales apoyaban la idea de una separación entre la alta cultura europea y el folklor o cultura popular. El folklor, el testimonio de afrocubanos y campesinos era alabado como la verdadera tradición y manifestación de las masas, pero era necesario discernir cual de sus expresiones eran compatible con la ética y la moral del nuevo hombre. Es interesante la insistencia que hace Hernández Reguant de la forma en que algunos aspectos eran destacados en detrimento de otros, el buen folklor en contra del mal folklor o folklor dañino y que era evaluado por folcloristas expertos de hacer tal discernimiento. La pelea de gallos, algunas religiones o prácticas consideradas como supersticiones fueron excluidas. Un autor como Fernando Ortiz (intelectual blanco, urbano, activista político y resultado de su medio familiar privilegiado) emerge como paradigma para estos folcloristas y su simbólico ajiaco que reducía la idea de la nación cubana a la de un caldo en que los ingredientes culturales convivían en singularidad que al mezclarse daban lugar a un proceso de dinámicos encuentros y desencuentros y cambiaban el aspecto y sabor del todo. Existen excepciones como es el caso de la búsqueda de la cubanía en la fotografía de María Eugenia Haya (Marucha), que trata de interpretar la negritud como un cuerpo vivo que tenia lugares de reunión específica (La Tropical), bailes, música, formas de vestir, gesticular y establecer relaciones sociales o sexuales con miembros de su comunidad muy específicos.

En muchos otros casos Cuba legitimaba su posición dentro del Tercer Mundo, pero con una visión en ocasiones simplista que no ahondaba en las particularidades de los representados y en las verdaderas causas de sus desventajas al acceso de los bienes sociales. Estas tradiciones necesitaban traductores para audiencias educadas o necesitaban, como en el caso de los pintores, de calificar a sus ejecutantes para lograr la reinterpretación del folclor campesino y afrocubano de manera que el intelectual y artista cubano se identificaba, como lo había hecho Martí, como lo había hecho Retamar, con el pueblo mestizo y con las clases oprimidas.

De esta forma la tendencia era a ejercer una presión inclusivista y homogeneizadora que analizaba las particularidades dentro del todo, sin que orgullo de pertenencia a ninguna raza en específico sobrepasara al sentido de pertenencia nacional. En la práctica atendía a un fervor de resistencia

antimperialista y a reclamos de la colocación de Cuba en un eje de naciones víctimas de la explotación colonialista a que se refería Fernández Retamar con su ensayo Calibán o Aimeé Césaire con su Discurso sobre el Colonialismo,

El cubano blanco debía buscar su negritud, y el cubano negro buscar su blanqueamiento y los estereotipos de belleza subrayaban a menudo el ideal del mestizaje étnico. El resto, negros y blancos, se dejan arrastrar enamorados por el ideal de igualdad.

Hacia el futuro: desafíos de la actualidad ciudadana

Ya desde los ochenta el humor suplanta la solemnidad como ethos vital cotidiano. Por doquier proliferan las bromas salpicadas con símbolos otrora intocables, aspectos de la vida diaria o problemas sociales. En el cine y en la televisión se presentan comedias socio críticas que abordan las dificultades del machismo, la vivienda, la burocracia en una actualidad principalmente urbana. Ese elemento humorístico se fortalece con el paso de los años, en la fotografía parece distender la solemnidad de la fotografía anterior y el lente se dedica mayormente a capturar momentos en que lo inesperado provoca situaciones risibles y el heroísmo y fervor patrio de las escenas foto reporteriles queda atravesado por un informalismo del paisaje y de los ambientes cotidianos.

El inicio de la década de los noventa, la caída del campo socialista y la aparición del llamado Período Especial motivó el acrecentamiento del descontento con razón de la disminución de los abastecimientos, el racionamiento de los alimentos y los productos. La violación de los derechos constitucionales del individuo, la brutalidad policial eran todos asuntos que iban en aumento agravados por la situación económica y el descontento popular. Con la crisis se produce cierto resquebrajamiento de los antiguos códigos de valores, del sistema de vigilancia interno y se profundizan los lazos con la comunidad del exilio.

En la plástica se gesta un movimiento pionero que durante la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa, se dedica a cuestionar temas de actualidad e históricos a la luz del nuevo pensamiento crítico y postmodernista internacional.

Antonio Benítez Rojo expuso en cierta ocasión los paradigmas de cubanidad a la luz de un ideario positivista encarnado por escritores como José Martí y Lezama Lima y, como contraparte, un discurso de cubanidad que encarnaban escritores como Julián del Casal, Mañach o Virgilio Piñera, en los que la nación perdía connotación heroica y trascendental y se descubría fracturada por diversas circunstancias históricas y sociales. Mas influenciados por esta segunda corriente, los artistas en Cuba se hallan en un momento en que el pensamiento filosófico, científico y artístico esta más preocupado por el desarrollo de miradas alternativas y la fragmentación de las narrativas hegemónicas. No repetir sino indagar, revisar y reconstruir el imaginario cubano a través de un estudio multidireccional que analiza temas del presente de forma crítica, se mezcló con el afán de representar la isla atendiendo también a sus bordes en una nueva forma relacional con el mundo. En el terreno del folklor y la etnografía, el redescubrimiento por académicos foráneos de un libro como Contrapunteo Cubano, de Fernando Ortiz fue crucial. En muchas de sus obras, se logra des- esencializar la cubanidad, volviéndola mas rica, mas compleja, bañada por diversos factores y donde la sociedad cubana aparecía, mas como un mosaico donde las diferencias convivían a veces no en tan armónica relación que como un ajiaco. En la fotografía el nuevo ciudadano aparece muchas veces aislado, autorretratado en el ambiente íntimo, mostrando un sinnúmero de demonios que le aquejan ante las preguntas no resueltas por su raza, su sexualidad y su identidad y por problemas como la emigración, las crisis económicas y la ortodoxia política. Ante el problema de crear identidades fijas, ideales, que habían sufrido un encasillamiento, que se habían homogeneizado y esencializado, los nuevos artistas responden con la particularidad, la diversidad, la tolerancia.

En la literatura y en el cine aparece un individuo interesado en mostrar sus particularidades y la manera en que sus necesidades y preocupaciones no pueden ser medidas por las del colectivo.

Muchos artistas se enfocaron primeramente en la aceptación acrítica de la tradición y la autoridad como es el caso de Marta María Pérez y su trabajo con las supersticiones rurales populares, José Angel Toirac y su trabajo sobre la revisión de la historia y la deconstrucción de los metarrelatos históricos y nacionales, Carlos Garaicoa y las marcas que dejaba la historia en el rostro de la ciudad, Manuel Piña con su mirada a los límites y los monumentos o Ricardo Elías con las distintas formas de construcción de los mitos que respaldaban el ideal de la nación cubana.

Es interesante como las nuevas teorías sobre la ciudadanía tratan de evadir el tradicional confinamiento de la esfera doméstica y incluirlo como esfera que adquiere también connotación política en la actualidad. Una teórica como Raia Prokhovnik clamó por el reconocimiento del carácter político de las prácticas en la esfera privada, en el sentido de no ser simplemente naturales. La diversidad de las experiencias que acontecían en ese terreno silenciado que constituía lo doméstico, fue detallado y pormenorizado por diferentes autores como Juan Carlos Alom, Rene Peña, Cirenaica Moreira y Abigail González entre otros. Y no solo desde el terreno artístico más elitista, sino desde el terreno del documentalismo, tenemos autores como Cristóbal Herrera que registra los ambientes lúgubres y sombríos del país que “resistía”-la palabra resistencia se convirtió en slogan de último orden- los embates del periodo especial, o las imágenes de la crisis que se dio en llamar de los balseros y los retratos de toda una generación joven que crecía con paradigmas foráneos del pop o agrupaciones famosas del rap y la música rock.

El desencanto con el mundo de la política que se vive internacionalmente revela la invalidez de los esquemas políticos actuales a responder a las demandas ciudadanas, y tiene como consecuencia la aparición de grupos o movimientos de compromiso social fragmentados que se generan desde abajo y que tienen una esfera de acción social mas autónoma porque se realizan desde la comunidad, pero también limitada. En el año 2001, el joven artista cubano Wifredo Prieto realizó la obra titulada Apolítico, en una edición de la Bienal de la Habana. En ella un grupo de banderas de varios países eran reinterpretadas en blanco y negro y ondeaban públicamente en el recinto de la Cabaña, lo cual simbolizaba una pérdida del interés ciudadano.

Después de la crisis aflora todo ese subconsciente colectivo de mayor ignorancia, prejuicios, egoísmo, individualismo y discriminaciones motivado por la búsqueda del sustento de las más variadas maneras. El pensamiento segregacionista reaparece motivado por la lucha cotidiana en el plano público por el acceso a los bienes materiales, la superficialidad del pensamiento que estereotipa a la mujer y se preocupa en general por la apariencia y el buen vestir en una frivolidad que nada tiene que ver con la búsqueda de altas metas sociales. El individuo manifiesta su pérdida de confianza hacia la política en un rechazo por el colectivo y en un repliegue hacia la esfera individual. Esta pérdida es actualmente contrarrestada por numerosos investigadores provenientes de los medios de difusión, la psicología, la comunicación social que inician exploraciones en torno a la ciudadanía (membresía social) como un proceso a generarse también desde abajo y consolidando los factores integrantes de la sociedad civil. Ello permite también que los ciudadanos adquieran conciencia sobre temas de importancia social, demostrando que el precedente de entusiasmo colectivo en un país como Cuba marca una necesidad de no ceder ante la apatía y la pérdida de interés social. El turismo abierto a la idealización de Cuba en torno a imágenes donde el pasado colonial se mezcla con la salsa, el folklore afrocubano y el campesino tabacalero imprimieron también sus huellas en la sociedad en general.

En medio de este panorama, se destaca un movimiento en torno a la comunidad gay encabezado por el Genesex y Mariela Castro, que claman por el derecho a la diversidad sexual y el derecho de los transexuales, transgéneros que atienden a aspectos de la comunidad buscando la manera de realizar proyectos que intentaran reivindicar la construcción de género en Cuba. A pesar de las críticas la homofobia se somete por primera vez a análisis a través de los eventos y jornadas y a través de una especie de activismo que genera debates tanto dentro como fuera de la comunidad gay en Cuba.

El tema de la raza vuelve a la palestra con el descontento de toda la población de origen afrocubano y la voz de investigadores que discuten sobre la pérdida de terreno en el tema, el auge de las discriminaciones y se pronuncian una vez mas como fuerza política importante capaz de luchar al lado de líderes que verdaderamente sepan representarlos. Su valentía al manifestar intenciones de militancia racial superan esas barreras tradicionales en el pueblo afrocubano suspicaz en cuanto a temas y propuestas de organización social en torno a aspectos que puedan ser calificadas de automarginación o de racismo a la inversa. El tema de la mujer que no ha sido abandonado, aun no ha logrado saltar el cerco de los prejuicios de automarginación, haciendo corresponder la obra de estas con estereotipos biológicas y de los roles tradicionales a que ha estado asociada. Pienso que los pasos más importantes en esta esfera han sido realizados por investigadoras y curadoras, como es el caso de Luisa Campuzano, Dannys Montes de Oca, Dayamik Cisneros y Gretel Morel. Estas se han caracterizado por presentar variedad de roles, intentando no esencializar las identidades como ha sido practica habitual en este tipo de temas y presentando las diferencias dentro de las mismas identidades, como es el caso de las diferencias que se dan dentro del tema mujer, atravesada por temas de raza, ubicación geográfica, estrato social y otros. En todos los temas se evidencia la voluntad por vencer el aislamiento y que ha abierto también las comunidades raciales, de jóvenes, mujeres, artistas, etc., a la búsqueda de sus correlativas en otros países, destacando la universalidad de muchos temas y la forma de abrazar una agenda internacionalista que va mas allá de la membresía a una comunidad específica. Con el movimiento de nuevos bloggers independientes se estimula el periodismo ciudadano y el desarrollo de la sociedad civil de una forma inusitada. En cada país, el bloggero es alguien que se contrapone al periodismo institucional como organización que responde a intereses económicos o políticos siendo creadores de la noticia y disidentes de la política editorial de medios que funcionan como negocio y como servicio público y que convierte a cada ciudadano en reportero de algún evento que ha presenciado desde lugares distantes. En Cuba esto se convierte en factor esencial al fragmentar y descentralizar la practica noticiosa y fortalecer el ejercicio ciudadano a través de voces con una gran capacidad movilizadora hacia el derecho a ejercer un pensamiento crítico sobre toda clase de temas. La ciudadanía se convierte entonces no solo en un status, sino también en una práctica de la que se apoyan nuevas voces para desarrollar un compromiso activo y hablar de problemas del momento que se acrecientan en el ambiente doméstico ante las crisis de las instituciones, la educación, la medicina (otrora baluartes intocables de la revolución), el paso de dos ciclones en el 2008 que refuerzan la escasez e insuficiencia del salario medio, los problemas migratorios basados en leyes arbitrarias que le impiden al cubano comportarse como cualquier ciudadano en el mundo que decide viajar y retornar a su país de origen, el estado de vulnerabilidad y dependencia de la población ante el gobierno, especialmente los individuos más desvalidos de la sociedad como enfermos mentales, ancianos, presos y marginados por distintos motivos. De esta forma, aunque aun muy limitada por la falta de suficientes libertades y la extraordinaria dependencia económica ejercida ante la presión unificadora del Estado, la sociedad civil y los individuos desde los más bajos niveles tienen ante si la capacidad de extender una capacidad social renovadora.

Bibliografía.

- Bibliography

- Chanan, Michael. Cuba and civil society or why Cuban intellectuals are talking about Gramsci. Centro teorico Cultural Criterios.
- Prokhovnik, Raia Public and Private Citizenship: From gender invisibility to feminist inclusiveness. Feminist ethics and the Politics of Love, (Autumn,1998)
- L. Lutjens, Sheryl Reading between the lines, women, the state and rectification in Cuba.

- De la Fuente, Alejandro Una nación para todos, raza, desigualdad y política en Cuba. 2000. Editorial Colibrí.
- Ariana Hernandez –Reguant Cuba's alternative geographies. Journal of Latin American Anthropology, Vol. 10, No.2, pp. 275–313. ISSN 1085-7025, online ISSN 1548-7180. © 2005 by the American Anthropological Association. University of California, San Diego.

“Las Naciones Unidas y su aporte a la Paz Mundial”

Juan Carlos María Mancini

Teniente Coronel y Licenciado - CAECOPAZ

Cinthia Inés Clotet

cinthiaclotet@hotmail.com

Licenciada - CAECOPAZ-CMN

Pablo Depaula

Licenciado - CMN

Tras la finalización de la Guerra Fría, se modificó el paradigma de la guerra convencional, pasando del concepto de guerra entre dos potencias hegemónicas al de guerras internas entre bloques de países, guerras por reivindicaciones étnicas, raciales o culturales. Así, surgen nuevas amenazas que ponen en peligro el orden de los estados y la estabilidad del planeta. Narcotráfico, terrorismo internacional, narcoterrorismo, tráfico de armas, son algunas de las formas que adoptan los nuevos conflictos.

Como respuesta a dicha situación mundial, en la actualidad, la Argentina dispone de centenares de efectivos militares desplegados sobre determinadas áreas de conflicto internacional, desempeñándose en misiones de paz y tareas humanitarias, formando parte de otros ejércitos a fin de contribuir con el reestablecimiento de la paz en países devastados por la guerra y las hambrunas. En dichos contextos, el militar desplegado, debe hallarse en permanente contacto con diferencias étnicas y minorías religiosas, interactuando desde un rol que se aparta en cierta forma de la tradicional actuación militar basada en una formación específica para el desarrollo de la guerra.

En consecuencia, si bien el militar, en general, ejerce su liderazgo en tareas radicadas en la misión de defender la integridad territorial local y su soberanía, en virtud de los escenarios internacionales en los que nuestro país colabora bajo el mandato de las Naciones Unidas, los contextos en los que el líder debe resolver situaciones se han ampliado, tornándose cada vez más complejos e inciertos.

El mismo panorama es trascendido necesariamente por la conmoción histórica producto de la Segunda Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas, originando la consagración de las políticas de derechos humanos (Nikken, 2006). Dichos sucesos históricos, se encuentran sobre la base del factor de mayor trascendencia en lo que respecta al desarrollo de la protección de los derechos humanos: su internalización.

En este marco de legalidad, en materia de cumplimiento y respeto por los derechos humanos a nivel internacional, es necesario tener presente que el despliegue operativo en las misiones de paz no subyace simplemente a la internalización de nociones o institutos vigentes en los derechos constitucionales nacionales, es decir una simple traslación normativa, sino más bien que el cumplimiento de los derechos humanos se apoya en las nociones de dignidad y libertades que son comunes a todas las culturas y civilizaciones, surgidas de un consenso mundial que debe estar presente en cada actuación de la ONU, desde la formación y el entrenamiento preparatorio, alcanzando la situación operativa o estratégica emergente en el espacio de acción.

Nikken (2006) enfatiza que, al tiempo en que se defiende y promueve la democracia y sus instituciones y la protección internacional de los derechos humanos, “(...) debemos poner un especial énfasis en la siembra fecunda de los valores morales que sustentan estos conceptos” (p. 38), constituyendo entonces, un aspecto de prioridad en la formación la educación en derechos humanos en todos los niveles educativos; en este sentido, la educación militar en el reconocimiento

y aplicación de los derechos humanos, se halla presente como cuerpo de conocimientos que hacen a la preparación de cada Fuerza de Tarea que es desplegada en misiones de paz, procurando un accionar eficaz sobre la base del raigambre y permanencia de una conciencia moral necesaria para la reflexión y la toma de decisiones frente a contextos de gran incertidumbre, donde la divergencia de significados tiende a dificultar la resolución de problemas. De modo tal que la internalización de los derechos humanos, introduce en la agenda de la formación y entrenamiento, un espacio de confluencia o lenguaje común para delimitar soluciones en un marco de legalidad que excede las particularidades constitucionales de cada nación y los prejuicios de cada cultura. Es por ello que cada Fuerza de Tarea es entrenada - en forma previa al despliegue – a partir de contenidos y ejercicios simulados que se basan en parámetros internacionales. En el caso de Argentina, los instructores y sus contingentes abordan instrucciones estandarizadas por el departamento de OPERACIONES DE PAZ de NACIONES UNIDAS adaptadas al nivel de los educandos y a la misión específica que se va a desarrollar.

Bajo este escenario internacional de actuación integral cívico-castrense, el esquema de cooperación internacional planteado como política básica por las Naciones Unidas, cuyas metas son el desarrollo y el estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin distinción de sexo, raza, idioma o religión (Pinto, 2006) legitima y otorga relevancia al despliegue de Inteligencia Cultural (Thomas et al., 2008; Depaula & Saucedo, 2010) y Valores Humanos (Schwartz, 1994, 2001; Casullo & Castro Solano, 2004; Castro Solano, 2005; Depaula, 2008) que subyacen a los procesos de toma de decisiones en contextos multiculturales diversos en medio de los cuales se despliega gran cantidad de personal militar y civil en representación de Naciones Unidas. Por tal motivo, las decisiones en las que intervienen relaciones interculturales, deben ser ajenas a prejuicios o acciones discriminatorias que se hallen por fuera del cuerpo de valores humanos y corporativos en los que se capacita a dicho personal.

En virtud de estos nuevos contextos de despliegue operativo y estratégico a través de la intervención de organizaciones militares de paz, resulta indispensable para el desarrollo científico y humanitario, y en consecuencia, para incrementar los niveles de optimización en la formación y entrenamiento de futuros Peacekeepers, analizar variables tales como estilos de liderazgo, valores e inteligencia cultural, factores que presentarían cierta incidencia en los procedimientos doctrinarios que aplican los líderes militares argentinos al momento de tomar decisiones. En este sentido, los procesos de toma de decisiones constituyen uno de los principales aspectos que gravitan en la educación del personal de las Fuerzas Armadas Argentinas, y si bien el esquema del proceso es genérico para todos los ámbitos, varían sustancialmente los factores que el decisor debe considerar para adoptar una resolución según el cargo y la función llevada a cabo en su rol de conductor. Dichos procesos son aprendidos, tanto en la teoría como en la práctica, a través de los cursos de formación y de perfeccionamiento vigentes en el marco del plan de carrera de las Fuerzas Armadas y se imparten según los contextos de aplicación, como una forma de facilitarle al conductor el logro de la resolución más adecuada.

A los fines de caracterizar el aporte a la paz mundial por parte de Naciones Unidas, especificando los procesos decisorios que emergen en escenarios en los que interactúan patrones culturales diversos, que además, situacionalmente, elevan la incertidumbre de las misiones, resulta relevante la consideración de Rojot (2008), quien apelando a los postulados de Simon (1955) acerca racionalidad humana “limitada” y “aproximada” que dificulta el conocimiento exacto de los resultados de las acciones potenciales, considera los aspectos contextuales y las culturas como limitaciones que operan sobre la racionalidad. Dichas limitaciones se observan a través de varios factores: el cambio cultural, la forma en que se produce la conexión entre cultura nacional, ocupacional y corporativa y los efectos de la diversidad cultural sobre la toma de decisiones. Particularmente, estos aspectos se manifiestan a través de características profesionales individuales, reglamentaciones institucionales, dominios y especificidades de la cultura individual y organizacional que constituye a las Fuerzas Armadas y al Centro de Entrenamiento siendo estas instituciones-organizaciones que

deben planificar estratégicamente y operar en contextos en los cuales se desarrollan las misiones de paz.

Asimismo, en lo que respecta particularmente a la toma de decisiones en contextos de democracia, según Eva Sorensen (2007), las decisiones democráticas deberían ser vistas como procesos dinámicos y diversificados de meta-gobierno y auto-gobierno, que implican la participación activa de políticos, ciudadanos, administradores públicos y redes de actores públicos y privados. Bajo este marco, uno de los objetivos primordiales para la toma de decisiones democráticas es encontrar la manera en que sea garantizado el ejercicio democrático de meta-gobierno y la ampliación de la toma de decisiones autónomas en las instituciones y redes organizacionales, para lo cual resulta primordial la evaluación y, si es necesario, la reformulación de los roles en los procesos de toma de decisiones democráticas, más que nada en lo que respecta a los canales de información y el ejercicio del poder auténtico dirigido a fines comunitarios. Bajo esta perspectiva, la integración del respeto por los derechos humanos en las acciones sucesivas implicadas en el devenir de las misiones de paz, legitima la apertura de los gobiernos locales y los respectivos ministerios como organismos de acción pública, conjuntamente con los centros de adiestramiento y entrenamiento alineados a las demandas de Naciones Unidas, como es el caso de CAECOPAZ, procurando ambas organizaciones el dinamismo de acciones sustentadas en lineamientos internacionales. Para cumplir con dicho propósito, las mencionadas instituciones deben estar dotadas de un conocimiento global que exceda las fronteras locales en materia de políticas públicas, conocimiento de las diversas culturas y sus correspondientes legislaciones, fuentes de conflicto intra e interculturales, dificultades socioeconómicas, etc., a fin de ajustar el entrenamiento en el nivel táctico-operacional y el planeamiento estratégico para alcanzar niveles de eficacia sustentados en decisiones basadas en un modelo decisorio integral; éste, por un lado, debe centrarse en aspectos normativos que subyacen a las disposiciones de Naciones Unidas, y por otro lado, en la aplicación de la intuición y la reflexión sobre cada situación particular vertida en el escenario de incertidumbre, que contemplando la legalidad democrática y el cumplimiento de los derechos humanos, dé como resultado decisiones adaptadas al ambiente real, es decir lo requerido por la situación en el aquí y ahora institucional-organizacional-ambiental.

Sobre la base de la complejidad que caracteriza al campo de acción de paz, la diversidad cultural y la praxis situacional que opera a través del despliegue de Inteligencia Cultural en escenarios globales inciertos, demanda la aplicación un modelo de toma de decisiones basado en un modo de pensar holístico-analítico (Nisbett et al., 2001) que por un lado, demanda imparcialidad, objetividad, focalización sobre los atributos, y por otro lado implica orientación hacia el contexto como un todo, atendiendo a las relaciones entre el objeto y el contexto, intentando explicar la conducta del objeto de la misión de paz, es decir las personas que integran la comunidad a la que se suministra apoyo, sobre la base de dichas relaciones contextuales que seguramente difieren en algún punto de los modelos normativos con los que cuenta el sujeto. En este sentido, la experiencia de los Peacekeepers en operaciones de paz previas, cobra un valor relevante puesto que podría facilitar el pensamiento intuitivo a través del aprendizaje en lo que atañe al concepto de “expertiz” (Campitelli, 2008), al tiempo que las vivencias frente a la diversidad cultural en general, en terrenos divergentes, más que nada desde el factor reflexivo-motivacional que constituye la Inteligencia Cultural (Depaula, 2010), podrían desarrollar este acercamiento o awareness de apertura conciente sobre la situación, aportando elementos de juicio, decisión y acción que, sustentados en reglas y en respuestas adaptativas a las demandas reales y particulares del campo de acción pacificador, contribuyan a tomar decisiones en apoyo a la población local.

En síntesis, el abordaje de los procesos de toma de decisiones en ámbitos militares (considerando las experiencias recogidas por los Peacekeepers que operan actualmente en misiones de paz) propiciaría la construcción de conocimientos que coadyuvarían a los procedimientos de formación y entrenamiento, teniendo en cuenta las políticas emanadas de las Naciones Unidas, al tiempo que incrementaría la eficiencia de las acciones del personal que desempeñe roles en contextos

turbulentos.

Referencias

Campitelli, G. (2006). Pensamiento organizado: una psicotecnología para ser feliz, eficiente y colaborar inteligentemente. Buenos Aires: Dunken.

Castro Solano, A. (2005). Técnicas de evaluación psicológica en los ámbitos militares. Buenos Aires: Paidós.

Casullo, M. M. & Castro Solano, A. (2004). Valores humanos y contextos en población civil y militar. *Acción Psicológica (UNED)*, 3(1) 21-30

Choi, I., Choi, J. A. & Norenzayan, A. (2009). Culture and Decisions. En D. J. Koeler & N. Harvey (Eds.), *Blackwell Handbook of Judgment & Decision Making*. Oxford: Blackwell Publishing.

Depaula, P. & Saucedo, B. (2010). Globalización, Cultura y desarrollo de Inteligencia Cultural en contextos militares. Algunas aproximaciones teóricas. *Revista Digital Universitaria del Colegio Militar de la Nación*, En prensa.

Depaula, P. D. (2008). Actitudes hacia las mujeres líderes y su relación con los valores en el trabajo. Un estudio comparativo entre población civil y militar. *Revista Digital Universitaria del Colegio Militar de la Nación*, 18(6), 1-14

Nikken, P. (2006). "Las Fuerzas Armadas y la Sociedad en el Estado Democrático de Detrecho". En: Ministerio de Defensa de la República Argentina. Curso de Especialización en Derechos Humanos. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación.

Nisbett et al., 2001, R. E., Peng, K., Choi, I. & Norenzayan, A. (2001). Culture and systems of thought : Holistic vs. analytic cognition, *Psychological review*, 108, 291-310.

Pinto, M. (2006). "Mecanismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos: el Sistema Universal". En: Ministerio de Defensa de la República Argentina. Curso de Especialización en Derechos Humanos. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación.

Rojot, J. (2008). Culture and Decision Making. En G. P: Hodgkinson & W. H. Starbuck (Eds.), *The Oxford Handbook of Organizational Decision Making*. New York: Oxford University Press.

Schwartz, S. (1994). Are there universal aspects in the structure and content of human values?. *Journal of Social Issues*, 50, 19-45.

Schwartz, S. (2001). ¿Existen aspectos universales en la estructura y contenido de los valores humanos? En: M. Ros y V. Gouveia (Eds), *Psicología Social de los Valores Humanos* Madrid: Biblioteca Nueva.

Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69, 99-118.

Sorensen, E. (2007). Democratic Theory as a Frame for Decision Making: The Challenges by Discourse Theory and Governance Theory. En Morçöl, G. (Ed.), *Handbook of Decision Making*. Broken Sound Parkway NW: CRC Press Taylor & Francis Group.

Thomas, D. C., Elron, E., Stahl, G., Ekenlund, B. Z., Ravlin, E. C., Cerdin, J., Poelmans, S., Brislin,

R., Pekerti, A., Aycan, Z., Maznevski, K. A. & Lazarova, M. B. (2008). Cultural Intelligence: Domain and Assessment. *Internacional Journal of Cross Cultural Management*, 2(8), 123-143.

A CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO NA UERGS

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL
PORTO ALEGRE – BRASIL

Cristian Marques¹
Estefani Sandmann de Deus²
Gabriela de Abreu Oliveira³
Victoria Figueira da Silva⁴

Introdução

A Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) foi criada pela lei 11.646/2001 com o propósito de atender as diferentes demandas de cada sub-região do estado. Essa lei foi consequência de um amplo processo democrático de participação, da sociedade do Estado do Rio Grande do Sul, para o desenvolvimento da região.

Para que se entenda melhor, a organização político-administrativa do Brasil é constituída pela União, que compreende todo o território brasileiro, em um formato federativo. Esta instância político-administrativa é subdividida em outras subunidades administrativas, chamadas de Estados, Territórios e Distrito Federal. Cada qual, incluindo a União, possui competências próprias e concorrentes, auxiliando-se mutuamente para manter os propósitos a que se destinam e que estão elencados na Constituição Federal do país.

O Estado do Rio Grande do Sul (RS) é uma destas unidades federativas e administra o território subdividindo-o administrativamente em regiões. O motivo desta forma de administrar são as grandes diferenças existentes entre cada região do Estado. Estas diferenças existentes em cada região demandam recursos diferenciados para necessidades distintas.

Além disso, o Estado do RS possui uma longa história de luta pelo ensino público e defesa dos direitos sociais. Embora, o Estado do RS fosse o único estado da Federação que ainda não possuía uma universidade adstrita a sua região. O Estado do Rio Grande do Sul também tem, ao longo de sua história, momentos de luta pela participação popular. Uma das consequências históricas dessas lutas sociais é a criação do Orçamento Participativo (OP) na capital do estado. A OP funciona como instância deliberativa onde os cidadãos apontam como os recursos municipais devem ser aplicados. A junção de toda essa história com a noção de que o estado possui diferenças relevantes em cada região levou à idéia de criação de uma universidade que possuísse cursos voltados para o desenvolvimento de cada região do estado.

Com isso, a sociedade rio-grandense (respaldada por entidades, estudantes, educadores, pesquisadores e técnicos), após amplo debate em instâncias deliberativas, como o Orçamento Participativo, e Audiências Públicas realizadas pela Assembléia Legislativa em todo o Estado do Rio Grande do Sul, enviou através do Executivo à Assembléia, o projeto de lei de criação da UERGS para o desenvolvimento sustentado de todas as regiões do estado. O projeto de lei de criação da UERGS era aprovado por unanimidade pelo parlamento rio-grandense em 28 de junho de 2001.

O projeto que visava à constituição da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul tem em seu cerne princípios norteadores que refletem as aspirações daquelas demandas sociais que a reivindicaram. Isto é, ser uma universidade pública, com métodos democráticos de administração, acesso universal e gratuita, e tendo como objetivos centrais promover a inclusão social e o desenvolvimento regional.

Para dar conta das diferenças existentes em cada região do Estado, a UERGS optou por

1 Discente graduando do curso de Administração da UERGS. E-mail: cristianmq@gmail.com

2 Discente graduando do curso de Administração da UERGS. E-mail: tetisd@gmail.com

3 Discente graduando do curso de Administração da UERGS. E-mail: biabreuoliveira@hotmail.com

4 Discente graduando do curso de Administração da UERGS. E-mail: vickinhas@gmail.com

ter uma estrutura inovadora. Diferentemente do clássico modelo composto por um conjunto de campi com cursos dispostos em cada campus conforme fosse melhor para a administração central, a UERGS buscou outra forma. A forma concebida, portanto, foi possuir uma estrutura descentralizada, composta por 24 unidades ⁵, chamadas de pólos ou regiões, espalhadas por todo o estado e atendendo cerca de 2000 alunos em todas elas. E, ao invés de dispor cursos tradicionais aleatoriamente em cada unidade, a UERGS optou por criar cursos inovadores e construídos para atender as necessidades específicas de cada uma dessas regiões onde foram oferecidos.

O **problema de pesquisa** deste trabalho segue na esteira do cenário atual em que a UERGS se encontra. Isto é, este trabalho buscou verificar qual o estado atual do processo democrático na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.

Para isso, empregou-se uma **metodologia** qualitativa e oral. A escolha do primeiro método deve-se, como afirma Arilda Godoy, a ser uma forma que se utiliza de múltiplas fontes de evidências tendo como preocupação fundamental o estudo e análise em seu ambiente natural e o pesquisador como instrumento. Ainda, afirma ela, que a palavra escrita ocupa um lugar de destaque neste tipo de pesquisa⁶.

Para isso, primeiramente buscou-se compreender o conceito de democracia confrontando os principais autores das duas visões fundamentais sobre o assunto: a visão hegemônica e a contra-hegemônica. A partir disso, concluiu-se que se podia usar o construto Democracia sob uma perspectiva inclusiva do conceito participação (a visão contra-hegemônica) e não meramente como um instrumento de votação (visão hegemônica). Tomando-se esse construto com esta acepção de participação cidadã, pode-se contrastá-lo com o atual cenário do processo democrático da UERGS.

O atual cenário foi construído a partir das percepções da comunidade acadêmica; pois, como foi explicitado, o conceito de Democracia usado neste trabalho é aquele em que considera a participação de toda a comunidade e não meramente uma elite que governa e é eleita por voto de tempos em tempos. Estas percepções foram colhidas através de um questionário, enviado por correio eletrônico institucional, com perguntas pertinentes ao processo democrático e através de relatos orais em entrevistas abertas com professores.

Esse procedimento de pesquisa segue ainda na linha de Godoy que afirma que “pesquisadores qualitativos tentam compreender os fenômenos que estão sendo estudados a partir da perspectiva dos participantes”⁷. Ainda conforme Ferrarotti:

“(...) cada vida individual, todas las vidas individuales, son documentos de una humanidad más amplia con sus discontinuidades históricas. El hilo que une estos mosaicos biográficos, singulares o colectivos, en sus diferentes perspectivas, es la articulación del tiempo recogida en su doble aspecto de experiencia individual y colectiva, de los momentos que se integran reciprocamente”⁸

Assim, isto possibilita que indivíduos que pertencem a certos segmentos sociais que normalmente tem um histórico de exclusão possam ser ouvidos e registrar suas próprias visões de mundo e a do seu grupo social. Para complementar, Cassab⁹ considera que:

“a classe hegemônica tem na escrita o seu marco essencial, o seu suporte para contar sua história, enquanto não oferece à classe não hegemônica, as mesmas condições para desenvolver o dom da escrita e contar sobre sua vida”.

Assim, como este questionário visa captar a perspectiva que os respondentes possuem em relação ao processo democrático em geral, e em particular o da UERGS, e o conceito de Democracia atualmente é um conceito em disputa, realizar-se-á uma breve revisão bibliográfica sobre o conceito de Democracia. Deste modo, procurar-se-á uma síntese do conceito com vistas de usá-lo como ferramenta de análise.

5 Ver Anexo VIII.

6 GODOY, Arilda. **Pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. RAE n.2 v.35 p.57-63, 1995 p.62

7 GODOY, Arilda. **Pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. RAE n.2 v.35 p.57-63, 1995 p.63

8 FERRAROTTI, Franco. Industrialización e Historias de Vida. Revista Historia y Fuente Oral, n.º 09, Barcelona: Universidad de Barcelona, 1993. p 183.

9 CASSAB, Latifa. **História oral: miúdas considerações para a pesquisa em serviço social**. Disponível em: http://www.ssrevista.uel.br/c_v5n2_latif.htm#_ftn1.

1. Democracia: um conceito em disputa

O conceito em voga de democracia é aquele associado ao direito de votar, e esta é a principal característica da Teoria Hegemônica: democracia por representação. Todavia, este modelo de teoria afasta-se cada vez mais do ideal de democracia grega que é defendido pela Teoria Contra-hegemônica, onde democracia significa literalmente o “povo no poder” e o voto é apenas um instrumento, a própria representação é um instrumento. Os teóricos que defendem este modelo criticam a teoria em voga por entenderem que de fato os países ditos democráticos estão cada vez mais afastados da idéia de povo no poder.

Não há dúvida que os séculos XX e XXI estão definitivamente marcados por uma intensa disputa em torno da questão democrática. Desde meados dos anos de 1940 essa discussão vem se intensificando com diversas idéias acerca do que seria essa democracia, se é um método de governo ou se é um valor. Nesse sentido, procura-se apresentar a seguir as duas faces dessa questão.

1.1 Teoria Hegemônica: Pensando Democracia como Método de Governo

A Teoria Hegemônica compreende que democracia é representação popular indireta. O ato de votar seria o meio mais democrático da população intervir no Governo, “um homem, um voto” é a essência desse tipo de pensamento. Os representantes da população seriam os mais capacitados para escolher pelo cidadão as melhores políticas a serem adotadas pelo Estado.

A teoria hegemônica tem como características principais:

- a) Representação indireta da população - a escolha de representantes;
- b) Sufrágio universal como o meio mais eficaz de implantar a democracia;
- c) Democracia como método;
- d) A crença de que o modelo liberal é capaz de contemplar a democracia.

Em relação à representação indireta da população os teóricos hegemônicos crêem que a maioria dos cidadãos não tem capacidade técnica para intervir nas ações do Governo. Por essa razão que eles apostam na idéia da escolha de representantes. O economista Joseph Schumpeter escreve em “Capitalismo, Socialismo e Democracia” que o homem técnico seria o melhor caminho para a democracia, uma vez que a maioria de suas decisões são racionais. Ao invés do homem comum que é, ao mesmo tempo, racional e irracional e por essa razão não estaria apto a tomar decisões.

Norberto Bobbio salienta que num “sistema democrático caracterizado pela existência de representantes substituíveis, [o sistema] aproxima-se da democracia direta na medida em que admite que estes representantes sejam substituíveis”¹⁰. Além disso, ele comenta que não há a capacidade de um estado ser governado através do contínuo apelo ao povo; para ele, o sufrágio universal seria o meio mais eficaz de democratização.

Robert Dahl em seu livro “A Poliarquia – Participação e Oposição”¹¹ apresenta condições, que segundo o autor, seriam premissas para um Governo democrático. Para melhor visualizar, ele alega que existem três fatores que o Governo democrático deve garantir no tocante a liberdade de seus cidadãos. A primeira delas seria que eles formassem as suas preferências, a segunda a de expressar as suas preferências aos seus concidadãos e ao Governo através da ação individual e da coletiva, e a terceira seria a de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Em seu outro livro, intitulado “Sobre Democracia”¹² o autor define as regras para um Estado democrático, para isso ele cria cinco Instituições Democráticas teóricas. O autor deposita sua esperança em instituições para a efetividade da democracia; novamente a vendo meramente como um instrumentos para governar um Estado

Os teóricos hegemônicos vislumbram a democracia como um conjunto de regras e instituições

10 BOBBIO, N.. O **Futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986; p. 52

11 DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005

12 DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005

eleitas pelo povo para que estas tomem as decisões pelos cidadãos. Isto é, uma cidadania passiva. O próximo subcapítulo apresentará as idéias principais da Teoria Contra-Hegemônica.

1.2. Teoria Contra-hegemônica: Pensando a Democracia como Valor

A teoria contra-hegemônica é assim chamada por se distinguir totalmente da hegemônica em alguns aspectos. Apesar de, muitas vezes, os autores que a defende terem idéias completamente opostas entre si, todos defendem alguns preceitos importantes e gerais acerca dessa teoria:

- a) Um resgate ao ideal democrático grego;
- b) A exaltação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais;
- c) A idéia da participação material ou de conteúdo;
- d) Novas formas de participação;
- e) Uma crítica ao sistema neoliberal;
- f) A visão de democracia como um valor.

Essa vertente acredita que a origem do conceito real de democracia é a grega, que em sua essência seria poder do povo. Percebe-se claramente quando Ellen Wood ¹³ afirma:

“o antigo conceito de democracia surgiu de uma experiência histórica que conferiu status civil único às classes subordinadas, criando principalmente, aquela formação, sem precedentes, o cidadão-camponês”.

É importante perceber que quando se utiliza a palavra cidadão, se está referindo àquele que é reconhecido pela Constituição Federal como tal e que pode participar da política de seu país. É claro que atualmente a abrangência (em relação ao número de pessoas consideradas cidadãos) é maior do que na Grécia Antiga, no entanto, a idéia grega permanece única no momento em que une todos os cidadãos e lhe confere o direito a uma participação ativa e real na sua sociedade.

A participação é tema recorrente nos autores contra-hegemônicos. Alguns, como Lucia Avelar e Carole Pateman, vinculam a participação a construção de um novo modelo democrático. A participação material diz respeito à participação real, a inclusão de todos de forma igual e efetiva para a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual. Nesse sentido que essa teoria inclui como participação total uma forma de resgatar os ideais da democracia. Ela contraria os preceitos da democracia hegemônica por esta não considerar a participação como central de um modelo democrático. Pode-se perceber no texto de Carole Pateman uma crítica ao modelo hegemônico:

“É um bocado irônico que a idéia de participação tenha se tornado tão popular, particularmente entre os estudantes, pois entre os teóricos da política e sociólogos políticos a teoria da democracia mais aceita (aceita de maneira tão ampla que poderia chamá-la de doutrina ortodoxa) é aquela na qual o conceito de participação assume um papel menor” (grifo dos autores)¹⁴.

Pode-se afirmar que a participação não apenas assume um papel menor, como atualmente, se resume ao voto e a delegação da decisão àquele que recebe o poder para utilizar da forma como melhor entender. Participar é mais do que isso, é tomar parte em algo, é fazer parte, decidir em conjunto. Esse é o verdadeiro significado da participação, com o qual a teoria contra-hegemônica concorda. Orientados para esse sentido de participação que vários autores, dessa perspectiva democrática, incentivam novas idéias de participação.

Carlos Estevan Martins afirma ainda que o mais triste é que os defensores da democracia não compreendem isso, não aceitam isso, não querem ouvir falar disso¹⁵. E é por esse motivo que a distorção do que realmente é democracia ocorre dentro da sociedade atual. Tornou-se habitus ¹⁶ a toda população identificar essa “coisa democrática” como democracia.

Para finalizar essa discussão, salienta-se a característica mais cara aos autores contra-hegemônicos: a idéia de democracia como um valor. A democracia é um valor no momento em que

13 WOOD, E. M.. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. SP: Boitempo, 2003, p. 177

14 PATEMAN, CAROLE. **Participação e teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Luz e Terra, 1992, p. 9

15 MARTINS, C. E.. **Liberalismo: O direito e o Averso**. Rev. de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, 2003 p.648

16 BOURDIEU, P. O **Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007

deve ser respeitada, reconhecida e aplicada por todas as unidades federativas, no momento em que inclui a todos os cidadãos.

A partir dessa perspectiva, que esse trabalho se apropria do conceito de Democracia como um valor para, desta forma, utilizá-lo como ferramenta de análise da situação em que se encontra o atual processo democrático na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.

2. A história oral da UERGS

A história da consolidação da UERGS é marcada pelas lutas políticas do corpo docente, técnico e discente da universidade; a qual continua sendo polêmica. Em relação às reitorias da UERGS, por exemplo, o histórico aponta que nunca houve reitoria eleita, mas somente pro tempore. A primeira gestão com José Clóvis de Azevedo¹⁷ (2001-2001), a segunda com Nelson Boeira¹⁸ (2002-2006) e hoje, a universidade se encontra na terceira com o reitor Carlos Alberto Martins Callegaro¹⁹ (2007-...).

O que foi escrito pela professora Ana Carolina é pertinente para se começar o debate, pois refletir sobre o presente da universidade ajuda a alcançar o futuro desejado e ainda ajuda a esclarecer o motivo pelo qual não se pode deixar a universidade ser arruinada:

“Quando uma Universidade procura o que fazer, como fazer, perguntas antigas para questões tão atuais, não temos como nos furtar da terceira pergunta antiga: Por onde começar? Em sua grande maioria, as pessoas responderiam: “Pelo começo!” O famoso “Entender o presente, à luz do passado, para definir o futuro.” No caso da UERGS, ainda não é preciso ir muito longe para reconstruir sua história, apesar de ser do século passado (...) Ela foi pensada nos anos de 80 e 90 e foi resultado concreto da participação popular no Orçamento Participativo do Estado, demonstrando que houve grande vontade da população em criá-la”²⁰.

A universidade não tem, segundo o professor 1²¹, em entrevista concedida aos autores deste trabalho, “uma história única e oficial”. Por esta razão, entrevistar o corpo docente e a reitoria da universidade proporciona uma visão mais ampla de sua história.

O Gestor²² tem uma visão bastante antagônica a dos professores, funcionários e dos alunos em relação à UERGS. Em seu discurso, ele diz que o CONSUN²³ de certa forma é um **empecilho para as decisões da reitoria** (grifo nosso), pois o conselho já havia dito a ele que poderia fazer tudo que quisesse. Mas esse discurso não é de total surpresa, uma vez que, os componentes do CONSUN são em sua maioria contra uma reitoria pro tempore. Sobre a posse dos diretores regionais o Gestor comenta que: “Tu poderias ser mais democrático e nomear o que nós elegemos. Mas eu te digo: tu elegeste errado. Entende? como que a democracia vai funcionar se tu tens uma decisão dita democrática que é errada. Isso não é democracia. O voto errado é tão triste quanto não ter votado, porque o que houve foi um engodo”²⁴. Além disso, se constatou que o Gestor não consegue enxergar que a UERGS é uma universidade que nasceu com ideais diferentes de outras universidades já consolidadas como a UFRGS²⁵ e a USP²⁶. A UERGS se comprometeu com o desenvolvimento das regiões do estado. Mas segundo o Gestor, o próximo que vier em seu lugar deveria repensar os 24 pólos da universidade, ou seja, fechar alguns. Mas, o que o Gestor esquece, é que foi para isso que a universidade foi criada. Fechar unidades vai contra os ideais da UERGS. Ademais, este Gestor, ao se referir a criação da UERGS denominou-a como sendo um “grande sonho”.

17 Pertencente ao Partido dos Trabalhadores (PT) fundado em 1980

18 Pertencente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) fundado em 1964

19 Pertencente ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) fundado em 1988.

20 SILVA, Ana Carolina Martins da. A **UERGS: por onde começar....** Disponível em: <http://www.cienencialivre.pro.br/57301.html>. Acesso em 28 de fevereiro, 2010.

21 Anexo I. Entrevistas com os professores da UERGS 26 de Fevereiro de 2010.

22 Anexo VII. Entrevistas com os professores da UERGS 26 de Fevereiro de 2010.

23 Conselho Universitário.

24 Anexo VII- Entrevistas com Gestor da UERGS 26 de Fevereiro de 2010.

25 Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

26 Universidade de São Paulo, uma das mais conceituadas universidades do Brasil também é estadual.

No que diz respeito aos professores, o discurso é outro e se repete no tocante a criação da instituição. Eles ressaltam que, no início, a universidade sofrera um golpe muito grande quando da mudança do governo do Estado do RS. Essa mudança fez com que a universidade não tivesse uma continuidade em suas ações, principalmente no tocante a democratização, pois, segundo os relatos, se instaurou na UERGS uma primeira reitoria pro tempore que deveria permanecer somente até a UERGS se institucionalizar. Entretanto, veio a segunda e a terceira reitorias pro tempore, não avançando no processo democrático.

Nas palavras do professor 4 “(...) A idéia do primeiro reitor pro tempore era ficar até se institucionalizar a UERGS; é isso que está na lei. O primeiro reitor foi tirado por interesses políticos e foi colocado outro. Então, trocou todo o espírito, a idéia da UERGS, por conta de cargos políticos (...)”²⁷. Em conformidade, o professor 1 disse que a UERGS tentou começar do zero três vezes, pois cada governo que se instaurava no estado “quebrava” a continuidade das ações do governo anterior. Isso possibilitou que os governos pudessem fazer o que quisessem com a UERGS.

O principal problema apontado pelos professores a cerca dessa descontinuidade foi que não houve vontade das reitorias, e conseqüentemente dos governos estaduais, em abrir concursos imediatos para docentes. Até porque, a relação de um quadro de funcionários temporários é frágil, pois a qualquer momento poderiam ser demitidos.

Afinal, o que está por vir na UERGS? O que mudaria com uma reitoria eleita? Essas perguntas foram respondidas com grande entusiasmo pelos professores entrevistados. Conforme se percebe no discurso do professor 3, ele afirma que se conquistou o direito de eleger os diretores regionais, porém estes cargos foram esvaziados de suas funções. O professor 3 resalta ainda que a UERGS vivencia hoje a construção de seu marco democrático. Chama a atenção estar-se em pleno ano de 2010, passados oito anos da constituição legal da universidade. Ele salienta que a universidade carece desse marco democrático que se espera cumprir no final do ano com as eleições para reitor. A vontade de lutar por uma universidade verdadeiramente democrática mostra-se difícil nos discursos dos entrevistados, uma vez que as idéias hegemônicas impedem que se instaurem idéias contrárias a dela.

2.1 Análise dos questionários

Para dar continuidade a análise foi elaborado um questionário sobre o que os alunos e os professores entendem por “democracia” e se eles acreditam que a atual reitoria é ou não democrática. O questionário foi embasado no questionário da Organização não governamental Latinobarometro²⁸ contendo nove questões. Ele foi difundido pelo correio eletrônico institucional. O número total de respondentes foi 109; destes, 101 alunos e 08 professores²⁹.

A primeira questão inquiria aos respondentes que enumerassem, numa escala de 1 a 5 (sendo 1 o extremamente importante e 5 como nada importante), características que eles acreditam importantes em uma democracia. O total de respostas válidas da primeira questão foram de 91³⁰. De acordo com as respostas, chega-se a seguinte avaliação das afirmações:

27 Anexo IV. Entrevistas com os professores da UERGS 26 de Fevereiro de 2010.

28 De acordo com o sítio: “Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes. Corporación Latinobarómetro es una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, única responsable de la producción y publicación de los datos”. Disponível em <http://www.latinobarometro.org/>.

29 Ver anexo IX.

30 Considera-se apenas as respostas não anuladas.

Gráfico 1. Análise da afirmação 1 da questão 1 do questionário



Fonte: Elaborado pelos autores

Do total, 51³¹ respondentes apontaram que a representação é algo importante numa democracia mesmo que varie o grau de importância da escala.

Gráfico 2. Análise da afirmação 2 da questão 1 do questionário



Fonte: Elaborado pelos autores

Do total, 47³² respondentes relacionaram o sufrágio universal como sendo algo importante para se instaurar o processo democrático.

Gráfico 3. Análise da afirmação 3 da questão 1 do questionário



Fonte: Elaborado pelos autores

Do total, 86³³ respondentes apontaram que a exaltação dos direitos é algo importante para o processo democrático.

31 Considerou para o cálculo a escala importante (24), muito importante (17) e extremamente importante (10). Chegando ao total de 51.

32 Considerou para o cálculo a escala importante (20), muito importante (21) e extremamente importante (6). Chegando ao total de 47.

33 Considerou para o cálculo a escala importante (11), muito importante (20) e extremamente importante (55). Chegando ao total de 86.

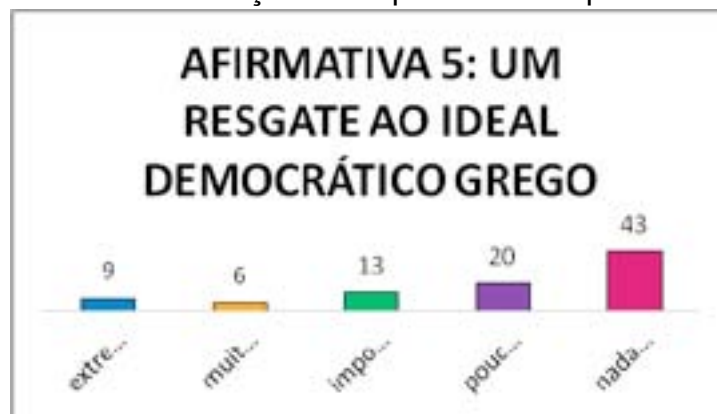
Gráfico 4. Análise da afirmação 4 da questão 1 do questionário



Fonte: Elaborado pelos autores

Do total, 62³⁴ respondentes apontaram que novas formas de participação (plebiscitos, referendos, movimentos sociais...) são importantes em um processo democrático.

Gráfico 5. Análise da afirmação 5 da questão 1 do questionário



Fonte: Elaborado pelos autores

Do total, 28³⁵ respondentes apontaram que o resgate ao ideal grego é importante para um processo democrático. A partir dessa análise se pode elencar a ordem das afirmativas que são as mais importantes para os respondentes:

Gráfico 6. Ordem das afirmativas



Fonte: Elaborado pelos autores

A partir disso, concluem-se os respondentes apontam que a prioridade num país democrático é a exaltação dos direitos civis, políticos, culturais e econômicos, entretanto não se pode negar que a Teoria Hegemônica ainda aparece entre os três mais votados. Isso significa que mesmo que

34 Considerou para o cálculo a escala importante (24), muito importante (26) e extremamente importante (12). Chegando ao total de 62.

35 Considerou para o cálculo a escala importante (13), muito importante (06) e extremamente importante (09). Chegando ao total de 28.

alunos e professores da UERGS concordam com os preceitos da Teoria Contra-Hegemônica não dá para concluir que eles estão livres dos traços hegemônicos.

A análise da pergunta 2 levou em conta 103 respostas válidas. Ela solicitava para que os respondentes apontassem o que é prioridade em um País democrático: (marcando somente uma opção). Os resultados são esses:

Gráfico 7. Análise da questão 2



Fonte: Elaborado pelos autores

A intenção dos pesquisadores quando da elaboração desta pergunta era saber o que é prioridade em uma democracia para os respondentes. Fica claro que a prioridade para a maioria deles é a participação popular. O que favorece os ideais da Teoria Contra-Hegemônica.

A análise da pergunta 3 levou em conta 108 respostas válidas. Ela inquiria sobre qual das seguintes frases o respondente está mais de acordo. O resultado:

Gráfico 8. Análise da questão 3



Fonte: Elaborado pelos autores

Aqui se intencionou questionar o modo pelo qual os respondentes vêem a democracia e se eles a preferem a outra forma de governo. É notável que a maioria prefira a democracia a qualquer outra forma de governo. Considerando o fato de o questionário ser efetuado com professores universitários e alunos, observa-se nas respostas que noções de democracia e participação se consolidaram no imaginário da comunidade acadêmica.

A análise da questão 4 levou em conta 106 respostas válidas. Ela perguntou se o respondente acredita que a UERGS esteja passando por um período mais democrático (marcando somente uma opção). De acordo com os resultados:

Gráfico 9. Análise da questão 4

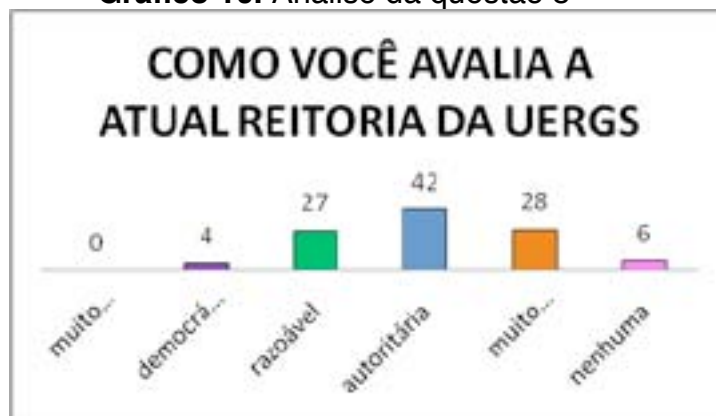


Fonte: Elaborado pelos autores

Ela visa compreender qual é a percepção dos respondentes sobre a situação institucional da UERGS. As respostas mostram que a maioria (44) considerou que a Universidade encontra-se em um período menos democrático. Quase a mesma quantidade (35) mostra que não possuem certeza se este período é o mais democrático que outros momentos da existência da Universidade; 27 acreditam que este momento é o mais democrático da Universidade, . Apenas um não se pronunciou sobre a questão.

Em relação a questão 5, perguntou-se como o respondente avalia a atual reitoria da UERGS. Numa escala de 1 à 5 ele deveria e marcar somente uma opção. Segue os resultados:

Gráfico 10. Análise da questão 5

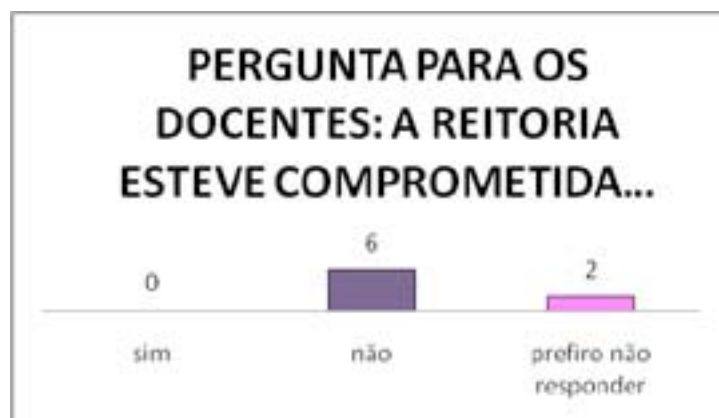


Fonte: Elaborado pelos autores

Esta questão visa conhecer a percepção da comunidade acadêmica sobre como a atual administração da UERGS realiza a tomada de decisões na instituição. A maioria dos respondentes (42) marcou que a atual reitoria é autoritária e 28 apontaram-na como muito autoritária. Ainda, 27 apontaram que a mesma é razoavelmente democrática. Apenas 4 consideraram-na democrática. Houve respondentes que optaram por não marcar esta questão, apontando que nenhuma das opções contemplava suas percepções. Nota-se que não houve sequer um respondente que apontasse a administração atual como muito democrática.

A pergunta 6 era específica para os docentes, e todos responderam. Nela solicitou-se a avaliação da atual reitoria quanto ao comprometimento com os interesses dos professores. As respostas seguem:

Gráfico 11. Análise da questão 6



Fonte: Elaborado pelos autores

Ela buscou a percepção dos professores acerca do comprometimento da reitoria com os interesses dos mesmos. Para a maioria, a reitoria não está comprometida com os seus interesses. Para os entrevistados, a atual reitoria é autoritária; logo, uma reitoria que não argumenta com os demais envolvidos na UERGS. Mesmo sendo minoria, essa omissão em responder chama a atenção porque os docentes e discentes lutam e reivindicam juntos por melhorias e mudanças na universidade. Qual seria o motivo dessa omissão, uma vez que, o questionário é anônimo? Fica essa questão em aberto.

Aplicou-se a mesma pergunta, entretanto agora para os discentes com 99 questões validadas. O resultado foi o seguinte:

Gráfico 12. Análise da questão 7



Fonte: Elaborado pelos autores

O resultado reafirma o que já havia sido apontado anteriormente nas outras questões, que a atual reitoria não é democrática. Afinal, se professores e alunos, em sua maioria, responde que a reitoria não esta comprometida com seus interesses, aponta uma percepção de que ela é autoritária.

Alguns discentes preferiram não responder esta questão é provável que alguns dos motivos para a omissão de resposta tenham sido: alunos que recém ingressaram na UERGS e que não conhecem o seu passado; ou que ficaram receosos em demonstrar sua opinião, ou ainda, aqueles que não perceberam a importância da democracia no meio acadêmico. Para a maioria dos discentes, a única reitoria “conhecida” é esta.

Nota-se que apenas 9 responderam que a reitoria esteve comprometida com os interesses dos alunos, confirmando a idéia de que ela desfigura as características democráticas contidas na criação da UERGS.

A avaliação da questão 8 obteve as 109 respostas. Ela inquiriu se o respondente acredita que a escolha da reitoria faz parte de uma democratização da UERGS. O resultado encontrado fora praticamente unânime:

Gráfico 13. Análise da questão 8

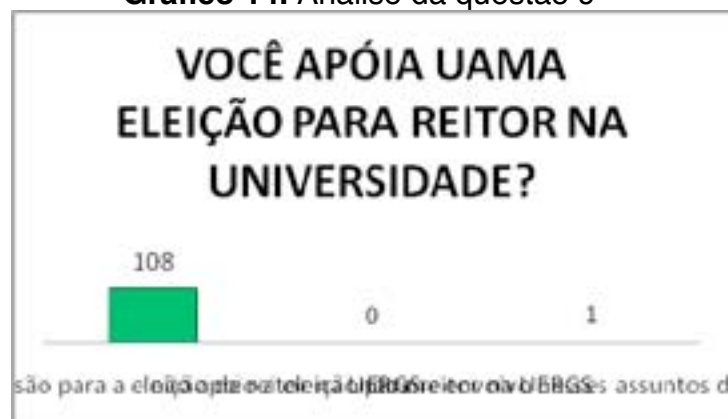


Fonte: Elaborado pelos autores

Essa resposta vem ao encontro das anteriores; pois, no momento que a maioria dos alunos e professores responde que a atual reitoria não está comprometida com os seus interesses, é natural que respondam a presente questão com a visão de que tal fato contribuirá para a democratização da Universidade.

Na questão 9, inquiriu-se ao respondente se ele apóia uma eleição para reitor na Universidade. Novamente o resultado foi expressivo:

Gráfico 14. Análise da questão 9



Fonte: Elaborado pelos autores

A grande maioria reafirmou e manteve a coerência nas suas respostas anteriores, assinalando a alternativa de apoio a decisão para eleição de reitor na UERGS. Desta maneira, percebe-se que o corpo acadêmico acredita que chegou um momento de mudança na UERGS.

3. Conclusão

Após oito anos de existência da UERGS, ela está enfrentando um déficit democrático que pode por a perder toda uma história de lutas e reivindicações populares. A UERGS vem se consolidando ao longo da historia, porém o processo de institucionalização ainda se mantém moroso. A gestão atual afirma acreditar-se plenamente democrática, embora sua concepção de democracia seja aquela que reduz a participação única e exclusivamente ao instrumento “voto”. Ainda assim, mesmo com essa visão de democracia, não há ainda nem um processo de eleição por sufrágio universal na universidade. Ela não possui uma Reitoria eleita pela comunidade acadêmica, desrespeitando sua lei de criação. Além disso, não há sequer um calendário contendo atividades onde prevê a ocorrência de tal eleição.

É evidente a falta de democratização nesse caso, afinal o reitor é indicado pelo Governador do Estado em uma clara relação de favoritismo político, e isso fragiliza os ideais democráticos que fizeram surgir a UERGS. Justamente o que constitui uma universidade é o pluralismo de idéias a fim de construir o saber que depois retorna à sociedade em forma de técnicas ou tecnologias - algo contrário a idéia de uma orientação político-partidária, como vem ocorrendo na UERGS.

Diante dessas dificuldades, freqüentemente a comunidade acadêmica fala em “sucateamento

da UERGS” que em última instância trata-se de um déficit democrático. A concepção a qual a universidade se funda parece estar ameaçada e, mais relevante ainda, as demandas sociais, que desembocaram na formulação da UERGS, parecem estar sendo desrespeitadas.

Diante de toda esta construção, pode-se afirmar que a comunidade acadêmica entende que a UERGS passa por um momento de autoritarismo e não de democracia. Embora haja nitidamente um movimento para que esse estado atual reverta-se. A comunidade acadêmica percebe nas ações da reitoria como não contemplando seus interesses e, até mesmo, agindo contra o estabelecimento da instituição, trazendo sérios riscos acerca de seu estabelecimento como instituição de ensino. Mesmo que o voto seja uma participação contestável é uma primeira forma da UERGS eleger a sua reitoria, mas nada impede que a mesma evolua na participação acadêmica.

BIBLIOGRAFIA

AVELAR, LÚCIA & CINTRA, ANTÔNIO OCTÁVIO (organizadores). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. São Paulo: Fundação UNESP, 2004.

BOBBIO, NORBERTO. **O Futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOURDIEU, PIERRE. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

COUTINHO, CARLOS NELSON. **A Democracia como Valor Universal: Notas sobre a questão democrática no Brasil**. São Paulo: Humanas, 1980.

DAHL, ROBERT A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

DAHL, ROBERT A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

GODOY, ARILDA SCHMIDT. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. RAE – Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, pp. 57 a 63, 1995.

GOHN, M. G. M. **Associativismo Civil e Movimentos Sociais Populares em São Paulo**. Ciências Sociais, Unisinos, v. 44, p 130 – 138, 2008.

GOHN, M. G. M. **Abordagens teóricas no estudo dos Movimentos Sociais na América Latina**. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n 54 p. 439 – 455, set/dez 2008.

GOHN, M. G. M. **Emponderamento e Participação da comunidade em políticas sociais. Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6 n. 1, p. 20 – 31, 2005.

LATINOBAROMETRO: Disponível em: www.latinobarometro.org. Acesso em 20 de Fevereiro de 2010.

LAKATOS, EVA MARIA & MARCONI, MARIA DE ANDRADE. **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1987.

LOSURDO, DOMENICO. **Democracia ou Bonapartismo**. Rio de Janeiro: UFRJ;UNESP, 2004;

MARTINS, CARLOS ESTEVAM. **Liberalismo: O direito e o Averso**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, 2003 pp. 619 a 660.

MORAES, JOÃO QUARTIM DE. **Contra a canonização da democracia**. Crítica Marxista: 2001, (pg. 9 – 40).

PATEMAN, CAROLE. **Participação e teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Luz e Terra, 1992.

PONTUAL, PEDRO. **Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas**. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/equipe/ivonem/BRASIL%20Desafios%20a%20construcao%20da%20democracia%20participativa%20a%20pratica%20dos%20conselhos.pdf> . Acesso em 30 de Março de 2010.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA & AVRITZER, LEONARDO. **Para Ampliar o Cânone Democrático**. Revista eletrônica: Eurozine, 2003.

SARTORI, GIOVANNI. **A Teoria da democracia revisada**. São Paulo: Ática, 1994.

SILVA, ANA CAROLINA MARTINS DA. **A UERGS: por onde começar....** Disponível em: <http://www.ciencialivre.pro.br/57301.html>. Acesso em 28 de Fevereiro de 2010.

SHUMPETER, JOSEPH A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TATAGIBA, LUCIANA & TEIXEIRA, ANA CLAUDIA CHAVES. **Participação e democracia: velhos e novos desafios**. São Paulo, 2004.

TATAGIBA, LUCIANA. **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba, 2005.

WOOD, ELLEN MEIKSINS. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ANEXO I – ENTREVISTA COM O PROFESSOR 1

O que eu posso te falar da história da UERGS a partir de quando eu entrei, em Abril de 2003, e de lá pra cá estou ininterruptamente dentro da universidade. É que, do meu ponto de vista, não existe uma história única e oficial da UERGS, pois quando houve a sua fundação instaurou-se uma reitoria pro tempore que foi nomeada pelo governador Olívio Dutra, entretanto como o governador não se reelegeu o governador seguinte, o Rigotto, nomeou uma nova reitoria pro tempore. O que ocorreu foi: que tudo o que se tinha sido feito foi repensado completamente não havendo continuidade. Houve uma quebra (eu não estou entrando no mérito se foi bom ou ruim simplesmente houve uma quebra). O que eram os principais objetivos da pro reitoria nomeada pelo governo petista não eram mais prioridades no governo do PMDB.

Bom, se passou 4 anos, e aí houve mais uma quebra e veio o governo do PSDB com a Yeda. Esse governo nomeou a administração do Callegaro que trouxe consigo pessoas que faziam parte da reitoria anterior, a do Boeira, essas permaneceram na atual administração e, novamente, houve uma quebra muito grande do que estava sendo feito antes e, mais uma vez, se tentou começar do zero. Então, a universidade já começou 3 vezes do zero e, isso, é complicado, porque não há uma continuidade, não há uma linha que siga e, quando ela começa a pegar o ritmo, volta. 'Está tudo errado vamos começar tudo de novo de maneira diferente' e isso, eu acho, que é um dos grandes problemas. O que se poderia fazer para evitar esse tipo de problema não foi feito, que era abrir concursos imediatos para docentes (para o quadro permanente), o que possibilitou essas quebras e possibilitou essa descontinuidade. Possibilitou que cada governo pudesse fazer o que quisesse

com a UERGS, até porque, ela não tinha um quadro permanente nem de funcionários nem de professores. Até porque, o quadro de professores temporários não tem força política para impor uma situação de democracia, de continuidade e de planejamento mais a longo prazo porque é uma situação muito frágil- o contrato de trabalho permanente. Então, os professores e, eu fui professor temporário, podiam levar até certo ponto o embate porque a qualquer momento eles poderiam ser demitidos.

O que muda na Uergs...

O processo é um processo de mudança. Ele começou quando houve a contratação dos professores permanentes e, a partir daí, os professores começaram a se articular e se organizar através dessa contratação (já foi uma grande mudança). Quando os professores ganharam na justiça a possibilidade de ter 7 representantes no CONSUN (...) aí foi o marco. Foi nesse momento que começou a mudança na universidade. Ali se iniciou uma mudança que no processo e desencadeou na votação dos diretores regionais, que ainda não foram empossados, e nem sei se o serão, frente a todas essas questões. Agora a questão da eleição do reitor se torna a questão principal porque, a partir disso, vem uma série de situações de mudança da universidade.

Os diretores regionais não foram empossados ainda?

É, eles não foram empossados ainda. Eu, como diretor eleito, não sou diretor. Só fui eleito. Eu não exerço a função porque nós, de certa forma, somos amadores e estamos aprendendo com os nossos erros. Quando a reitoria nomeou os diretores regionais nós entramos com uma ação na justiça e cometemos uma pequena falha, mas que está impedindo a posse: nós pedimos a anulação do ato de nomeação e de eleição. Não colocamos eleições e POSSE. Nós ganhamos, mas agora o reitor fala: 'você ganharam a eleição, mas não a POSSE' e aí surgiu uma outra briga na justiça que é a questão da posse que vai, ainda, demorar um tempo, então, eu creio, que talvez até haja a possibilidade de se eleger primeiro o reitor antes da posse dos diretores. Até houve uma reunião em relação a essa posse (a dos diretores) e o reitor foi muito claro: 'você podem homologar mas eu não vou acatar, pois quem dá a posse sou eu! E eu não vou dar posse enquanto não tiver um juiz que fale com todas as letras que eu tenho que empossar'. Então, está nesse impasse, nessa situação.

Foi importante a eleição? Sim. Mesmo que os diretores não tomem posse, mas a eleição foi muito importante para mostrar a mobilização da comunidade universitária. O índice de votantes, tanto de alunos quanto de professores e funcionários, mesmo com o assédio moral da reitoria dizendo que ia punir os professores e os funcionários que votassem e, que essa eleição não poderia ocorrer nas unidades, e mesmo, com toda essa pressão política contrária, os índices foram excelentes ficaram em torno de 50% dos alunos, 78% dos funcionários e 80% dos professores, ou seja, isso mostra que a universidade quer seguir o caminho de uma gestão democrática. Essa votação pressionou, inclusive, para que hoje já se comece a discutir o regimento interno geral da universidade e conseqüentemente o desencadeamento das eleições para reitor na universidade.

A principal modificação que houve na universidade, após a eleição de uma reitoria democrática são as relações que se formaram dentro da própria universidade. Hoje, a universidade funciona de forma centralizada e autoritária e tudo que a universidade faz tem que passar pelo aval da administração central. As unidades não possuem autonomia. Não existe uma política de respaldo as unidades, principalmente, para a aprovação de seus projetos ou para o desenvolvimento da universidade. O que não é de interesse da reitoria, não vai adiante. A partir da eleição de um reitor isso modifica, até porque, o reitor eleito vai ter que ser comprometido com a sua comunidade universitária que o elegeu, então, vai aprender a tratar da mesma forma a comunidade universitária. Ao contrário desta reitoria que trata a sua comunidade sem nenhum compromisso, não tem responsabilidade de dar nenhuma justificativa pelo que faz ou o que deixa de fazer. Eu acho que isso é fundamental. Muda a relação interinstitucional da própria universidade. Outra coisa, eu acho que a reitoria eleita ela pode fazer bem mais com o mesmo orçamento que hoje a universidade tem, porque, eu acho, que hoje, a universidade, por pensar somente de forma totalmente centralizada, administra muito mal partes dos recursos. Eu acredito que nós podemos fazer uma administração mais democrática onde as coisas são mais discutidas e onde a decisão de onde aplicar os recursos podem ser discutidos dentro das próprias unidades. Isso muda bastante a relação de como esse

dinheiro é utilizado. Então, uma nova reitoria, na universidade, tem que passar por um processo de descentralização de seu orçamento. O orçamento não pode ser mais decidido só na reitoria e pró-reitorias ele deve ser decidido nas unidades, pois são as unidades que sabem quais são as suas principais necessidades. Nós temos que ter essa descentralização orçamentária. Nós temos que ter um processo de descentralização de poder. As unidades têm que ter poder, certa autonomia, não uma completa autonomia, mas certa autonomia para poder definir quais são seus projetos prioritários e aonde vão se desenvolver. Hoje, isso vem sendo imposto pela administração central. Também temos que ter uma descentralização administrativa porque, hoje, o aluno é refém do DECOR mesmo que ele esteja lá em Santana do Livramento. As unidades também são reféns do DECOR.

A descentralização administrativa, descentralização orçamentária e uma descentralização de poder podem ser feito sem mexer em nada do orçamento, aliás vai mexer no orçamento, mas são as unidades que vão gastar e alocar o mesmo e, é claro, o CONSUN vai ter que discutir de que forma vai ser feita essa alocação dos recursos para, que cada região, a partir de seu diretor regional, discuta aonde vão aplicar os recursos. Dessa forma, nós teremos condições de gastar melhor e poder fazer bem mais pela universidade.

ANEXO II- ENTREVISTA COM O PROFESSOR 2

Bem, com relação ao histórico da UERGS, eu apontaria duas questões importantes dos equívocos que ocorreram no início da criação, mas que, de forma alguma, justificam o processo que agente passa hoje na universidade.

O primeiro equívoco que ocorreu foi a não regulamentação da universidade. A universidade nasceu sem ambiente jurídico, sem uma questão jurídica bem definida e a gente sofre com isso até hoje. Eu acho que esse é o grande problema da criação da universidade. É não ter a fundamentação jurídica que nos causa transtorno até hoje. E eu acho que a segunda questão importante do histórico inicial da universidade foi a respeito das sedes. Entendia-se naquela época, se acreditava de boa fé, de que espaços excedentes do estado seriam suficientes para uma universidade. Isso seguramente não foi. E o terceiro ponto da criação. É a criação. Sem dúvida nenhuma a criação foi um marco por mais que as duas questões apontadas anteriormente sejam preocupantes. A criação foi fundamental. É algo memorável.

Em relação a atual administração da universidade o primeiro ponto que, é claro, que diante da falta de regulamentação que vem desde o início da universidade. Essa falta de regulamentação foi utilizada, então, para manter o processo, ou seja, não havia regulamentação e a reitoria não só essa como as que vieram anteriormente, na minha opinião, não tiveram nenhuma pressa, nenhuma vontade política de que essa regulamentação saísse. Então eu acho que essa é a principal crítica que nós temos. A principal divergência que eu acredito ter com a administração que é, uma vez não tendo a figura jurídica estabelecida, fizeram nenhum esforço para, dizer o mínimo, que essa regulamentação fosse feita. Então, eu acho que esse é o grande problema. Acredito que as demais desavenças que se tenham são no campo político; num modelo de universidade e isso faz parte do processo.

ANEXO III- ENTREVISTA COM O PROFESSOR 3

A UERGS ela teve um início que foi atribulado na mudança de governo que ocorreu e depois, com uma lentidão, houve um processo de estabelecimentos de bases legais que levariam a médio prazo a uma situação melhor do que nós estamos hoje.

Bem, então estávamos falando da situação em que a universidade ela teve um processo lento de consolidação através de leis básicas que sucederam a lei de criação, um estatuto definitivo, a lei de cargos e salários, plano de cargos e salários que permitiram a contratação de docentes a partir de 2007, mas por uma infeliz coincidência a partir de 2007 houve um terceiro governo que indicou uma reitoria pro tempore, que é a atual, nós tivemos uma grande perda de servidores e a partir daí uma perda de servidores técnicos e docentes que enfraqueceu, e muito, as condições de prestação

de serviço da universidade e isso acompanhou, também, a perda de vestibulares e, portanto o comprometimento para o público em geral desse serviço. Se nós compararmos os vestibulares que realizamos nesse ano de 2010 com os de 2005 e 2006 nós podemos ver que a disputa por vaga baixou enormemente e em alguns casos nem atingiu a completar as vagas oferecidas. Mostrando que houve de fato o descrédito dos últimos três anos dos serviços que a universidade oferece. Então, estamos num momento crítico.

Por outro lado, houve uma possibilidade que agente considera única. Os servidores permaneceram na universidade, técnicos e docentes, e os novos docentes que vieram incorporar eles tiveram um papel fundamental em impedir que a universidade desviasse completamente da sua função, na medida em que, fomos buscar na justiça a instalação do Conselho Universitário e criaram as suas associações de docentes, associações de servidores. O próprio DCE continua em processo de formação, mas ta avançando, os diretórios acadêmicos... e com isso deram um substrato para impedir que as decisões se tornassem apenas de gabinete.

Nesse período histórico em que estamos e conquistamos a possibilidade de realizar novos concursos, embora eles foram retardados pela vontade política de governo e, durante mais de um ano, as normas internas estavam aprovadas e o governo impediu, não autorizou recursos, os orçamentos que permitiriam uma melhoria de infra-estrutura na universidade foram decrescentes estamos hoje vivendo o menor orçamento da universidade dentro desse governo, apesar do orçamento do estado ser o maior dentro do governo, uma contradição, ou pelo menos indica claramente a falta de prioridade para esse serviço público que é a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Então eu vejo que a questão da consolidação, olhando para esse aspecto, ela tem dois vieses . Um viés que é o decline da universidade que não impediu que avançasse a universidade e o outro viés é a resistência do corpo de servidores e dos discentes que fez avançar e recentemente. Conquistamos o direito de eleger os diretores regionais que foram cargos esvaziados no início dessa gestão e que, na justiça, também mostrando que existe uma discordância grave da atual gestão em relação as decisões legais da universidade. Conquistamos o direito de elegê-los e até o momento não foram empossados. Passaram praticamente seis meses das eleições e ainda não foram empossados por essa gestão. Então somos persistentes e agora estamos no processo de elaboração do regimento geral processo que foi tortuoso e que está para se definir na próxima semana, então isso vai ser uma questão democrática. Nós estamos vivendo o marco. Nós não ultrapassamos o marco da democracia nós estamos vivendo a construção do marco democrático na universidade em pleno 2010 passados oito anos da sua constituição legal. Muitos docentes passaram por aqui, muitos discentes alguns se formaram em cursos e tem carreiras brilhantes, mas a estrutura da universidade ainda carece desse marco legal que esperamos cumprir até o final do ano com as eleições de reitor.

ANEXO IV- ENTREVISTA COM O PROFESSOR 4

Eu estou na UERGS desde 2002 fiz parte da primeira equipe selecionada por seleção de currículo e entrevista quando eu comecei eu comecei lotada na unidade de Vacaria no curso de pedagogia e vivenciei a primeira reitoria da UERGS que durou um ano por conta de troca de governo. Então hoje eu me sinto com bastante segurança para dar algumas opiniões por que eu vivenciei a equipe fundadora, eu vivenciei a segunda equipe que foi a do Professor Boeira e estou vivenciando a terceira equipe do professor Callegaro e espero continuar vivenciando porque, com a graça de Deus, eu passei no primeiro concurso, passei no segundo e passei no terceiro. A UERGS não consegue se ver livre de mim! (risos) E ,então, agente em relação a democracia agente percebe que, num primeiro ano, embora fosse uma situação atípica, porque tudo estava sendo construído havia muitos fóruns de discussão e eu cheguei a, mesmo morando no interior, a vir a Porto Alegre respondendo a um convite da reitoria assim como todos os professores do interior a fazer discussão por área de conhecimento, para fazer discussão por disciplina, por região, então foram duas experiências que agente fez em 2002 que foi bastante gratificante porque estava lá no interior, em Vacaria, trabalhando com o português e eu sabia que aqui em Porto Alegre tinha colegas que estavam trabalhando português estava com a mentalidade ligada no que eu estava fazendo

também. Bem, essa experiência de toda essa mobilização didático-pedagógica infelizmente, na reitoria do professor Boeira sumiu, até porque o professor Boeira entrou, até como ele mesmo dizia, de institucionalizar a UERGS, coisa que não foi possível fazer no primeiro ano por conta do volume. A UERGS nasceu um bebê gigante.

Então o que houve: a primeira reitoria priorizou a parte didático-pedagógica, a organização das unidades, a distribuição dos professores e a integração de grupo. Quando o professor Boeira entrou, segundo ele mesmo, a idéia dele que era de institucionalizar a UERGS. Então ele se propôs muito com o amparo legal da UERGS tipo estatuto, organizar a papelada desse tipo de coisa e em relação à parte didático-pedagógica deixou muito a desejar porque o professor Boeira ele entrou assim: com um pensamento formado em tornar a universidade numa universidade tecnológica e era essa idéia. O que hoje nós estamos vendo o que está saindo, o que a gente brinca que são os “colegiões” técnicos onde os alunos recebem uma qualificação diferenciada e a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul não é um “colegião”. A universidade Estadual do Rio Grande do Sul é uma universidade, portanto essa idéia que o professor Boeira tinha de instaurar na UERGS apenas os cursos tecnológicos deixou a desejar porque não contemplou o que o interior do Rio Grande do Sul precisa, que a capital precisa, que o Rio Grande do Sul precisa. Ele não precisa só isso. Precisa disso também. Então, na parte digamos assim democrática, para nós professores foi extremamente difícil porque o professor Boeira como ele foi recebido de forma até bastante violenta, porque não se queria um novo reitor pro tempore. A idéia do primeiro reitor pro tempore era ficar até se institucionalizar a UERGS é isso que está na lei. O primeiro reitor foi tirado por interesses políticos e foi colocado outro, então, trocou todo o espírito, a idéia da UERGS por conta de cargos políticos e então o professor Boeira na verdade, não discuto as qualidades dele de nenhum dos três reitores. São educadores, pessoas com 100% de conhecimento todos eles. O professor Boeira é um homem fino, culto cheio de conhecimento uma pessoa bastante agradável de convivência enfim... mas, ao meu ver equivocado na forma de como ele tratou a UERGS por que ele entrou para tornar a UERGS legalizada e tecnológica então fóruns de discussão entre professores, essas coisas simplesmente sumiram...os coordenadores eles implantaram um ritmo de terror porque agente não sabia o que ia acontecer e sempre desde a fundação da UERGS aquele problema nós éramos contratos temporários então começava a chegar perto de novembro começava ‘a UERGS vai fechar’ ‘a UERGS vai fechar’ ‘eles vão demitir todo mundo e vai fechar’ ‘e vai fechar, e vai fechar e vai fechar’ então você já ficava numa apreensão. Agente não sabia quem é que ia ser demitido quem não ia ser demitido (...)

ANEXO V- ENTREVISTA COM O PROFESSOR 5

Bem, referente ao processo de democratização da universidade eu entendo que tem um problema de origem e quando foi criada ela não foi estabelecida todas as normas necessárias para o funcionamento da universidade. Em função disso, com a cultura que nós temos no Brasil de usura do espaço público pelos partidos de plantão, não é, essas instituições são utilizadas como barganha das políticas do partido do governo do momento, então, nunca houve interesse por parte de quem estava dirigindo a universidade desde sua criação de querer regulamentar ela completamente então, hoje o que nós estamos vivendo é muito disso. O nosso esforço de recriar as normas, criar regimentos enfim as comissões, a estrutura é um esforço extraordinário principalmente agente vai contrário a essa cultura dos partidos políticos do governo do momento de usar o espaço público para realizar políticas que nem são políticas públicas são políticas de governo, políticas de partido efetivamente. Mas eu acredito que na medida em que a sociedade se envolva, que os professores se envolvam, que os alunos se envolvam a universidade ela tem toda a condição de ser A UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e eu vejo assim: que seria estratégico o movimento da universidade porque ela tem um papel extremamente importante no que diz respeito ao desenvolvimento do estado.

A universidade ela foi criada para construir desenvolvimento do Rio Grande do Sul em todas as suas regiões, então, ela tem um papel diferente das demais universidades só que esse papel, essa missão ela vai se realizar na medida em que a sociedade como um todo abraçar a universidade e

perceber que ela tem um papel importante e distinto a desenvolver no estado que é desenvolver o Rio Grande do Sul através de políticas públicas seja de ensino, seja de pesquisa, seja de campo. Então o futuro da universidade passa pela democratização da universidade internamente no seu funcionamento como também passa a democratização na medida em que ela se abra para o conjunto da sociedade e a sociedade se sinta dona efetivamente da universidade que ela ocupe os seus espaços e que a universidade responda aos anseios, as necessidades e aos desejos da sociedade isso vai acontecer como, né? Criando política pública em todas as áreas, deixando de ser burocrática. Ela tem que ser normatizada mas não pode ser burocrática. Ela tem que ser ágil, ela precisa de uma estrutura flexível que permita que a sociedade se beneficie de tudo que a universidade poderá e pode oferecer, então, é nesse sentido.

ANEXO VI – ENTREVISTA COM O PROFESSOR 6

Eu iniciei na UERGS, em 2005, com um contrato temporário e fiquei professora temporária até 2007 e entrei em contrato definitivo. Então tenho 2 anos de temporário e três de definitivo. O que eu vi, bom... em princípio eu vim da pós-graduação da UFRGS que é uma universidade já consolidada e a participação dos professores se dá mais dentro de departamentos, então, a gente não tem uma visão muito global da situação. Eu vim de um curso muito técnico, né, eu sou veterinária, então não é um curso que me provoque muita manifestação política e democrática. Então eu vim, cheguei na UERGS, com o reitor Boeira na época, e a situação era bastante precária em função que nós não tínhamos contratos definitivos, mas nós tínhamos bastantes professores e eu fui me adaptando a essa nova realidade multi campi dando aula em várias unidades e eu via assim que havia alguns descontentamentos né, nós tínhamos professores mas não era um movimento muito uniforme existia e, existe ainda, mais uma concentração naquela época muito forte na reitoria.

Na época do professor Boeira, então era super centralizada as ações dentro da reitoria, mas na realidade era tudo tão confuso, assim né, que nem quem quisesse se inteirar da situação para poder... não tinha fórum de debate, no meu entendimento, parece que tinha diretores regionais, mas o diretor regional da região V não fazia reunião, não juntava o conselho consultivo, então assim era a reitoria direto agindo direto dentro das unidades, por intermédio dos coordenadores e, então, depois que se instalou o CONSUN e com as representações de docentes, discentes e técnicos, então o debate se alterou e a tendência são criar mais quando foi montado o CONEP quando os diretores regionais puderem realmente assumir e chamar os conselhos consultivos, que tem representantes da comunidade, então o amplo debate é que leva a democratização e ,enfim, eu acredito que está, apesar de que por um lado a democratização está se instalando e por outro a penúria também, né..., porque a massa crítica é importante e a falta de massa crítica que nos leva ao esvaziamento desses fóruns debatedores, falta de professores, falta de funcionários, mas eu acredito assim que com esse regimento geral com a eleição para reitor o futuro vai ser bom.

Agora se agente tiver um governo que nos dê professor, que abra concurso, eu acho que tem tudo para ser um modelo, inclusive de democratização universitária. Um modelo, eu sou da UFRGS, e vejo o debate universitário muito pobre dentro da UFRGS, mais centralizado dentro dos DCE com meia dúzia de gato pingado e dentro da UFRGS eu não aprendi a debater politicamente, estou aprendendo aqui. Aqui está sendo a minha escola. Eu acho que o futuro é bom em termos de democratização, mas agora estamos lutando contra a miséria.

ANEXO VII- ENTREVISTA COM O GESTOR DA UNIVERSIDADE

Como eu apareci aqui na UERGS em 2006 quando a Governadora Yeda ganhou a eleição houve um período de transição de governo. Uma das coisas que a preocupava bastante naquele momento era como seria dada continuidade a instituição UERGS propriamente dita nós sabíamos a ocasião que tinha uma universidade e que eu particularmente já tinha colaborado com a universidade na solução de alguns problemas em termos de programas de disciplinas, programas de curso principalmente nesse de administração que é a minha área que estava mal estruturada e que eles não conseguiam registrar no conselho aí me pediram uma ajuda trabalhei nesse curso nós

concertamos o curso e o professor Boeira que era o reitor de então encaminhou esse processo e nós conseguimos aprovar o curso no conselho federal de administração. Bom, aí então, a governadora ficou sabendo que eu já tinha ajudado a UERGS, a governadora sabia também que eu tinha sido vice-diretor dela quando ela era diretora de economia da UFRGS e eu era vice-diretor dela e eu tinha criado a escola de administração da universidade federal do rio grande do Sul então eu já tinha uma história razoavelmente longa no meio acadêmico de criar coisas na academia e que de alguma forma foi eu que introduzi os cursos de pós-graduação lato senso no Rio Grande do sul em 1980, por aí, nós introduzimos os primeiros cursos de especialização em Marketing que chegou a existir no RS nós os trouxemos para cá e assim foi, então a governadora disse: 'Olha [gestor] nós gostaríamos que tu assumisse essa reitoria tá? Uma reitoria pro tempore - que não é eleito ele é indicado pelo governador - e que tu conseguisse dar continuidade'.

Bem, eu, de alguma forma, imaginava que a universidade era uma questão de alinhar, porque tinha muito aqui dentro a discussão se continua o curso de artes, se Montenegro seria mantido, se Montenegro não seria mantido, que os cursos tecnológicos, que os não tecnológicos...era uma discussão muito grande e também tinha um tipo diferente de levar a administração da universidade eu me deparei aqui com a dívida bastante grande. A universidade tinha uma dívida próxima a 14 milhões de reais, tinha problemas de convênios formulados que estavam mal escritos, mal formulado era o repasse de dinheiro público para entidades privadas. Tanto é que esses convênios era pura e simples compra de vaga e que nós não sabíamos nem conseguimos identificar nem que alunos estavam sendo formados na universidade de Unijuí, de Passo Fundo.

Eles formavam pessoas com o nosso dinheiro, mas ninguém sabia se era Antônio, Joaquim, Pedro...quem é? Me dá o nome dos alunos para que eu possa publicar como sendo uma produção da universidade estadual, né... se ele pagou pela matrícula dele e quem são eles. Nós até hoje, não temos essas informações porque na verdade eles [referindo-se as universidades] recebiam em dinheiro, faziam o vestibular deles e usavam esse dinheiro público em parte para cobrir as despesas daquela universidade, mas nós compramos vaga. Nós compramos 'X' vagas para alunos lá dentro, tanto é que nos cobravam tantas vagas, tantos reais por mês referentes as vagas, então tinha uma relação desse pessoal em relação a uma vaga dessas é entre aspas uma bolsista.

Mas não era isso aí, era tudo muito confuso...tínhamos títulos protestados e dessa forma nós não podemos receber dinheiro de origem federal, por exemplo, por que nós estávamos no CADIN, nem estadual, nem transferência não podíamos receber. Bom, então foram um ano e meio...dois anos nós trabalhamos nessa fama de tentar essas coisas, os convênios fundamentalmente e eu pus na minha cabeça que nós não podemos fechar Montenegro. Montenegro tem que continuar até porque o primeiro reitor que fez o convênio com Montenegro ele fez um convênio diferente dos outros convênios, porque nas outras universidades nós compramos pagas e eles faziam vestibular e os alunos era deles não eram da UERGS...os alunos eram deles, tanto é que nunca disseram os nomes deles, mas lá em Montenegro é diferente fizeram um convênio e fizeram a UERGS fazer o vestibular de artes sem nenhum professor agora que esse ano aqui nós vamos abrir concurso público para professor de artes e até então nós não tínhamos nenhum. Todos eram professores da Fundação da FUNDARTE lá de Montenegro.

Então isso aí foi um problema que nos tomou muito tempo... o prefeito de Montenegro tinha um termo de conduta assinado pelo Ministério Público e nós estávamos preocupados com isso porque o prefeito estava nessa posição por causa da UERGS consegui conversar com a governadora e disse para ela que nós não podíamos fechar a UERGS em Montenegro e ela disse que também não queria que fechassem, pois o nosso estado é tido como culturalmente voltado para às artes etc...e como nós vamos fechar isso? E outra tem uma lei nova federal que estabelece os cursos fundamentais tem que ter música para aprimorar a capacidade de análise dos alunos etc.

Então, temos que formar professores de artes. Então, eu insisti com isso que nós conseguimos que o próprio CONSUN reconhecesse que isso era fundamental...não foi fácil...o conselho nunca foi fácil comigo foi um período e negociação extremamente complexo. Eu entendo, até porque, os conselheiros sentiram que como eu não era eleito estávamos usurpando o cargo, mas a culpa não é minha é da legislação

porque se fosse criado antes de abrir as aulas na UERGS o regimento geral e, não só o

estatuto, poder-se-ia estabelecer de antemão as regras para eleger todo mundo. Bom, não foi isso que aconteceu... nós tivemos um primeiro reitor o Professor Clóvis que foi reitor pro tempore, depois com o governo do PMDB veio o professor Boeira também pro tempore e quando termina o governo do PMDB e entra o governo do PSDB a professora Yeda também nomeou um reitor pro tempore, mas eu disse na minha posse o seguinte: que eu ia fazer todo o esforço para que até esse período terminasse bem, se fosse um ano, dois anos ou três não sei que tanto tempo levaria, nós faríamos eleição para reitor e eu penso isso, até porque, eu venho de uma universidade federal e tenho 35 anos só de universidade federal e sempre votei para reitor - para mim é natural.

Agora, o que precisava era os diplomas legais para isso acontecer e o CONSUN me disse que não precisava e que por uma decisão do Conselho Universitário poderiam fazer o que eles quisessem e eu disse assim: sim, mas acontece que o conselho universitário vai administrar a universidade através de resoluções e uma resolução é um diploma que eu posso mudar a qualquer momento que a palavra já diz... é uma resolução, então eu chego aqui no CONSUN e por uma maioria mínima eu mudo alguma resolução tanto é que foi o que fizemos e que muitas vezes as resoluções feitas pelo professor Boeira foram mudadas no CONSUN por uma maioria simples e está feito... mudou a resolução! E o que eu dizia para ele era que devia ter o regimento geral e o regimento geral é na pior das hipóteses ele que foi aprovado e, para ser modificado, eu preciso de dois terços, no mínimo, do conselho votando a favor da mudança, se não, não muda. Ele permanece como está. Por isso essa preocupação... agora o regimento está aí, esse boneco desenhado - que vocês tenham muito cuidado no que está escrito ali; porque isso aí, depois de aprovado, para mudar é muito difícil. Porque daí tem que convencer o conselho universitário inteiro - dois terços deles terão que concordar com a manifestação de vocês...

O presidente da comissão diz que dentro de 1 ou 2 anos muda-se tudo... olha isso aí é papo furado porque não é assim que funciona. Eu participei de uma instituinte na universidade federal, e nós levamos 2 anos fazendo. Aqui o estatuto está feito e ele está cheio de problemas... Mas isso aí não é culpa de nada, nem de ninguém; porque essa universidade hoje tem 8 anos. A UFRGS tem 100 anos e a USP têm outros tantos e são universidades muito antigas. Então o que nós precisamos fazer é ter cuidado com o que estamos fazendo. Olha que eu garanto para vocês, aprovado o regimento interno não interessa como a universidade ficou perenizada porque ali ficou determinado que tem uma escola de arte, tem escola de administração, sabe tem cursos lá escritos e quem quiser mudar aquilo ali terá que fazer um esforço muito grande.

Não que não vá mudar, mas não vai ser uma decisão do fulano de tal ou beltrano ou do meu grupo que eu mudo. No meu entender é um grande passo, que essa administração está dando, garantir a perenidade da universidade, porque uma coisa quando eu entrei para cá a primeira pergunta que me fizeram: Quando é que o senhor vai fechar a universidade e eu disse: Puxa! Eu nem cheguei e estou aqui enfrentando uma universidade e imaginando que ela tem um futuro quase que por toda a vida, né! E olha que durante dois ou três anos a pergunta era recorrente toda vez que me enxergavam vinham os conselheiros e diziam que eu estava aqui porque era para fechar que eles estavam aqui para me cuidar porque eu não fizesse... Puxa! Eu estou aqui dizendo que não vai fechar enquanto for eu.

Eu nunca fechei nada dentro de uma universidade eu sempre tive dentro de uma universidade no sentido de fazer coisas e eu não preciso estar repetindo mil vezes é só ir na UFRGS que se tu olhar a história da administração da universidade federal ele é nota 6 na CAPES a nota mais alta das escolas de administração do Brasil até hoje é só olhar o que nós temos lá (...). Bom, e o ensino? Se eu quero ter um ensino de qualidade eu tenho que ter a universidade com condições e como eu vou ter um ensino qualificado se eu a qualquer momento pode ser tirado um pedaço da universidade, por incrível que pareça essa universidade não tem um patrimônio, não tem um pedacinho de terra se quer é uma fundação de direito privado estadual que não tem um patrimônio? E agora a Governadora Yeda transferiu um prédio na Avenida Farrapos então nós vamos sair daqui, até porque, gastamos mensalmente a quantia de R\$30.000,00. Também estamos acertando a transferência do prédio de Guaíba, o DAER está repassando para nós. Em Alegrete, o DAER também está repassando para nós um prédio. Já em Bajé é a Secretária de educação cedeu uma escola para a UERGS (...) então a universidade está adquirindo um fôlego porque a cada 2, 3 anos

tem que negociar todos os aluguéis dos prédios, porque nenhum prédio é nosso por mais de 3 ou 4 anos (...)

As universidades se constroem hoje através de pesquisas é assim que elas se mantêm hoje. E é assim que eu construí a UFRGS foi assim: com pesquisa. O que vocês estão fazendo agora poderia ser financiado (...) pelas Nações Unidas com um financiamento de R\$ 200.000 (...) E nós em cima desse processo o que nós vamos fazer estamos tentando conduzir até o mais longe o que está acontecendo e eu não sei quando é que é por mim já teria sido muito antes a troca do reitor já poderia ter acontecido a uns 2 anos atrás se nós tivéssemos tido o cuidado de se atender...em 2007 eu como presidente do conselho nomeei uma comissão composta por membros do conselho universitário para redigir o regimento geral da universidade eles acharam por bem não fazer isso... eles acharam por bem redigir o regimento interno do CONSUN porque eles queriam enfrentar dizendo que o CONSUN pode fazer tudo o que quiser...concordo, o CONSUN é o órgão máximo da universidade, mas tem suas limitações e o CONSUN vai sempre administrar a universidade por resolução...que resoluções? Aquelas que não podem mudar o regimento geral! Resoluções complementares, mas não resoluções que mudem o regimento geral.

E o que acontece quando isso é possível cada eleição que se tem é uma instituição absolutamente nova não existe uma perenização do processo eleitoral, por exemplo, como é que agente vai eleger os diretores regionais, agora eles escolheram um jeito, amanhã depois tu escolhe outro e depois de amanhã outro...então, como nós vamos estabelecer um padrão de eleição de diretor de campus...como vai se estabelecer diretor...e até o reitor! Como isso vai ser feito? Então certas regras têm que ser estabelecidas e lógico cada eleição vai abrir uma resolução que estabelecem as complementações daquilo que não tá no regimento geral porque é assim em todos os lugares, mas não há regra fundamental.

Bom, parece agora que, eu não li todo o regimento, mas eu acredito que o regimento vai ter que ser executado, mas eu só não acho que ele deve ser uma assembleia em cima de outra e esse é um risco que nós estamos correndo no regimento geral porque tudo é com assembleia, então tem uma, imagina, assessoria jurídica da universidade não seria um quadro técnico seria uma comissão. Como assim uma comissão com um assessor jurídico? A lei é uma só, a interpretação da lei como é que uma comissão vai interpretar uma lei? Quem interpreta a lei é um técnico. Então tem coisas que eu acho que estão muito levadas por um lado muito partidariado, muitos politizados, mas isso, eu o meu problema é conduzir o processo e dar graças a deus que vai chegar no fim, vai ter eleição e eu posso ir para a casa tranquilo e ter outra opção: posso não ter agradado nada nem ninguém, mas eu fiz o que eu pude.

Primeiro prometi que não ia fechar a universidade, prometi manter a universidade com condições mínimas para ela funcionar, fiz isso, está aí às condições, prometi que ia ter eleição para reitor está tendo eleição para reitor (...) pode ser cheio de defeitos, mas vai ter o processo e que isso tem que ser concertado e que eu acho que vocês vão ficar mais tempo do que eu (...) então, veja bem, vocês também são transitórios agora quem vai ficar vai ter que ter uma tranquilidade de continuar como vocês tiveram, talvez vocês não tiveram tanta tranquilidade dessa onda que foi feita, mas nunca da minha parte. Da minha parte sempre dizia: não se preocupem tudo vai terminar (...) puxa, se eu estou dizendo que não vai ser isso, bom agora a minha preocupação de onde vinham essas informações? E porque essas informações eram geradas? Qual era o objetivo de criar esse tipo de transtorno pra a comunidade acadêmica como um todo, né, será que seria agilizado com algumas aberrações que a universidade tem nem me propus a mexer nisso, pois ela tem 24 campi. Só aberração.

Isto é uma aberração sabe por quê? Porque essa universidade não teve o direito de crescer. Ela nasceu enorme só que assim, né, sem estrutura para ser enorme ela não tem um quadro de professores completo, os professores não eram concursados, os professores foram contratados e no dia da minha posse, foram todos eles demitidos não por mim, o Ministério Público. A justiça mandou demitir 180 professores e como tu dá aula amanhã de manhã? Isso dia 6 de março de 2007. Olha, todos os professores foram demitidos, está aqui a ordem! O oficial de justiça disse assim: assina aqui que amanhã todos os professores estão fora e, assim ó, estão dispensados. Tudo bem, mas quem vai pagar férias? Não tem nada a pagar os contratos foram mal formulados

esses contratos não existem! Tanto é que todos eles entraram na justiça e eu disse: não, mas eu acho que vocês têm o direito de recorrer da decisão mas não há esperança porque os contratos eram tão ilegais, tão irregulares que a justiça fica até na condição alegar que esses contratos não existiram.

E esses professores que deram aula correm o risco de tudo aquilo que eles fizeram no ano valer nada. Tanto tu viu, o que é essa administração fez com que essas coisas fossem conduzidas de forma tal que terceiros não tivessem prejuízos e isso tudo foi feito, não diria de má fé, mas sabiam que estava errado. tanto é que muitos deles saíram sem dizer uma palavra e está tudo certo! Então foi um período de três anos muito difíceis, mas eu sou tranquilo nesse sentido de que nós vamos rompendo todas aquelas propostas que vai fechar e vai abrir coisas novas...não, não tem nada disso. Nós vamos consolidar o que tem! Claro, fizemos vestibular alguns semestres já realizamos 1 ano, 2 vestibulares, um de inverno e outro de verão e me falaram: porque isso? Para gastar dinheiro? Não. Não, porque primeiro, nós não temos dinheiro para gastar. Acontece é que não tínhamos professores e não temos ainda. Nós temos problemas com este vestibular que está feito aí de nós garantimos professores porque nós não temos professores e os professores estão se demitindo. Tem 'n' razões cada um q chega aqui acha que tudo bem, mas o fato é que eu administro demissões. Eles estão saindo e nós temos que encontrar soluções para isso. Então, com essa situação, nós tínhamos que encontrar uma saída. Vamos fazer vestibular para menos alunos e nós garantimos que eles consigam terminar o curso do que fazer vestibular para muita gente e nós não sabemos até onde nós vamos ter professores para dar aula para eles.

Agora o que ocorreu, o CONSUN, vocês sabem que o conselho mudou, aí venho para a discussão do tema e aí sofreram influências muito grande da política e abandonaram todos os aspectos técnicos e decidiram politicamente por fazer o vestibular para 1640 vagas, uma coisa assim, e teve locais que tiveram 1 aluno e outros que não tivemos [nenhum]. Ou seja, primeiro, nós não tínhamos mercado para todas as vagas, nós não temos professores para todas as unidades estamos pilhando enormemente para que uma aula aqui possa ser dada ou no semestre seguinte para que o professor daqui seja liberado para dar aula lá. Quer dizer: é um jogo de xadrez que o Professor Elói está fazendo, que é um negócio louco. É uma malha que está sendo montada. Mas conseguimos. No final agente acaba conseguindo.

Os professores colaboram muito, é porque essas ondas, esse movimento aí não é por parte dos professores, de jeito nenhum. Pode até ter 2,3,5 dos professores que fazem parte, que querem essa confusão. Mas a maioria dos professores das unidades são ótimos. São excelentes, são professores titulados e a grande maioria com título de doutor. A UFRGS não tem essa proporção de professores titulados no seu quadro e lá são quase três mil professores (...) mas nós estamos chegando.

A história da universidade está muita aos trancos e barrancos ela não teve uma história suave ela sempre trabalha com espasmos, por exemplo, eu acho que nesse momento estamos num período de avanço com certa suavidade, porque o novo conselho universitário também é diferente do anterior e acaba dando um tratamento diferente para essas coisas aí. E ela não tem o mínimo perigo de dissolução de continuidade acho que o reitor que for eleito deverá pensar seriamente na manutenção dos 24 campi. Ah! Ele vai ter que pensar seriamente! Porque não é possível nós termos campi que não tem aluno, porque se tu fores pelos prefeitos... Pô, hoje tem um prefeito de Rosário que quer implantar a UERGS em Rosário, eu tenho Bagé, eu tenho Alegrete, eu tenho Rosário do Sul, eu tenho também Santana do Livramento, tem três! E ele quer montar mais uma em Rosário! Pra quê isso?

No primeiro mundo, na França tem poucas universidades públicas francesas e todo mundo estuda nessas universidades os alunos se deslocam até lá. Claro, existe um esquema de bolsas de sustentação dos alunos, mas então nós temos que fazer o seguinte: temos que ser uma universidade mais eficaz e mais eficiente para que os recursos que hoje a gente espalha por aí tudo, seja concentrado e que seja criado condições para que os alunos estudem. Porque uma falácia grande que tem aí é o 50% dos alunos hiposuficientes. Vocês sabem que nós temos 50% dos colegas de vocês entram por uma questão econômica. Essa condição coloca na condição de hiposuficientes, então ele disputa 50% das vagas da universidade. O que eu acho muito bom nessa condição é o

seguinte: depois que entram dentro da universidade ninguém sabe quem é quem. Assim, ninguém fica segregado.

O que é horrível é essa segregação ou essa condição por cotas, por cor, por etnia. Isso é o fim do mundo. Porque alguém que é negro entrou por estar na cota ele vai ser sempre cotista desde do primeiro dia de aula ele vai ser cotizado. E nós não, nós não temos isso. Nós temos 50% de eu não sei quem é, tu não sabe quem é. Nós temos aqueles 10% de colegas que tem carência física, mas isso aí não é uma questão econômica é uma questão sei lá eu alguma coisa causou isso, mas não há nenhum problema de nós termos colegas cadeirantes. O nosso jornalista aqui é cadeirante. Mas isso não o segrega. Agora tu estás usando a minha vaga, porque tu és de outra cor que a minha? Porque que tu tens esse privilégio? Porque como pode ser negro, pode ser índio. Que culpa eu tenho que tu és índio e eu não sou índio? Porque que tu pode entrar? Sabe, isso aí está lá na UFRGS e está fervendo lá! Pois quando tem uma reunião de alunos uns jogam na cara dos outros: para aí cara, tu nem precisou de força para entrar! É claro, ele entrou pela cota. E tem outra coisa têm muitas dessas pessoas afrodescendentes que fizeram vestibular sem estar na cota. Entraram porque os caras são bons.

Então tu vê a nossa universidade criou uma fórmula que eu acho muito mais justa, socialmente aceita e sem que haja problema de segregação. Essa é uma questão que o novo reitor vai ter que enfrentar, vai ter de olhar. Vou manter os 24 pólos funcionando? Outra, porque não nos permitiram que nós não tivéssemos ensino à distância? Que houve uma falácia dentro do conselho achando que ao ter ensino à distância os professores perderiam posições, exatamente ao contrário! Nós precisaríamos de mais professores ainda. Muito mais. E vocês imaginam, a idéia inicial, o próprio MEC ficou encantado quando eu levei o projeto da UERGS, mas os nossos colegas acharam que não, que o ensino à distancia prejudica os professores e, de novo, ficou um negócio classista que houve nisso, mas tudo bem.

Hoje no Rio grande do Sul tem diversas universidades de outros estados que estão aqui dentro. A própria universidade federal a UFRGS tem cursos à distância, acho, por aí. Tudo sem problemas. (...) mas houve uma interpretação uma questão política de momento e aí nós nos prejudicamos, mas eu acredito que o novo reitor eleito vai ter que pensar nessas inovações do ensino. Eu não sou um apaixonado pelo ensino a distância, mas existem áreas que nós podemos ter ensino à distância. Acho difícil Filosofia à distância, acho difícil que o curso de Administração inteiro seja dado à distância, porque temos que saber os modelos filosóficos, modelos econométricos, como eu vou discutir isso à distância? Já na sala de aula já é complicado imagina à distância, mas tudo é possível hoje as tecnologias estão acontecendo.

Outro aspecto é em relação à educação (...) mas a universidade não é para a educação é para formar a intelectualidade, então cada vez que nós discutimos com a secretária da educação Marisa Abreu ela nos enxergava como uma escola a mais (...) não tinha uma visão de universidade nós que buscamos, nós que buscamos a pesquisa, nós buscamos a pós-graduação, nós buscamos a formação intelectualizada de técnica muito mais profunda do que pura e simplesmente ensinar pessoas a ter um comportamento... nós não, nós temos outro tipo de objetivo da universidade, então, nesse ano ainda nós conseguimos, finalmente, com uma conversa com a governadora, mostrar para ela qual era a nossa função, e o motivo pelo qual a UERGS tinha que estar na Ciência e na Tecnologia isso foi tão grande que em poucos meses nós saímos de uma condição de nada, em termos de pesquisa no estado, e passamos de uma condição, por exemplo, de hoje eu conseguir colocar dentro da FINEP dois projetos de montagem de laboratório para a UERGS. Cada um de um milhão de reais... Ainda não foram aprovados.

O novo reitor vai ter um caminho lindo pela frente. Mas ele vai estar despreocupado em limpar a história do passado complicado e que nós perdemos muito tempo fazendo isso. Nós tivemos que conversar com muita gente. Eu tive que conversar muito com a secretaria da fazenda, porque infelizmente a UERGS quando eu entrei tinha recém 5 anos e ela era olhada como mais uma universidade no Rio Grande do Sul só para “comer o dinheiro do estado”. Vocês podem até achar isso odioso, mas por outro lado se tu olhar pela comunidade do estado é, nós entramos concorrendo com recursos da fazenda, recursos da educação, recursos de obras e estradas, nós estamos comendo 28 milhões por ano só para manter isso funcionando. Fora os outros gastos que

são gerados em função disso. Então evidentemente para que a UERGS tenha uma importância no Estado nós temos que dizer por que viemos, nós temos que mostrar que os nossos egressos são de tal competitividade que eles se encaixam em qualquer empresa e são geradores de riqueza, entende?

Lá no fundo o que cada um de nós, quando sai da universidade, somos geradores de riqueza. Agora, quanta riqueza tu vai gerar? Eu não tenho a menor idéia. E não venham me perguntar quanto custa cada aluno da UERGS porque eu também não sei quanto custa cada aluno da UERGS. Só que eu sei que a sua empregabilidade é alta. Bom, se tu tem empregabilidade alta significa que tu produz coisas, tu vai contribuir na arrecadação de impostos, vai pagar o teu imposto. Então nós precisamos provar para Rio Grande do Sul é a utilidade do nosso egresso, olha ele é tão importante que contribui na mudança do perfil disso. As nossas pesquisas são relevantes. A nossa participação é alta em eventos e isso é muito bom. É importante que todos pudessem participar da feira de ciências, porque mostra a produção científica do egresso da universidade e por aí vai. Então o novo reitor vai ter que enxergar isso. Depois eu espero que ele tenha muita sorte e não precise explicar que vai fechar, porque se perde muito tempo explicando que não vai fechar para deputados - aí é pior ainda, porque pode ter deputados que poderiam estar nos ajudando.

Como é que eu vou ser democrático se eu não tenho regras. Não tem. A democracia não é voto. Achar que democracia é eu quero votar, mas como? No que vai resultar o teu voto, qual a garantia que eu to votando e esse meu esforço vai ter a contrapartida do outro lado.

De que adianta eu votar se eu voto num processo errado. Ele vai ser trancado. Veja os diretores regionais. Todo mundo diz que eu sou culpado pela não nomeação dos diretores regionais. Pois eu digo pra vocês que eles fizeram a eleição dos diretores regionais e o Ministério Público negou. Mas aí vocês podiam dizer: Pô! tu podias ter nomeado!

Mas como se o Ministério Público, a justiça, cujo sindicato dos professores entrou com uma ação contra o reitor porque eu fiz uma nomeação de diretores regionais. Entraram com uma ação na justiça contra a minha pessoa. E eu disse: o artigo 71 do estatuto da universidade me permite. E eles disseram q não, mas eu acho q tenho direito de nomear em nome da universidade. Eles entraram na justiça contra a minha decisão, o juiz cassou a minha decisão através de liminar, não julgou o mérito. Cassou minha liminar e lógico eu tinha que recorrer. Recorri, isso caminhou, foi ao Ministério Público e o Ministério Público decidiu, não o reitor tem razão. Então é uma decisão só minha, que tem o apoio do Ministério Público, mas não tem uma decisão final do juiz. Então eu não posso nomear ninguém e nem vou nomear ninguém, porquê? Porque a universidade está na iminência de ter sido, ter tido, não é quem ganhou ou perdeu olha é puro e simplesmente a justeza de que se cumpriu o regimento corretamente e que a forma como o sindicato fez foi uma forma pura e simplesmente de interpretação que foi diferente da minha.

Só que pelo que está sendo encaminhada a minha forma foi a mais correta, tanto é que eu tenho dois pareceres do Ministério Público dizendo que a forma é correta, diferentemente da minha. Agora nós temos que esperar que o juiz diga: Callegaro tu estas errado! Nomeia os caras. Na hora eu nomeio. Callegaro tu estas certo, nomeio os caras que anteriormente eu tinha nomeado. É isso que ele tem que me dizer.

Vocês me diriam o seguinte: Tu poderias ser mais democrático e nomear o que nós elegemos. Mas eu te digo: tu elegeste errado. Entende? Como que a democracia vai funcionar se tu tens uma decisão dita democrática que é errada. Isso não é democracia. O voto errado é tão triste quanto não ter votado, porque o que houve foi um engodo.

As pessoas sabiam que o processo estava mal encaminhado. As pessoas sabiam que havia uma ação na justiça. Sabiam e mesmo assim efetuaram uma eleição. Eu não posso proibir porque eu sou a minoria dentro do conselho universitário e o conselho universitário tomou a decisão que achou correto. Ótimo então resposta de acordo com a decisão que achar correto e eu disse: ó! Isso aí não tá correto, o correto é isso e como isso tá sob juízo eles não deveriam ter permitido um eleição. Promover uma eleição e conseqüentemente enganar alunos e professores. Porque eu não e sim quem propôs a eleição.

Agora temos que esperar, os alunos, professores e eu a decisão do judiciário. Porque pra mim o que a justiça disser é o que se cumpre. Pra mim é o certo, aquele é o correto.

Mesmo que a lei tenha sido escrita de forma correta, ela pode ser mal interpretada. Mas se o juiz superior interpretar dessa forma pra mim está eliminado o assunto. Então eu estou esperando isso. E infelizmente a justiça teve carnaval, teve natal, teve ano novo, teve recesso e nós estamos pagando o mico que eu não gostaria de estar pagando. Eu gostaria que o juiz dissesse: nomeia Callegaro! Ai eu vou lá nomear.

Eu não vou nomear sem essa decisão porque, porque ai o juiz vai dizer espera um pouquinho então tu já disseste qual é o resultado da decisão do judiciário e tu perdeste o interesse na causa. E eu não perdi o interesse na causa, a minha causa é ligada a alguma coisa, tanto é que quem esta pagando os advogados sou eu. A minha causa trata-se do que? De mostrar que eu estava correto.

O que eu to ganhando? Não vou ficar mais rico, pelo contrario vou ficar mais pobre. A minha causa é essa mostrar que a nossa decisão, a decisão tomada como reitor era uma decisão justa. Porque isto faz parte da democracia também. Seria uma coisa lastimável se eu simplesmente não “desse bola” pro resultado. Eu to dando bola, eu to preocupado, porque esse resultado vai nortear as coisas daqui pra frente. Tudo bem esta me custando alguma coisa, mas isso faz parte do papel do gestor publico. Como uma PGE que tem muito mais dificuldade, é muito mais demorado lá, tem dificuldade cumprir os prazos. Então eu contratei um advogado.

Então a história da nossa universidade é essa, mas é rica e vai ser muito rica e até depois quando eu sair vou olhar pra trás e dizer puxa que período conflituoso.

O secretario me disse que eu era muito truculento, porque eu sou truculento? Ah! porque tu não admite. Não, tudo aquilo que é meu eu defendo, tudo aquilo que me pedem pra defender eu defendo, eu sou truculento em tudo que eu defendo.

Então a história vai ser interessante. Eu também acho que será mais complexa até que as coisas se delimitem. A UERGS é pequena na sua estrutura, mas com muita abrangência, muito diversificada, tem biologia, tem agronomia, administração pública, sem ser uma universidade com o porte da PUC, UNISINOS, FEEVALE, UFRGS e elas não cresceram assim numa explosão. Ela, eu sou aluno da PUC da primeira turma de administração, nós estudávamos no Rosário, 1 sala era administração, outra economia e outra direito, hoje é aquilo lá que tu conhece, mas começando pequena tu te fortalece.

A UERGS é que nem sonho, que quando incha assim na panela, fica grandão, só que cheio de ar, um pastel de ar, mas fica bonito só por fora. Não tem um suporte e isso é o nosso problema hoje está assim do jeito que está, estamos brigando pra ter 116 professores que eu já sei que não vou conseguir, talvez consiga, uns 63, 65 sei lá quanto.

A universidade diz que ela precisa de 300 professores. Mas então, porque não 6.000? Nós não temos uma demanda de 300 professores essa delimitação tinha que ser livre e que agente pudesse ter contratações temporárias. Sei lá, hoje a moda é...nós poderíamos ter um curso de moda eu acho fantástico, como tem a universidade FEEVALE aí muda a moda e eu vou ter que morrer com aquele modelo, igual a informática que é um negócio que muda eu contrato um professor de informática e um pouco mais de 6 meses ele já está superado ou ele cresce ligeiro ou eu vou trocá-lo, mas nós não, nós contratamos com um concurso definitivo. Agora, eu acho que a UERGS tem belas oportunidades no Estado acho que ela tem que achar o seu caminho. Ela tem que ser reconhecida pelo Estado e não pelo governo. Porque quando eu for para a Secretária da Fazenda: oh! Chegou o Reitor! Hoje não é assim, hoje é: Bá! Chegou o reitor! Eu já te disse que não tem verba. Quero ver eles fazer isso com o reitor da USP (...).

Hoje para a universidade tudo é culpa do governo. Uma vez que é ele que indica a reitoria, mas no momento que a universidade eleger o seu reitor será diferente.

ANEXO VIII- PÓLOS DA UERGS



1. **Alegrete.** Curso: Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Sistemas de Produção.
2. **Bagé.** Cursos: Graduação em Pedagogia: Licenciatura; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Fruticultura; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Silvicultura; Curso Superior de Tecnologia em Fruticultura.
3. **Bento Gonçalves.** Curso: Engenharia de Bioprocessos e Biotecnologia.
4. **Cachoeira do Sul.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Sistemas de Produção; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária Integrada.
5. **Caxias do Sul.** Cursos: Engenharia de Bioprocessos e Biotecnologia; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria.
6. **Cidreira.** Cursos: Graduação em Pedagogia: Licenciatura; Curso de Graduação em Ciências Biológicas: ênfases Biologia Marinha e Costeira e, Gestão Ambiental Marinha e Costeira.
7. **Cruz Alta.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria; Graduação em Pedagogia: Licenciatura.
8. **Encantado.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria.
9. **Erechim.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental; Curso Superior de Tecnologia em Meio Ambiente; Curso Superior de Tecnologia em Fruticultura.
10. **Frederico Westphalen.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Fruticultura; Curso de Administração: Gestão Pública.
11. **Guaíba.** Curso: Engenharia de Sistemas Digitais.
12. **Ibirubá.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria.

13. **Montenegro.** Cursos: Graduação em Artes Visuais: Licenciatura; Graduação em Dança: Licenciatura; Graduação em Teatro: Licenciatura; Graduação em Música: Licenciatura.

14. **Novo Hamburgo.** Cursos: Engenharia de Bioprocessos e Biotecnologia; Curso Superior de Tecnologia em Automação Industrial; Engenharia em Energia e Desenvolvimento Sustentável; Curso de Engenharia em Energia.

15. **Porto Alegre.** Cursos: Curso de Administração: Sistemas e Serviços de Saúde; Curso de Administração: Gestão Pública.

16. **Sananduva.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria.

17. **Santa Cruz do Sul.** Cursos: Engenharia de Bioprocessos e Biotecnologia; Curso Superior de Tecnologia em Horticultura.

18. **Santana do Livramento.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria; Engenharia de Bioprocessos e Biotecnologia; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Fruticultura; Curso Superior de Tecnologia em Fruticultura.

19. **São Borja.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Sistemas de Produção; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária Integrada.

20. **São Francisco de Paula.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental; Graduação em Pedagogia: Licenciatura.

21. **São Luiz Gonzaga.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Sistemas de Produção; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária Integrada; Graduação em Pedagogia: Licenciatura.

22. **Tapes.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental; Curso Superior de Tecnologia em Recursos Pesqueiros: Produção de Pescados.

23. **Três passos.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Agroindústria; Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria.

24. **Vacaria.** Cursos: Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Fruticultura; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária: Sistemas de Produção; Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária Integrada; Curso Superior de Tecnologia em Fruticultura.

ANEXO IX- QUESTIONÁRIO APLICADO

Entrevista estruturada Alunos e Professores da UERGS.

O questionário foi elaborado para que todos aqueles que fazem parte da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS avaliem o quanto a nossa Universidade é democrática. Esse questionário será utilizado para um trabalho com fins unicamente acadêmicos. Todos aqueles que responderem ao questionário terão a sua identidade preservada.

Para o trabalho, uma real democracia é a inclusão da sociedade por diferentes meios de participação. Na obra intitulada “Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico”, a autora Ellen Wood faz uma comparação entre o demos e o povo. Segundo a autora a

democracia grega era aquela que realmente havia uma igualdade entre as pessoas não importando a sua classe econômica: “Talvez Péricles, tal como Aristóteles, não tivesse definido democracia como o governo pelos pobres; mas era certamente o governo por muitos, inclusive os pobres. Mais que isso, era uma democracia exatamente porque a comunidade política incluía os pobres”.

As respostas devem ser marcadas com um “X”. Exemplo: (X).

Você é:

☐ aluno ☐ professor

Questionário:

1- O que você entende por democracia? Ordene de 1 a 5 de acordo com o que você acha ser importante em uma democracia. Sendo 1 o mais importante e o 5 o menos importante.

- ☐ Representação indireta da população - a escolha de representantes.
- ☐ Sufrágio universal como o meio mais eficaz de implantar a democracia.
- ☐ A exaltação dos direitos (além dos civis e políticos) sociais, econômicos e culturais.
- ☐ Novas formas de participação.
- ☐ Um resgate ao ideal democrático grego.

2- enumere o que é prioridade em um País democrático: (Leia e marque somente uma).

- ☐ representantes eleitos.
- ☐ Voto.
- ☐ Plebiscito.
- ☐ participação popular.

3-Com qual dessas seguintes frases você está mais de acordo? (Leia e marque somente uma).

- ☐ A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo.
- ☐ Em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível a um democrático.
- ☐ Tanto faz, dá no mesmo um regime democrático e um não democrático.
- ☐ Não sei.

4- Você acredita que a Universidade vem passando por um período mais democrático? (Leia e marque somente uma).

- ☐ Certamente.
- ☐ não tenho certeza.
- ☐ Eu acredito que não.

5- Como você avalia a atual reitoria da UERGS. Numa escala de 1 à 5. (Leia e marque somente uma).

- 1- Muito democrática ☐
- 2- Democrática ☐
- 3- Razoável ☐
- 4- Autoritária ☐
- 5- Muito autoritária ☐
- 6- Nenhuma ☐

6- (SE VOCÊ FOR PROFESSOR) Na sua avaliação, a atual reitoria esteve comprometida com os interesses dos professores?

- ☐ sim.
- ☐ não.
- ☐ prefiro não responder.

7- (SE VOCÊ FOR ALUNO) Na sua avaliação, a atual reitoria esteve comprometida com os interesses dos alunos?

- ☐ sim.
- ☐ não.
- ☐ prefiro não responder.

8- Você acredita que a escolha de reitor faz parte de uma democratização da Universidade? (Leia e marque somente uma).

- ☐ Eu acredito ser fundamental.
- ☐ Eu não acho tão relevante assim.
- ☐ Não acredito.

9- Você apóia uma eleição para reitor na Universidade? (Leia e marque somente uma).

- ☐ apoio a decisão para a eleição de reitor na UERGS.
- ☐ não apoio a eleição para reitor na UERGS.
- ☐ não me envolvo nesses assuntos da UERGS.

Muito Obrigada por responder ao questionário isso é muito importante para nós!

**“Memorias del desarraigo:
La construcción social inmigrante cochabambina en comunidades transnacionales”**

Marta Leonor Melean

mmelean@netverk.com.ar

Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP

Marcelo Javier Bourgeois

marcebourgeois@hotmail.com

Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP

Introducción

“Así que sos boliviana, no me lo hubiera imaginado. Te miro y no parecés”

Escuchado en un consultorio médico platense

En 2005 iniciamos el presente trabajo como un intento de búsqueda itinerante por las palabras y las voces - ausentes y presentes -, encarnadas en los símbolos y en las prácticas estigmatizadas en los cuerpos y las realidades de los “otros”, que a la vez somos “nosotros”. En el recorrido de este camino que asumimos desde hace ya cuatro años, estamos en condiciones de afirmar que existe una comunidad cochabambina que intenta mantener su identidad al “territorializar” sus prácticas culturales, utilizando estrategias y tácticas de supervivencia. Para poder comprender esa imbricación entre identidad y lugar apelaremos a los discursos, a las actitudes y a las prácticas cotidianas que conforman el universo real y simbólico de los actores estudiados como fuente significativa de adaptación, resistencia y asimilación que esgrimen estas minorías étnicas frente a la violencia y la segregación socio-urbana.

Los datos que constituirán la información serán los discursos sociales, que no sólo serán el soporte físico del fenómeno social acerca de la violencia urbana, sino también el instrumento de su producción. La idea primigenia que asumimos para esta investigación es la dialogicidad, es decir, enfatizar la participación de los involucrados en el proceso de generación de conocimiento a partir de un desarrollo hermenéutico y un acercamiento empático con los sujetos de la comunidad. El espacio de nuestro acercamiento conceptual es conocido en la ciudad de La Plata, Argentina, con el nombre de “La Favela”, lugar donde se han transplantado los rituales y las emociones que se palpan en Cochabamba, una memoria popular devenida en sujeto territorial. La emigración muestra el rostro doloroso del desarraigo, pues se fueron de su tierra para sobrevivir y reconstruir una nueva identidad a partir de la mezcla y la hibridación. Las experiencias individuales y colectivas de estos inmigrantes están integrando tiempos y espacialidades de dos naciones (Bolivia y Argentina), en horizontes culturales comunes. Esta concepción que aquí adoptamos corresponde al llamado transnacionalismo y se la define como el proceso mediante el cual los migrantes construyen un campo social que vincula simultáneamente el país de origen y el país de residencia. (Besserer, 1996; Smith y Guarnizo, 1998; Velasco Ortiz, 2004).

Dilucidar esas actuaciones de los sujetos sociales será la tarea que aquí expondremos como un puntapié inicial para futuras historias, tramas, redes y espacios que inevitablemente deberemos transitar.

1. Huellas Identitarias

Paul Ricoeur considera que la narrativa es uno de los esquemas cognoscitivos más importantes con que cuentan los seres humanos, pues permite la comprensión del mundo que nos rodea de manera tal que las acciones humanas se entrelazan de acuerdo con su efecto en la búsqueda de metas y deseos.

A través de la narratividad llegamos a conocer, comprender y dar sentido al mundo social,

y es por medio de las narrativas y la narratividad que constituimos nuestras identidades sociales y llegamos a ser quienes somos. Si la identidad social es básicamente relacional y procesual, no hay otra forma de entenderla que no sea a través de una narrativa. Para acercarnos a las narrativas de los protagonistas de estas historias, resulta necesario mantener un diálogo con nuestras propias narrativas, para encontrar una única narración desde una mirada interpretativa y empática que nos permita comprender el nos-otros. La hermenéutica, como afirma Gadamer, no pretende constituirse en una nueva preceptiva del comprender, sino que, por el contrario, su tarea será la de “iluminar las condiciones bajo las cuales se comprende”. Apelar a la hermeneútica, entonces, es acercarnos a una situación de diálogo. Es la idea de que en todo obrar humano hay una posibilidad de comunicación y comprensión similares a las de ese contexto. En lo que hacen, en lo que escriben o producen los hombres ponen de manifiesto una intención, un propósito, una idea, pues toda acción es significativa y por eso admite la comprensión interna. Sin embargo, la dificultad consiste en que suele estar ausente todo el conjunto de condiciones externas, para nuestro análisis la violencia urbana, que permiten el entendimiento inmediato en el diálogo; y por ello es necesario el apoyo de este recurso metodológico para interpretar correctamente (Gonzalbo, 1995). Nuestro trabajo de interpretación tendrá inevitablemente ese carácter de diálogo incompleto, que es –y éste es el desafío–, necesario reconstruir.

2. Historias Situadas

En el límite NO de la cuadrícula de la ciudad de La Plata, se extiende un espacio barrial estigmatizado por el platense con el nombre de “La Favela”. Allí se encuentra parte de la comunidad boliviana de origen cochabambino y parte de las historias que reproducimos a continuación.

La microhistoria del espacio de estas narraciones se ubica dentro de la macrohistoria de los enclaves de pobreza en la Argentina. Estos enclaves presentan elementos de continuidad y discontinuidad. Hay continuidad en el sentido que éstos han experimentado los efectos acumulativos de las desventajas económicas desde su origen. Zonas cuasi desiertas y no aptas para el poblamiento urbano, como es el caso de la periferia de la ciudad de La Plata, transformada en el lugar donde los migrantes construyeron sus moradas y estrategias de supervivencia. Desde entonces, este lugar se convirtió en una villa de emergencia, un área de pobreza acumulada, concentrada y crónica. Hay discontinuidad, porque estas zonas sufrieron el efecto devastador del masivo crecimiento del desempleo, del subempleo y de la vulnerabilidad social durante los años 90 hasta hoy, bajo el modelo neoliberal de exclusión. De ese modo la continuidad y la discontinuidad se potencian mutuamente para generar y asumir una nueva forma de relegación en este enclave villero --centrada en la desaparición del empleo y en la desatención de la “mano social” del Estado— cuya manifestación es el “encogimiento de las redes sociales”, la “desproletarización”, la creciente “informalización” de su población, la “despacificación” de la vida cotidiana y la “desertificación organizativa”. (Wacquant, 2001). Estos enclaves están dejando de ser lugares para convertirse en espacios de supervivencia de los inmigrantes relegados y negados socialmente. Espacios donde el discurso y la práctica dominante racializa y naturaliza la violencia sobre esta población marginal y extranjera.

Así, el villero, sea boliviano o provinciano (pero “no de aquí”) termina siendo el otro repugnante y nocivo. Esta racialización, no se restringe solamente a los altos sectores sociales. Las reacciones de los vecinos de clase media platense frente al espacio de “La Favela” también resultan de una acusación que combina el estigma de clase, lugar y etnia (“villeros de mierda”, “bolitas”, “no los queremos aquí”), lo que nos permite ver cómo este discurso dominante se filtra en el entramado simbólico de la sociedad y se transforma en un sentido común y permanente de la violencia cotidiana.

2.1- “La Favela” como gueto urbano

La ciudad de La Plata creció, más allá de los límites del plano fundacional, en periferias cada vez más distantes, reproduciendo una jerarquía espacial --como producto directo de la existencia

de una jerarquía social-- que se articula al proceso de apropiación desigual de los usos del suelo, redefiniendo el espacio público y privado, y produciendo guetos en el territorio urbano. El gueto supone un lugar de resistencias a partir de la posibilidad de actuar reivindicando prácticas culturales que constituyen elementos esenciales en la construcción de identidades necesarias para luchar contra el racismo oculto, a veces negado, pero presente, en la sociedad argentina. (Margulis, 1991).

La vida en la ciudad distingue e identifica. De una manera horizontal, al interior del grupo de estudio; de una manera vertical, en torno de significantes comunes y diferentes. La identidad de la comunidad cochabambina se define, pues, por el entorno, por el contexto en donde está implantada, por espacios que comparten, como la escuela primaria donde van niños bolivianos y argentinos.

“Conviven pero cuesta. La agresión viene por el lado de la nacionalidad. La diferencia entre ellos se da en lo económico. Marcan diferencias entre ellos. Cuando se genera la violencia surge el estigma del ‘bolita mugriento’. A la salida vienen los hermanos mayores. Se mueven mucho solos. A las reuniones escolares los padres no responden. Es raro que sigan estudiando. La cultura escolar es una cultura expulsiva”.¹

Una vez identificado un individuo como perteneciente a un grupo descalificado o estigmatizado, los caracteres adjudicados a éste son aplicados a cada uno, que nada podrá hacer en el marco de su desempeño personal para mejorar esa calificación. La estigmatización socioterritorial tiene que ver con los rasgos físicos, con la cultura, con la nacionalidad y con la exclusión..

“Soy asistente social. Trabajé mucho en esa zona y sé de lo que hablo. Están ocupando lugares que debieran ocupar los nuestros. Son delincuentes. Se drogan. Les sacan el trabajo a los argentinos. Aunque duela lo que digo es la verdad. Lo que pasa es que soy muy argentina”²

“Desde que llegué, hace siete años, no hemos logrado que vayan diez bolivianos a misa. No viven la fe, no hay caso No tienen palabra Ellos se embroman entre ellos. Prometen ladrillos, puertas, no cumplen nada Se ponen placas de bronce en las puertas de las casas para hacerse ver. Ellos nunca dicen que no. Se muestran sumisos pero hacen lo que quieren”³

Los cuerpos de la segregación y la violencia son el resultado de aquellos discursos y prácticas discriminatorias que transforman y clasifican miles de signos en indicios para disolver al individuo en los estigmas de la raza o el prejuicio moral. La corporeidad entra en un cono de sospechas y se convierte fácilmente en el cuerpo del delito. Las cualidades del hombre cochabambino se deducen de la apariencia de su rostro. Éste se vuelve señalamiento, testigo de la persona rechazada a la que encarna y no puede hacer nada en contra de esa “naturaleza” que lo revela. Su subjetividad solo puede aceptar en forma estoica ese dibujo particular, injusto y arbitrario. La anatomía es su destino.

“Son gente muy buena, mucho mejor que los peruanos. Son muy trabajadores. Ud. No va encontrar ningún delincuente entre ellos. ¡Pero pobres!, son tan feos, les falta la pluma. Son indios, vió?”⁴

“Ellos también discriminan. Son difíciles, cerrados, herméticos. Tienen actitudes desordenada”⁵

En efecto, los excluidos están hasta tal punto atomizados que su existencia pone en cuestión la concepción de que la sociedad debe existir como un todo. La denominación de “La favela”, encierra un disvalor, un límite simbólico y real que separa el adentro del entorno.

“Estamos al margen de ellos (la favela) somos distintos hay mucha perdición ahí.”⁶

3- Las Historias de Vida

3.1- La historia de Doña Florencia

No hay vereda, pero la calle está asfaltada. Un portón de hierro con alambre se abre y aparece Doña Florencia sonriente, de unos 70 años, muy delgada y pulcra. Una vegetación abundante y aromática impide ver el frente, solo aparece un pasillo ancho por donde se va a las habitaciones. Nos recibe en un comedor, la mesa es grande y con mantel de plástico que limpia afanosamente con un paño húmedo antes de comenzar la charla. Hay también una máquina de coser Singer y cuatro sillas.

Llegó a La Plata en el 85, para operarse. La hermana vivía en la ciudad desde 1968. La acompañaron el marido y tres hijos, los dos mayores quedaron en Cochabamba. Tuvo que vender un terreno para pagar el viaje. A los pocos meses debieron tramitar los documentos pues el marido no lograba retener un trabajo por más de dos meses. Sin rencor nos comenta:

“Mi marido es albañil, iba a trabajar a los monobloques de 19, con sus herramientas, pero cada vez le echaban porque no tenía documentos”.

Doña Florencia iba a la feria, toda la verdura que los vendedores estaban por tirar lo recogía y “tenía para hacer escabechito y sopa”. Ya había podido traer a sus otros dos hijos (vendiendo otro terreno) y eran muchas bocas para comer. Con lo que el marido ganaba, ella pudo comprar utensilios para su cocina. Iba todos los días a la iglesia para que le dieran pan. “Con el pancito me arreglaba, siempre lo tuesto para que dure más”. Como la hermana tenía un horno de barro, Doña Florencia empezó a amasar pan, no solamente para la familia sino para vender.

“Al tiempo de estar acá me empecé a “avivar”, entonces me enteraba que estaban repartiendo porotos, lentejas o fideos en Nuestra Señora de la Luz, y allá iba. Cuando sacamos el documento mi marido trabajaba y nos pudimos ir de lo de mi hermana. Con platita de mis hijos que yo ahorrraba hemos comprado el terrenito, pero mal; el hombre se ha muerto, así que no me ha dejado todo al día. Al principio hemos comprado maderitas, toditos hemos estado ahí dentro”.

3.2- La Historia de Eugenio “Richard”

La casa tiene una puerta de hierro negra, al entrar hay un patio con ropa colgada, a la derecha hay un taller textil angosto y alargado donde se escucha incesante el ruido de las máquinas en funcionamiento. Eugenio es delgado, tiene 35 años, es hijo de Doña Florencia, está casado con María Luz y tiene dos hijos, uno juega en el suelo y la otra juega entre sus brazos. Arribó al país en 1978 junto a su madre para que la operaran de la vesícula. Desde joven trabajaba en “changas” y por la noche estudiaba con la intención de algún día ser ingeniero, aunque sólo llegó a segundo año. Con los trabajos transitorios ahorró y compró un terreno en 1990 y empezó a construir su casa de material. Allí inició un taller de chapa y pintura para luego insertarse en la confección de vaqueros y remeras. Su lema es que “hay que ser prolijo y no perder tiempo. Trabajar y trabajar”. En el taller contrata a otros bolivianos, donde exige prolijidad y puntualidad. Trabaja a la par de sus empleados en un intento de generar más compromiso en ellos para alcanzar rendimientos más competitivos. Su universo se divide en gente buena y gente mala. Cuando habla de Cochabamba sus ojos se llenan de lágrimas.

“Recuerdo el barrio, la gente que me saluda, las personas que me reconocen. Yo perdí muchas cosas pero los nenes son de aquí”.

Un sentimiento encontrado de melancolía hacia el pasado y de fe en el futuro se percibe en él. Futuro representado en sus hijos que concurren al jardín de infantes del Colegio San Luis, el más caro de la ciudad. El presente, el intento por sobrevivir a un modelo económico que lo maltrata a él y a su familia y que le obliga permanentemente a reducir costos, a abaratar su propia mano de

obra, a postergar la comida de los suyos para no perder con los talleres grandes y pequeños.

“Hago economía, voy a buscar a Buenos Aires los insumos. Economizo en mecánicos y en contador. Hicimos mucha inversión en máquinas en el ‘95 y ahora no las uso. Trato de prestarlas. Acepto, dólares, pesos... No queremos nada con los bancos, no tenemos efectivo. Llévate prendas. Somos la parte más débil de la cadena. Estoy decidido a hacer lo que sea. No teníamos para comer, teníamos que pagar, tuve que abrir una verdulería. Mientras dejamos eso, de nuevo vinimos a empezar de cero. No había trabajo. Había hambre. En el taller tengo solamente la tercera parte. Son treinta máquinas, están trabajando seis. No están trabajando con toda la capacidad de trabajo y abastezco. Estoy cortando, me traen tela, todo, le doy una mano al fabricante porque él también me ayuda bastante y tenemos que ayudarnos entre nosotros. Yo no les pediría ahora prestame plata, ellos ven la necesidad nuestra, tenemos buena relación con ellos. Yo, todo el día trabajo. Más o menos hasta las 12 trabajo, hasta donde me dan los ojos porque cuando me empiezan a picar digo basta. No salgo en la semana, no paro. Los que trabajaban conmigo se fue la mayoría. Una gente se fue a España, otros se fueron a Bolivia, otros a Brasil. Mi hijo me dice, “estás malito papá”, me dice. Soy malito pero ¿por qué?, porque vos me volvéis malo. ¿Quieres que yo saque el cinto para qué, para hacerte llorar? No quiero hacerte llorar, digo, quiero que sientas que nosotros comamos tranquilos. Me dice ‘si te volvéis malito, pero no te voy a hacer renegar’.

4. Antagonismos religiosos

“Ellos creen, al no haber sacerdotes que encausen la fe como lo dictamina el magisterio de la Iglesia Católica a través de preceptos y órdenes, en simples rituales paganos como la diablada. Y esto ocurre porque en Bolivia no hay sacerdotes en cantidad y se hace una ‘cultura popular’, folklórica”.⁷

Fue el sociólogo francés Émile Durkheim, la religión tiene como causa objetiva a la sociedad, pues es ella la que desarrolla en el individuo fuerzas morales, sentimientos de dependencia, que lo elevan por encima de sí mismo y de su natural egoísmo. La vida colectiva despierta el pensamiento religioso a través del rito, que promueve la idealización de la sociedad en la conciencia del individuo a través de la fijación en objetos exteriores. Los ritos constituyen actos religiosos (oraciones, canciones sagradas, danzas, ofrendas y sacrificios) que cumplen una función social comunitaria, pues no sólo buscan que los participantes produzcan su “catarsis” por elementos sustitutivos; sino que, además, refuerzan y restauran la solidaridad del grupo por medio de una “fiesta” que cohesiona a los asistentes a condición de que sean tomados en serio y tenidos en una estricta obligación.

“Ellos tienen una comparsa que se llama ‘diablada’. Ellos viven esta fiesta como algo natural y le piden al obispo que a ‘eso’ lo bendiga”, le cuelgan dinero a la Virgen y le dan un souvenir con el fin de que Ella los proteja y ayude a conseguir más dinero”.⁸

Las fiestas constituyen la encarnación de combinaciones de íconos, prácticas, creencias y ritos entre santos católicos y deidades paganas americanas. Históricamente este proceso recibió, en los textos de antropología y de filosofía de la religión, el nombre de sincretismo. Las migraciones masivas y la mayor difusión de formas antiguas y modernas de espiritualidad han favorecido nuevas formas sincréticas fuera de la ortodoxia de los cultos tradicionales (Canclini, 1995).

“Las fiestas duran días. Mezclan alcohol, droga y procesión. Hay pocos sacerdotes en Bolivia. Ellos bailan disfrazados con trajes y máscaras que representan al diablo con astas y colmillos”.⁹

El 15 de agosto se celebra el día de la Virgen para la comunidad católica. Hubo una procesión que recorrió las calles del barrio con una única “virgen oficial”: la Virgen de los Ojos Grandes, en la que ningún cochabambino participa. Sin embargo, el domingo anterior, hubo otra procesión con

dos vírgenes: la “oficial” con el estandarte en primer plano y la Virgen de Urcupiña detrás, en la que ningún platense participó. Las disputas rituales entre las fiestas de la virgen de la comunidad cochabambina y la comunidad platense del barrio, nos incita a recurrir a los aportes teóricos de Pierre Bourdieu a partir de su concepto de campo intelectual como instrumento interpretativo para el fenómeno religioso. Esto supone pensar los condicionamientos sociales que obran en el universo de la producción cultural de bienes simbólicos considerada como una esfera relativamente autónoma. El campo aparece como un sistema de relaciones entre posiciones e incluye obras, instituciones y un conjunto de agentes intelectuales. Es a la vez un espacio de lucha y violencia simbólica por la definición de la cultura legítima, lucha que enfrenta a quienes se hallan situados en diferentes rangos –dominantes y aspirantes, “establecidos” y “recién llegados”--, pues no todos cuentan con el mismo poder para definir cuál es la cultura legítima. Un poder indisociable del reconocimiento o “capital simbólico” de que disponen los agentes que compiten entre sí.

Por su parte, este microcosmos, aunque diferenciado, está conectado con las estructuras del conjunto del mundo social –el macrocosmos– y sus conflictos. Continuando con este razonamiento y en apoyo a nuestro análisis particular, el campo religioso, como cualquier campo social, constituye necesariamente, un campo de disputa simbólica por la hegemonía, en el cual los ritos, las ideas, la formación cultural constituyen los instrumentos privilegiados. Entendiendo por hegemonía, la definición de Raymond Williams:

“la hegemonía constituye todo un cuerpo de prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida. (...) es un sistema vívido de significados y valores que otorga un sentido de realidad para la mayoría de las gentes de la sociedad”.

La presencia de la Virgen de Urcupiña como una invitada humilde, subordinada y periférica frente a la centralidad de la Virgen de los Ojos Grandes en la procesión, visualiza claramente las disputas por la primacía del espacio simbólico en el marco del monopolio de la fe y la salvación religiosa.

“Los cochabambinos trajeron esa cultura, como la imagen de la virgen está en alguna iglesia y hay algún sacerdote, ellos asocian la imagen con el sacerdote. La fe está mal encausada. Están divididos por el culto y porque no existe lo fundamental que es la fe en Dios. El obispo se ha negado a bendecir ‘cosas’ que no son católicas. El obispo quiere cerrar la iglesia”.¹¹

“Siempre vamos a la misa, somos devotos de Urcupiña. Tengo comadre ahí. Cuando hay fiesta llevamos velas. Nosotros creemos mucho en las vírgenes y en los santos. Pagamos al cura, le decimos que para esta virgencita queremos que le dé una misa”.¹²

5- Construyendo Sentidos

Identificar las culturas de los inmigrantes con sus “culturas de origen” es un error basado en una serie de confusiones. En primer término, se confunde “cultura de origen” con cultura nacional. Se razona como si la cultura del país de origen fuese una, en tanto que las naciones, en la actualidad, no son culturalmente homogéneas. En segundo término, la cultura nacional “de origen” se define implícitamente, como una cultura inmutable o, al menos, débilmente evolutiva. Mas bien, los países de donde provienen los inmigrantes experimentan permanentemente profundos cambios, por no decir, para el caso latinoamericano, conmociones económicas, sociales, políticas que alteran los patrones culturales. El inmigrante cochabambino, por lo tanto, no puede ser representante de la cultura de su país, ni la de su comunidad original, pues él mismo se encuentra fuera de las mutaciones de éstas. A pesar de los esfuerzos que realicen para seguir siendo fieles a sus orígenes, los inmigrantes, en general, y los cochabambinos, en particular, siempre experimentarán una diferencia en relación con su cultura de partida. Esto es comprobable cuando regresan a su lugar, y sus familiares, amigos y vecinos los encuentran cambiados y misturados en sus lenguajes

y comportamientos cotidianos.

*“Cuando estuve por mi barrio, allá en Cochabamba, las cosas y lugares estaban cambiados. Ellos también me encontraron cambiado. Ya nada era igual que antes”*¹³

Podemos afirmar, en consecuencia, que no hay una identidad “esencial” del cochabambino, sino que hay formas de definición del “otro” o de “autodefinición identitaria” realizada por los propios actores. Así, entendemos como situaciones de interculturalidad aquellas circunstancias en las cuales dos grupos que producen identificaciones diferentes y construyen códigos comunicacionales imbricados con modos de posicionamiento distintos en la sociedad, se relacionan y comunican produciéndose negociaciones, acuerdos, dominaciones y subordinaciones (Grimson, 1999).

Desde el punto de vista antropológico, comprobamos que las culturas de los inmigrantes están desvalorizadas, son culturas violentamente dominadas, en el marco de la sociedad que los acoge. Para los inmigrantes de la primera generación (Doña Florencia), su cultura de origen, que se esfuerzan por conservar contra viento y marea; no es más que una «cultura de migajas» en los países receptores, una cultura fragmentaria, desintegrada, desestructurada y en permanente y acelerada mutación. La amarga hostilidad entre los establecidos y los extranjeros, la gravedad de las posibles consecuencias frente a la belicosidad de los establecidos suscita una respuesta del grupo que ha sido empujado a la condición de foráneo.

“No tenemos una cultura. En un país que estamos de visita tenemos que comportarnos bien. Los nuevos se comportan mal, se ocupan un mes y los gastan en las fiestas. Ese día se gastan todo. No tenemos cuidado por nuestras cosas. De La Plata me gusta todo. Gracias a la Argentina que me dio la oportunidad de progresar”.¹⁴

La estrategia y la táctica se inscriben en dos instancias: Una, mimetizarse con el lugar, hacer de sus cuerpos y sus prácticas un permanente acto de invisibilidad. Evitar toda señal que resalte su condición. Otra, aferrarse a estos fragmentos de cultura a través de imágenes preservadas atemporalmente en sus retinas pues afirman una identidad específica y dan pruebas de su fidelidad, ya distorsionada, a la comunidad de origen. *“Pintaba paisajes de Bolivia, entre los cerros y los valles, a esa ‘gente’ que estaba llevando cargas”*.¹⁵

De este modo, las fiestas religiosas de las vírgenes de Urcupiña y Copacabana, constituyen prácticas comunicativas, espacios de actuación de los sujetos, donde se originan procesos de producción de sentido.

“Siempre vamos a la misa, somos devotos de Urcupiñá. Tengo comadre ahí. Cuando hay fiesta llevamos velas. Nosotros creemos mucho en las vírgenes y en los santos. Pagamos al cura, le decimos para esta virgencita queremos que le dé una misa”.¹⁶

“Para las fiestas de agosto en la placita vamos con mi marido. Yo vendo chicharrón y anticucho, que lo hago con corazón. Vemos bailar a los jóvenes y estamos con los paisanos”.¹⁷

Quiéranlo o no, su sistema cultural evoluciona. Incluso, cuando piensan que son totalmente fieles a sus tradiciones, se producen cambios en sus referencias culturales. Les resulta imposible ser totalmente impermeables a la influencia cultural de la sociedad que los rodea, sobre todo si ésta se impone de manera brutal y violenta. Cuanto más se prolonga la estadía, más decisiva es esta influencia. Los “inmigrantes de segunda generación” contribuyen en gran medida a la transformación cultural del grupo cochabambino, dado que experimentan una doble socialización, dentro de la familia, por una parte, y en la escuela argentina, en contacto con chicos platenses. Son culturas sincréticas, mestizas e híbridas, como sucede en el caso de las culturas originadas en contactos culturales profundamente asimétricos. Su creatividad se manifiesta en su capacidad para integrar

en un mismo sistema elementos tomados en préstamo a culturas que, supuestamente, están muy alejadas y, en hacer coexistir de manera coherente esquemas culturales aparentemente poco compatibles. Por lo tanto, no es posible hacer un cuadro único de las culturas de los inmigrantes, ya que sólo existen en plural, en la diversidad de las situaciones y de los modos de relaciones interétnicas. Los contactos interculturales suelen realizarse en condiciones y relaciones de poder asimétricas y desiguales. Muchos inmigrantes desean fusionarse con la sociedad a la que se trasladaron, pero no siempre son bien recibidos, y aun en las integraciones más “afortunadas” y menos traumáticas buscan mantener enclaves culturales diferenciados, a veces en conflicto con la cultura hegemónica y otras asumiendo estrategias de supervivencia y resistencia (Grimson, 2001).

6. Continuidades

| “La forma en que construyes tu identidad se basa en la forma en que construyes tu deseo y concibes la muerte: el deseo de ser reconocido, el ansia de obtener visibilidad” West, 1985

Este relato que construimos llega por ahora a su fin. Pero es un final abierto porque las historias de vida se prolongan en aquéllas que vendrán a continuar y diseminar nuevas biografías para contar, analizar e interpretar. Nosotros mismos ya somos parte de esos relatos pues sus discursos ya alteraron los nuestros, de tal modo que “ellos” y “nosotros”, protagonizamos esta historia en común. La historia que cuenta el gran relato de pensar, sentir y proyectar individualidades colectivas situadas en espacios no estigmatizados por la violencia social y urbana.

Para el lector, que hemos incorporado, lo invitamos a proseguir, a develar, a comprender e interiorizar la alteridad en su doble juego: la mirada del “otro” que, al fin del camino, supone nuestra propia mirada reflejada. La historia insiste en preguntarnos, ¿cómo podemos vivir con el otro?, ¿seremos capaces de comprender que nosotros somos lo que somos sólo porque otro ser humano nos mira y nos completa?, ¿seremos capaces de entender que todos los hombres y en todos los tiempos luchamos entre lo ideal y lo real?, ¿que todos luchamos entre lo que es deseable y lo que es posible?. Cuando excluimos nos traicionamos y empobrecemos. Cuando incluimos nos enriquecemos y nos encontramos a nosotros mismos. Quienes se empeñan en construir una identidad sin tener en cuenta a ese Otro están abocados a la soledad más vacía, más conflictiva y desesperada. Porque la identidad es una forma de ser aceptada por los demás. En concreto, tener identidad es existir socialmente –única forma de existir, como recuerda Todorov. La identidad es la entidad que nos atribuyen los otros. No es una opción, sino un destino. Alguien a quien no se le reconoce identidad, como todo inmigrante, está en la situación de mayor precariedad que somos capaces de pensar. Es literalmente un inexistente.

Los problemas que nos plantea el mundo social objetivo y los que surgen en el ámbito de la subjetividad son, ciertamente diversos y complejos y no son reducibles a una lógica o a una única forma de resolución. Sugerimos, por tanto, un nuevo planteo constructivo, en la medida en que demandamos una acción colectiva, una perspectiva de normativa y de racionalidad práctica que impone una intensa reflexividad. Para pensar el mundo, para pensar la sociedad y para pensarnos a nosotros mismos hemos de adoptar la perspectiva del otro, de todo otro, con quien coordinamos nuestra acción presente y futura. Habría que convencerse de que una persona solamente puede creer, puede desarrollarse si amplía su campo de reconocimiento de los otros, aceptando como legítimas sus diferencias, permitiendo que sigan caminos diversos y que puedan expresarse, manifestando sus singularidades. Pues si identidad significa afirmar lo que soy, los caminos hacia el desarrollo de esa identidad se dirigirán hacia lo que no soy. Si se legitima la otredad, se alienta el cambio, el crecimiento de lo diferente que hay en cada individuo. Continuaremos escribiendo la *oralidad de los otros negados...*

7- Bibliografía

- Balán, J.; Las historias de vida en ciencias sociales. Teoría y técnica, Bs. As., Nueva Visión
- Bauman, Z.; Pensando sociológicamente, Bs. As., Ediciones Nueva Visión, 1998
- Besserer, F.; Un viaje por las aproximaciones teóricas a las comunidades transnacionales, México, Mimeo, 1996.
- Derrida, J.; La hospitalidad, Bs.As., Ediciones de la Flor, 2000
- Escalante Gonzalbo, F.; Una idea de las ciencias sociales, Bs.As. Piados, 1991
- Gadamer, H.G., Verdad y método, Salamanca, Sígueme, 1977
- García Canclini, N.; Culturas híbridas, Estrategias para entrar y salir de la Modernidad, Bs.As. Piados, 2001
- Giddens, A.; La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración, Bs. As., Amorrortu, 1995.
- Goffman, E.; Estigma, Barcelona, Amorrortu, 1990
- Grimson, E.; Relatos de la diferencia y la igualdad, Bs. As., 1999.
- Laclau, E.; Emancipación y diferencia, Bs.As., Ariel, 1996
- Lebreton, H.; Antropología del cuerpo y la Modernidad, Bs.As., Nueva Visión, 1995
- Margulis M.; Urresti, M. y otros, La segregación negada. Cultura y discriminación social, Bs.As., Ed. Biblos, 1999
- Minsburg, N.; El impacto de la globalización. La encrucijada económica del siglo XXI, Bs.As., Ediciones Letra Buena, 1995.
- Ricoeur, P., Lévi-Strauss, C.; Problemas del estructuralismo, Córdoba, Universitaria, 1967
- Santos, M.; La naturaleza del espacio. Barcelona, Ariel Geografía, 2000
- Smith, M. y Guarnido, L. eds; Los ausentes siempre presentes, Columbia University, Tesis de Doctorado, 1998
- Todorov, T.; Nosotros y los otros, México, Siglo XXI, 1991
- Valentine, C., La cultura de la pobreza, Barcelona, Amorrortu, 1985.
- Velasco Ortiz, L.; "Espacio y tiempo en las redes de migrantes: notas desde la frontera México-Estados Unidos" en Gordonava A. (comp.); Migraciones transnacionales. Visiones de Norte y Sudamérica, La Paz, CEPLAG – UMSS – PIEB Plural Editores, 2004.
- Wacquant, L.; Parias urbanos, Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio, Buenos Aires, Editorial Manantiales, 1998.

- Nombre y Apellido: Florencia Melo
- Correo electrónico: meloflorencia@yahoo.com.ar
- Título de la propuesta: Acción Cultural, Acción Política: movimiento indígena y deuda externa en Ecuador”
- Institución de pertenencia: Facultad Teresa de Ávila. Pontificia Universidad Católica Argentina.
- Función dentro de la Institución: Docente
- Ciudad/País: Paraná, Argentina
- Idioma de la exposición: Español
- Área temática: Profundizando la democracia en la sociedad civil
- Formato de la propuesta: Ponencia Académica

Introducción

El presente trabajo pretende detectar algunas de las condiciones culturales que posibilitaron a los pueblos originarios (desplazados durante siglos) tomar en sus manos el debate político, social, económico y cultural, asumiendo una responsabilidad histórica, en un marco latinoamericano en el cual los sectores más débiles recrean manifestaciones culturales que en muchos casos no les posibilita tener peso en decisiones políticas.

Precisamente en Ecuador, se dieron las condiciones necesarias para posibilitar que las demandas de la sociedad civil ecuatoriana dieran lugar a la creación de una auditoría integral de la deuda externa con activa participación de los múltiples pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador. En este sentido, entonces, intentamos marcar las limitaciones del significado del término “subalterno”, tal como se ha venido analizando desde los estudios sobre cultura popular.

Iniciamos este trabajo a partir de una situación histórica concreta en la que el presidente de Ecuador Rafael Correa decide auditar la deuda externa pública y privada, contraída durante la última dictadura militar y sospechada de ser gestada con numerosos vicios legales, ilicitud y con fuertes indicios de ilegitimidad (como el caso argentino, y el de casi toda América Latina)¹. Mediante el decreto ejecutivo n° 472 del 9 de julio de 2007, se crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC). La comisión tuvo como principal objetivo “auditar los procesos de endeudamiento público con el fin de determinar su legitimidad, legalidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, considerando aspectos legales y financieros, impactos económicos, sociales, de género, ecológicos, y sobrenacionalidades y pueblos”²

De la misma manera, años anteriores los movimientos indígenas del Ecuador, se han movilizado, han tomado la palabra y la acción política para lograr la caducidad del contrato que tenía Ecuador con la petrolera OXY, lo que devino también en la suspensión de las negociaciones con Estados Unidos para el tratado libre comercio. Y lo más emblemático: la no renovación del acuerdo suscrito con Washington que permitía a Estados Unidos el control sobre la base aérea y del puerto de Manta³ (una de las estructuras militares más importantes de América Latina), lo que constituía una prolongación del Plan Colombia, al cual el movimiento indígena se opone⁴. Estos hechos significativos demuestran que los movimientos indígenas y populares de Ecuador no solo representan una mera resistencia a las condiciones de hegemonía y/o dominación para la apropiación de las condiciones mínimas de existencia, sino que disputan espacios de poder y mediante su acción cultural, que es también política, contribuyen a consolidar una democracia más plena.

Garabombo pudo volverse visible

Las diversas y diferentes comunidades de los pueblos originarios, la sociedad civil en su conjunto, influyeron sobre la decisión presidencial de Rafael Correa, a través de sus sostenidas demandas, a través de su acción cultural, como forma de acción política: los pueblos originarios toman la palabra por sus derechos sociales, económicos y políticos. Pensar en el mundo andino, necesariamente

nos remite a la figura de Garabombo, de Manuel Scorza⁵, que era invisible ante los ojos de la cultura hegemónica, pero que dejó de serlo cuando comenzó a luchar por sus derechos:

“Del lugar y la hora en que los incrédulos chinchines⁶ comprobaron que Garabombo era transparente.

Entonces todos comprobaron que Garabombo era verdaderamente invisible. Antiguo, majestuoso, interminable, Garabombo avanzó hacia la Guardia de Asalto que bloqueaba la Plaza de Armas de Yanahuanaca... Sin amedrentarse, Garabombo enfiló hacia los centinelas. En la esquina la angustia devastó a los chinchines. ¿Lo veían o no lo veían? Despreciando un fusil ametrallador montado sobre un trípode de combate, Garabombo progresó hacia el pelotón acumulado delante del Puesto (porque los ineptos guardias civiles sólo servían para darles agua a los caballos de las Tropas especiales); atravesó la calle. ¿Lo veían o no lo veían?... ¿Garabombo ingresaría y saldría indemne del Puesto o los centinelas ignoraban su insolencia para justificar la descarga?... ¿lo miraban o no lo miraban? ¿Garabombo pisaba la puerta del Puesto o la de su muerte? Uno de los centinelas levantó la metralleta. La multitud gimió. Siempre escultórico, Garabombo se detuvo. Por la puerta emergió el abrigo verde, la cara pecosa del comandante Bodenaco. Garabombo se pegó contra la pared... los chinchines esperaron el balazo ineluctable. En la plaza un oficial se cuadró delante del comandante Bodenaco. “Está dando parte” susurró Víctor de la Rosa, ex sargento de infantería, le contestó un plural gemido. ¡Ahora Garabombo saludaba- con una insolentísima sonrisa- desde la ventana del Puesto! “Apresúrate grandísimo cabrón”, gruñó Corasma.

-No lo ven- sonrió Amador Cayetano, el presidente de la comunidad. - ¡Es invisible!

- Hace siete años que es invisible- susurró Melecio Cuellar.

Nadie lo veía, protegido por su carne transparente, antes del anochecer, Garabombo se apoderaría de los planes secretos de la Guardia de Asalto. Esa misma noche la comunidad conocería... los secretos de la “Operación Desalojo”, los nombres de los confidentes que ensuciaban la tierra de Yanahuanca...

-Padre nuestro que estas en los cielos, haz que a Garabombo no lo miren -rezó Sulpicia.

-No seas tonta, Sulpicia –exclamó Melecio Cuellar- ¡No lo ven! Garabombo puede comer y dormir a su gusto. Y si quiere orinará sobre los guardias. ¡Creerán que está lloviendo!

-Más bien pensarán que ha pasado un zorrino –gruñó Corasma... Se congelaron mientras reptaba el tiempo que Garabombo empleó para emerger, de nuevo, en la puerta. Por fin salió del Puesto. En la orilla de la plaza se detuvo, miró a los chinchines y soberbiamente se sopesó los testículos. Era valentísimo pero jocoso. El mugiente sol pulió su rostro huesudo, los gruesos labios, el bigote pobre, su pelo de escobillón...”⁷.

En este relato Scorza refleja la situación en la que Garabombo (pobre, campesino e indígena) no es visualizado, no es tenido en cuenta por parte de aquellos que forman parte de la estructura del poder: ese otro que no quiere o no lo puede ver. Ese otro es el hombre blanco que representa una cultura diferente, y por ello no lo puede ver.

“- ... bajé a quejarme a la Subprefectura

- ¿Y?*
- No me vieron*
- ¡Pero yo lo veo!*
- Es que usted es de nuestra sangre. Pero los blancos no me ven. Siete días pasé sentado en*

la puerta del despacho. Las autoridades iban y venían pero no me miraban.

• Achau... se estremeció el ladrón de caballos”

El ecuatoriano Pablo Dávalos explica que esta “Esa es una metáfora muy bella utilizada por Manuel Scorza en su zaga que se llama La Danza Inmóvil, Garabombo, El Invisible es el cuarto libro... En esta metáfora que Scorza utiliza, demuestra como Garabombo... no puede ser visibilizado por los otros. La cultura dominante no lo visibiliza, lo invisibiliza porque no forma parte, justamente, de sus contenidos identitarios.”⁸

- No me extraña –dijo el Abiego, severo- No es la primera vez que me encuentro con un hombre invisible. Los blancos miran cosas que nosotros no vemos. Una vez viajando por La Unión me encontré a un ingeniero de la Oficina Agropecuaria. Todos desconfiaban. Nadie se le acercaba. ¡Peor que carachoso! Bebiendo una tarde en un cuchistril, el ingeniero se me aproxima y me dice:*
- Oiga, amigo, le invito a una cerveza.*
- Con gusto, ingeniero.*
- Hace tiempo que quiero franquearme con usted.*
- A sus ordenes, ingeniero.*
- He observado que usted es muy querido en este pueblo.*
- Aunque me quede mal decirlo, ingeniero.*
- Oiga, amigo, yo soy enviado de la Oficina Agropecuaria para luchar contra las enfermedades de la papa. Yo puedo hacer mucho por la agricultura, pero aquí la gente es muy desconfiada. No encuentro cómo hablarles. ¿Qué le parece si yo lo gratifico con un sol por cada persona que usted me consiga para una conferencia?*

¡A caballo regalado no se le mira el diente! Esa misma noche reuní a treinta amigos. ¡Un sol por cabeza! El ingeniero tiró su rollo. ¡Habla bonito! A maravilla explicó la causa de las enfermedades provocadas, según él, por animales invisibles, dizque microbios. Ya casi nos convencía cuando dice “y para que vean que no miento les mostraré una fotografía de esos microbios” y saca la fotografía de un animal horroroso de mil patas y cuernos. “este es el animal que malogra sus campos” la gente se mató de risa y se largó. Yo también me fui. Al día siguiente el ingeniero me increpó:

- ¿Qué pasó? ¿por qué se fueron?*
- Perdón ingeniero, pero la gente se fue porque usted está deschavetado.*
- ¿Cómo así?*
- Esos animales que usted mostró no existen, ingeniero. Si esos animales tan grandes vivieran aquí, ¿usted cree que nosotros ya no los habiéríamos visto?*

El Abiego concluyó:

- Así son ellos, Fermín: miran cosas que nosotros no miramos y al revés. ¡Ése es tu caso!”⁹

Scorza relata esa la historia de Garabombo que aprovechando su condición de invisible frente al poder, trata de recuperar los títulos de su comunidad de Yanahuanca. Utiliza su invisibilidad para reivindicar a su comunidad. Para ello ha tenido que decodificar los códigos de la cultura hegemónica y utilizarla para hacer visible su propia palabra, su propia cultura, la de su comunidad. Aprende a leer los códigos de la cultura dominante en la cárcel, y al recuperar los títulos, al poder descifrarlos se da cuenta que puede recuperar las tierras y los derechos de Yanahuanca. Pero, ese poder hegemónico vigila y reprime, y finalmente Garabombo es castigado por ese poder. Por ello Dávalos enfatiza que, los movimientos indígenas “más allá de aprovechar su condición de invisibilidad, lo que tienen que hacer, es luchar por construir o ayudar a construir Estados Plurinacionales y Sociedades Interculturales, donde nunca más, nadie sea invisible.”¹⁰

Nos preguntamos entonces si es posible pensar en la acción cultural y popular de los movimientos indígenas ecuatorianos como forma de hacerse visibles ante la unicultura, la cultura dominante. Pero precisamente intentando descifrar algunas particularidades de los pueblos originarios, que posibilitan la acción política, que otros grupos subalternos no poseen. Es nuestro interés reflejar esta situación en el hecho histórico de la conformación de la auditoria del crédito público de Ecuador, conformada a partir de las sostenidas demandas del movimiento indígena, que desde hace tiempo vienen denunciando las políticas neoliberales.

Lo subalterno y la acción política

Entendemos que lo popular implica politicidad. De esta manera nos centramos en el debate sobre lo subalterno, sobre lo que entendemos por lo subalterno cuando pensamos en cultura popular, al mirar hacia los movimientos indígenas, cuando el subalterno, el que no tenía voz ahora toma la palabra para luchar por sus derechos y genera, junto a la demanda de toda la sociedad civil, una decisión de gobierno.

Como categoría analítica iniciamos el análisis con la noción gramsciana de “subalterno” sin dejar de entender las limitaciones de este concepto, como una forma occidental de ver al otro, en nuestro caso, al mundo andino.

Gramsci entiende que los grupos subalternos “sufren siempre la iniciativa de los grupos dominantes, incluso cuando se rebelan y se levantan...incluso cuando parecen victoriosos, los grupos subalternos se encuentran en una situación de alarma defensiva.”¹¹ Sólo existen en relación a un otro. Lo “subalterno” designa profundas desigualdades y violencia (“también en el modo en que un sujeto subalterno identifica y reconoce al otro”¹²), puede significar tanto resistencia a la dominación como naturalización de esa opresión.

Los Subaltern Studies Groups toman la propuesta del indio R. Guha, donde la definición de subalterno como de “rango inferior” evidencia la desigualdad y la relación binaria que implica la existencia de un grupo sólo respecto a “otro” que es superior.¹³

Esta conceptualización deviene de la teoría gramsciana, donde las clases subalternas son aquellas dominadas en una relación de poder basada en la hegemonía. “Si la alteridad es condición de posibilidad de toda identidad, en las clases subalternas esta condición se ve expresada por la violencia de lo no subalterno entendido como hegemónico”¹⁴ Pareciera que estas definiciones ven lo subalterno como una condición poco transformable, descartando las posibilidades de acción política.

En otro sentido entonces podemos afirmar que la cultura popular nos remite e introduce el conflicto social en el territorio de la cultura, pero debemos reconocer, como sostiene Ford que “...el concepto burgués de la cultura... que hace de la cultura de una clase la única cultura...la civilización, un concepto de vertiente elitista...y reformista...represiva...y se otorga a las clases populares un rol pasivo o creador, carente de iniciativa histórica (...muchas veces es reducida a espontaneismo, un término a menudo utilizado con una gran carga de prejuicios derivados del evolucionismo y del positivismo) un rol vacío, alienado por el sistema.”¹⁵

Recordemos que los Estados –Nación han sido la expresión política de un modelo de hegemonía que a partir de patrones identitarios, como la identidad nacional, entre otros, convergen hacia la homogeneización de identidades culturales.

De esta manera, coincidiendo con Mabel Moraña, y siguiendo con la significación del término “subalterno”, algunos estudios sobre el mundo andino “rescatan la existencia de sistemas culturales diferenciados que revela a la Nación como totalidad contradictoria y fragmentada, atravesada

por formas comunicacionales, modos de producción económica y cultural y agendas políticas que contradicen la utopía liberal de la unificación nacionalista... la noción de hibridez pareció abrir para Latinoamérica un espacio alternativo descentrando el gusto, el valor y la pragmática burguesa y anunciando en la narrativa cultural del continente el protagonismo de un personaje colectivo largamente elaborado, desde todos los frentes culturales y políticos: la masa, el pueblo, la ciudadanía, el subalterno antes representado vicaria y parcialmente...”¹⁶ aquí introducimos entonces a los pueblos originarios que reaparecen como sujeto social, cultural y político, capaz de producir políticas públicas que contengan sus demandas, en el caso de Ecuador una auditoría integral de la deuda externa, y más aún, instalar a un hombre aymara al frente del gobierno en el corazón de América: Bolivia. ¡Un indígena!, ¡un campesino sin tierras!, ¡un cocalero! Pareciera ser un re-emergir de la cultura y la sabiduría de los pueblos originarios quienes por su sostenida resistencia ahora tienen voz y se hacen escuchar poniendo en tela de juicio los pilares de la cultura occidental/ occidentalizadora. Esta es la condición que posibilita la acción política de algunos pueblos originarios: la existencia, permanencia de conocimientos ancestrales, formas propias de ver y vivir el mundo. Y por tanto la capacidad de entramar lo propio con elementos de la cultura dominante para lograr volverse visibles.

En ambos países; Bolivia y Ecuador, con Constituciones nuevas y reformadas tras las sostenidas demandas de los pueblos originarios, se declaran la característica multinacional del Estado y la interculturalidad de sus sociedades.

Reiteramos los límites de pensar esta situación en cuanto al estudio de lo subalterno ya que implicaría un “...proceso de diseminación ideológica de una categoría englobante, esencializante y homogeneizadora...” descuidando la importancia de la acción política, lo que representaría, en palabras de Moraña “...más que el relato de las estrategias de resistencia de los dominados del Sur, la historia de la hegemonía representacional del Norte, en su nueva etapa de rearticulación postcolonial”¹⁷.

Además los trabajos del Latin American Subaltern Studies Grup han vinculado lo latino con la idea de una supuesta nación latinoamericana, lo que demuestra una perspectiva homogeneizadora que ignora la riqueza de la diversidad de nuestra América Latina.¹⁸

La noción de subalterno es limitada a esa lógica del pensamiento occidental. Por ello recurrimos al ecuatoriano Pablo Davalos quién propone construir al movimiento indígena como poseedor de conocimiento que se materializa en la acción política, desestimada por la noción de lo subalterno. En este sentido, la cultura y la construcción del saber presupone un entramado de relaciones políticas y de luchas de poder que atraviesan a toda la sociedad, siendo el caso de los pueblos indígenas más complejo aún “... porque su cosmovisión, sus nociones de sentido, sus criterios de validación, en una palabra, su episteme, es diferente a aquella generada por la modernidad occidental. Los pueblos indígenas tienen conocimientos ancestrales, prácticas culturales e intelectuales que han sido subordinadas a los patrones de comprensión de la cultura occidental...”¹⁹

Por ello es nuestra intención reflejar la recuperación de esas voces, muchas veces silenciadas, la de los pueblos originarios que comienzan a ser escuchados a través de la organización para la acción política, a pesar de las condiciones históricas de desigualdad.

Los estudios sobre lo subalterno han expresado las dificultades que tienen estos actores de imponer sus propias traducciones e interpretaciones de la realidad, y los transforma en actores en condiciones de inferioridad para disputar sentidos y valores en el marco de los conflictos sociales. Por ejemplo, Michel de Certeau cuestiona la existencia de la cultura popular por fuera del gesto que la suprime, mientras que Gayatri Pivak argumenta que si lo subalterno al hablar interpelara al poder, dejaría de ser subalterno.²⁰ En el caso que nos ocupa muchos derechos se han recuperado a partir de la reapropiación de la palabra, de la acción política y de la interpelación al poder, por parte

de sectores que comparten la debilidad económica y social con otros grupos, pero no así la cultural, por que han sido capaces de entramar lo propio con algunos códigos de la cultura dominante, para otorgar sentido a la lucha social, cultural y política.

Tomar la palabra y concretarla

Decía Paulo Freire: "... toda acción cultural es siempre una forma sistematizada y deliberada de acción que incide sobre la estructura social, en el sentido de mantenerla tal como esta, de verificar en ella pequeños cambios o transformarla...la acción cultural-consciente o inconscientemente- o está al servicio de la dominación o lo está al servicio de la liberación de los hombres..."²¹

Los movimientos indígenas han decidido dejar de ser invisibles a partir de la recuperación del conocimiento ancestral y de la revalorización de su cultura.

La reapropiación de la palabra, a través del uso, por ejemplo de las nuevas tecnologías de la comunicación como Internet, recobra un valor importante en cuanto hace posible levantar la voz y hacerse visibles ante el mundo. Es la apropiación de los códigos occidentales para lograr objetivos, si se quiere, "contrahegemónicos".

Es posible ilustrar esta idea también apelando a la novela de Garabombo, el invisible, allí Scorza, de manera pícaro, se vale, de la exageración del lenguaje de un personaje, también "subalterno" por ser feo, sucio, pobre y amigo de los indios: el Niño Remigio, este sabía escribir muy bien, aunque estaba realmente "deschavetado". Estaba loco, pero no era ningún tonto, él se dedicaba a escribir notas y cartas donde hacía públicos los maltratos y la corrupción. En la novela este personaje está allí justamente para desconstruir el discurso elaborado del poder hegemónico:

"Distinguísimo Capitán:

*¿Por qué no está preso el Presidente de la Corte Suprema? Hay juicios en el Perú que duran cuatrocientos años. Hay comunidades que reclaman sus tierras hace un siglo. ¿Quién les hace caso? ¿Por qué no está preso el juez Montenegro? ¿Por qué no está detenida la justicia? Y sobre todo, ¿por qué no está preso usted? Si se la da de macho, métase preso. Usted sabe que es culpable. Y en cambio, yo sé que no soy culpable"*²²

En este contexto entonces es interesante retomar a Paulo Freire, en el sentido de la palabra auténtica, en cuanto esta "...es aquella que al pronunciar, transforma" porque decir la palabra auténtica "no es privilegio de algunos hombres, sino derecho de todos"²³

Sin embargo, ha existido en la historia latinoamericana una gran identificación entre el poder y los letrados, donde la "ciudad letrada" ha funcionado como mecanismo ideologizante para justificar y mantener ese poder hegemónico, que buscaba la conformación de estados nacionales.

En Ecuador, durante los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, se persiguió de forma trágica a los líderes indígenas que presionaban por la educación y el acceso al conocimiento. En aquella época, relata Dávalos, "...un dirigente indígena altamente representativo del movimiento indígena ecuatoriano, la indígena del pueblo Cayambi, Dolores Cacuango, una figura referencial..." comenzó su acción política para "...justamente posibilitar el acceso a la educación a los indígenas de las haciendas".²⁴

Las clases dominantes comprendieron que el control del conocimiento posibilitaba el ejercicio del poder y por lo tanto la recuperación de los saberes de los pueblos originarios de América implicaría abrir caminos a los pueblos dominados en su lucha por la liberación. Explica Dávalos que "...era necesario, entonces, destruir toda posibilidad, todo resquicio de un saber diferente a aquel

determinado desde las condiciones de poder.”²⁵ Esto significaba eliminar toda referencia cultural, y “todas las posibilidades ideológicas, todos los monumentos históricos, toda la memoria sagrada de los pueblos conquistados. De ahí la sistematicidad por destruir todo rastro cultural que posibilite un reconocimiento de esa memoria ancestral”²⁶

Freire explicaba que el opresor para conquistar, oprime no solo económicamente “sino culturalmente, robando al oprimido su palabra, su expresividad, su cultura”²⁷

Sin embargo, durante los últimos años, estamos asistiendo a la emergencia cultural y política de los pueblos originarios, a partir de su capacidad de movilización, de resistencia y acción política, lo que ha provocado fisuras en la noción occidental de la cultura.

Movimiento indígena y deuda externa

La acción cultural que han llevado adelante los movimientos indígenas ecuatorianos puede ser explicada a través de la articulación de dos ejes elementales que se constituyen como estratégicos para la acción cultural y política: por un lado la noción de interculturalidad para desconstruir los contenidos del saber oficial que se plasma concretamente en la creación de la Universidad Indígena Intercultural, fundada en agosto de 2004, y, desde el segundo eje, se propone un cambio radical de la estructura del Estado desde la noción de la plurinacionalidad lo que afecta radicalmente la noción de Estado, sus instituciones y su sistema de representación política.²⁸ Este último eje se vio materializado en la nueva Constitución Política, dada en el año 2008. En su primer capítulo, donde se instituyen los principios fundamentales se establece que “**Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada**”²⁹

La estructura y características particulares del movimiento indígena ecuatoriano se entienden a partir de la reclamación de las nociones de cultura e identidad cultural, dando lugar a un movimiento donde confluyen estructuras organizativas bien antiguas.

Nace así, a inicios de los años setenta, la organización indígena: “*Ecuador Runacunapac Riccharimui*”, *Ecuadorunari*³⁰ (“El despertar del indio ecuatoriano”), organización que ha jugado un rol decisivo tanto en la demanda hacia el gobierno de Correa para la creación de la auditoría de la deuda externa, como también en el apoyo a la comisión que llevó adelante el trabajo.

Durante los años noventa Ecuadorunari se hace sentir a partir de numerosas manifestaciones que reivindican la cultura y la identidad indígena. Relata Dávalos que al fin “La sociedad ecuatoriana visualiza a los “indios” a partir del levantamiento de mayo de 1990. Antes de este levantamiento indígena, los indios, como aquel personaje de Scorza, Garabombo, eran invisibles. A pesar de que siempre estuvieron allí, la ideología dominante hizo todo por ocultarlos, por invisibilizarlos. Su condición de transparencia les negaba el acceso de hecho y de derecho a la historia, al Estado, a la sociedad.”³¹

En un comunicado conjunto con otras organizaciones indígenas, anterior a la creación de la auditoría, Ecuadorunari hace público su mandato hacia el nuevo gobierno presidencial con el fin de demandar un proceso de reconstrucción de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural:³²

“A 514 años de opresión y dominación, aquí estamos, no han podido eliminarnos. Hemos resistido a las políticas de invasión, asimilación, saqueo y desarticulación de nuestras organizaciones... Los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador somos herederos de las raíces culturales milenarias que nuestros padres y abuelos sembraron y cultivaron en estos territorios ancestrales... La historia de nuestro país ha propiciado que hoy convivamos diversos pueblos con sus respectivas

culturas. Es así que indios, afroecuatorianos, mestizos, cholos, montubios, aspiramos a una convivencia fraterna mediante el respeto a nuestras culturas y a nuestros derechos, a sabiendas que en esto radica la más grande riqueza de nuestra Patria, sobre la cual deberemos erigir un nuevo proyecto político original...”

Y además realiza su mandato en cuanto a la deuda externa:

“Declaramos la ilegitimidad de la deuda puesto que ya ha sido pagada y demandamos una auditoria integral y participativa de la misma, que establezca a los sectores beneficiados, los tenedores de papeles, los responsables del endeudamiento y la instaurar sanciones penales. Y exigimos al gobierno la declaratoria de nulidad de la deuda.

Nos oponemos a la implementación de políticas de nuevas formas de endeudamiento externo en beneficio de sectores oligárquicos y que perjudique al bienestar común de la mayoría de los ecuatorianos”.

Luego de conocido el informe final de la Comisión de la Auditoría la Ecuarrunari apoya a la comisión y demanda la declaración de nulidad de tal deuda externa, ya que son hartamente probados los vicios legales de su gestación y la ilegitimidad de la misma:

“...Respaldamos el informe de la Comisión de la Auditoria, hecha pública el día de 20 de noviembre... Respaldamos la decisión del Gobierno de no pagar la Deuda Externa, por ser ilegítima y corrupta. Por esto ha sido una lucha permanente desde hace 20 años del Movimiento Indígena y de los sectores sociales, que siempre denunciemos este atraco financiero Internacional...”³³

Algunas reflexiones

Desde la acción cultural y política los pueblos originarios, antes totalmente desplazados de la arena política, y ahora organizados en los movimientos indígenas, han conseguido posicionar en la agenda política del Estado nuevos temas y otros, no tan nuevos, que décadas antes sólo eran tratados en pequeñas esferas de decisión, como es el notable caso de la deuda externa, y de esa forma han logrado que toda la sociedad ecuatoriana visualice a los pueblos originarios como actor no solo social sino también político, y es así como a partir de esa visualización comienzan a prefigurarse cambios profundos.

Hemos intentado hasta aquí identificar algunas condiciones que posibilitaron al movimiento indígena ecuatoriano, a partir de la acción política y cultural, que sus demandas se conviertan en políticas de Estado, como es el caso de la auditoria de la deuda externa ecuatoriana: la capacidad de entamar los conocimientos ancestrales de los pueblos originarios con el acceso a códigos de la cultura dominante, y la capacidad de organizar un movimiento social que supere la mera crítica al orden de cosas instaurado e interpele al poder hegemónico.

De esta manera se impone la necesidad de afirmar la dificultad de analizar al movimiento indígena ecuatoriano, y al mundo andino en general, desde la noción de subalternidad, de la que escapa el elemento de la lucha política y social en el terreno de la cultura. Lo que nos permite poder pensar al movimiento indígena ecuatoriano es la categoría de interculturalidad en un proceso en el que se posibilita el acceso a los códigos de la dominación pero en el que también estos se desconstruyen, se interpelan y se les otorga un sentido propio, es ahí cuando el mundo andino deja de ser invisible, es ahí cuando realmente el hecho de tomar la palabra puede transformar y contribuir a una democracia más participativa.

Bibliografía

• ALABARCES, Pablo y AÑÓN, Valeria “¿Popular(es) o subalterno(s)? De la retórica a la pregunta por el poder en Alabarces, P. y Rodríguez, María Graciela: Resistencias y mediaciones. Estudios

sobre cultura popular, Buenos Aires, Paidós, 2008.

- COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO, Informe final, resumen ejecutivo. Noviembre 2008, Quito.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí. 2008.
- DÁVALOS, Pablo “Movimiento indígena ecuatoriano: Construcción política y epistémica”. En: Daniel Mato (coord.): Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2002.
- FORD, A. “Cultura dominante y cultura popular”, en Ford, A., Rivera, J.B. y Romano, E. Medios de comunicación y cultura popular, Buenos Aires, Legasa, 1985.
- FREIRE, Paulo “Pedagogía de los oprimidos” Siglo XXI editores, cuarta edición, Buenos Aires, 1984.
- MORAÑA, Mabel: “El boom del subalterno”, en Teorías sin disciplina. Edición de Santiago Castro-Gómez y Eduardo Mendieta. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- ROSSI, Adriana “¿Adiós a la base de Manta? Le monde Diplomatique edición Cono Sur, junio 2008.
- SCORZA, Manuel “Garabombo el invisible” Obras completas. Volumen 3. Ed. Siglo XXI, Madrid 1972.

En la Web

- Sitio de “Ecuador Runacunapac Riccharimui”, www.ecuarunari.org/es
- Biblioteca virtual sobre Gramsci, www.gramsci.org.ar
- Revista digital “Mariátegui”, www.nodo50.org/mariategui
- Sitio del “Observatorio Latinoamericano de Geopolítica”, www.geopolitica.ws

“Contextos de Acción Institucional: Ocasión constitutiva de la Vida Democrática”

Roberto R. Montenegro
rmontenegro@unq.edu.ar
Universidad Nacional de Quilmes.

Introducción.

Los encuentros en que agentes competentes se reúnen en sus respectivas áreas de actividades –educación, salud, administración, producción, etc.--, producen la institucionalización de contextos etnográficos singulares. En ellos se realizan prácticas de rutina, o se trabajan problemáticas puntuales emergentes de los espacios institucionales organizados. Estos ámbitos, como también los que se producen al efectuar eventos públicos de mayor envergadura –foros, asambleas, congresos, talleres, jornadas, etc.--; han sido tomados en consideración por las ciencias sociales en distintos proyectos de investigación y de intervención.

Dado que los temas que nos interesa desarrollar en este escrito se vinculan con la forma de vida democrática, su profundización y sus problemáticas, propondremos una mirada que nos posibilite identificar rasgos relevantes de operaciones que se reiteran en una multiplicidad de ámbitos, estatuidos por dichas prácticas sociales y que se vinculan con las reglas constitutivas del juego democrático. En consecuencia puntuaremos un limitado conjunto de aspectos que entran en la composición de dichas situaciones, pues es en ellas donde, en los permanentes intercambios conversacionales, en los constantes juegos interpretativos, se entrama el lienzo de significaciones del mundo de la vida. Allí se juega la producción de sentido, entre ellas las vinculadas a la calidad de la institución de la democracia y la construcción de ciudadanía.

Nos dirigimos a los contextos de acción como tales, tomados como configuraciones, en un sentido cercano al que nos aporta Norbert Elías o, si se quiere, apuntamos a cuestiones implícitas en la producción de una situación –noción a la que ya hemos aludido. No tomaremos en consideración las significaciones emergentes, las distintas manifestaciones de acciones, expresiones normativas, descripciones y explicaciones de modos de comportamiento social y cursos de acción institucional o política, etcétera, todos los cuales pueden ser considerados puntualmente en los enfoques, investigaciones y ensayos que se producen sobre las problemáticas de la vida democrática. Es decir, no nos focalizaremos en las formas de significación constatativas, en términos de la teoría de los actos de habla de John Austin y J. R. Searle. Los constatativos, como enunciados que profieren una afirmación respecto a la verdad o falsedad respecto a las cosas o estados de cosas dados en el mundo, demandan verificación en la realidad, pues las afirmaciones, en tanto juicios de hechos, pueden ser verdaderas o falsas. Los debates que se llevan a cabo en los distintos foros respecto a informes científicos, monografías o artículos, ponen en evidencia lo que se juega allí: las pretensiones de validez de las afirmaciones respecto a los hechos del mundo –social y cultural en el caso de las ciencias sociales. En cambio en esta presentación suspendemos nuestra participación en esos juegos de lenguaje del hacer científico o académico y nos orientamos hacia otra dimensión: aquella en la que el interés se focaliza en las argumentaciones para establecer la legitimidad, o no, de aquellas significaciones que se han tornado problemáticas. El referente es indagado en tanto hecho lingüístico cuya pretensión de validez –haber alcanzado una verdad mediante verificación--, cuando es puesta en cuestión requiere argumentación en el dominio discursivo, no en el de los enunciados constatativos, que sabemos están vinculados a los hechos de la realidad empíricamente dada.

Es en este sentido que trabajaremos la construcción de esos contextos etnográficos como Ocasión. En el presente trabajo operaremos con esta noción para reflexionar sobre la apertura que la misma produce en la maraña simbólica e imaginaria de dichos contextos cuando la reflexión colectiva posibilita abrirlos a cierta luminosidad. Despejaríamos así un campo de posibles que ella torna

visible, el campo de emergencia de una multiplicidad de dimensiones que pueden ser leídas como componentes de plexos problemáticos. Su existencia y las acciones recursivas que vuelven sobre ellas para deconstruirlas y generar nuevos esquemas de acción, hacen a la realidad socio-cultural de las instituciones del Estado de Derecho. Puesta nuestra atención sobre la configuración misma de los espacios de encuentro, realizaremos algunos señalamientos en el siguiente punto.

Espacios de encuentros.

Entre las escenografías institucionales de mayor escala, aquellas que nos resultan más vivenciales y familiares debido a nuestras actividades académicas, se encuentran los congresos, foros, seminarios, jornadas y encuentros científicos. Su dramática institucional está marcada por la cualidad de evento especial que asumen y por el modelo de acción que guía su montaje.

En general se trata de convocatorias especiales que producen momentos institucionales dotados de cierta “luminosidad” especial con relación a la opacidad de los procedimientos y actividades que habitualmente se realizan, por lo cual esos eventos se sustraen a las rutinas cotidianas. Sin embargo, si nos colocamos en el haz de una luminosidad de medio tono, podremos prestar atención, además, a los dramas institucionales más restringidos –actividades de producción, administración, servicios, reuniones de trabajo, ceremoniales, académicas--, en que se constituye la urdimbre de significaciones sociales entramadas en la producción-reproducción del imaginario social efectivo.¹ Con el propósito de insistir en nuestro proyecto de elucidación crítica, que tomamos de C. Castoriadis, procuraremos realizar ese doble lazo reflexivo que nos demanda producir una demora en las actividades sometidas a reglas y que están guiadas por el ejercicio de nuestra conciencia práctica, en el accionar de nuestros esquemas de acción habituales para, de ese modo, pensar lo que hacemos y al mismo tiempo, en un segundo lazo reflexivo, volver-nos sobre las nociones que empleamos, re-visitamos aquellos a priori conceptuales, categorías, esquemas teóricos y metáforas que nos piensan.² Ello implica producir significaciones en el conjunto de figuras y de formas instituidos como a priori nocionales y conceptuales. De ese modo podremos producir un saber sobre ellas, indagar sus condiciones de emergencia socio-históricas, los campos de posibles que habilitaron y sus límites endógenos y exógenos. Dado que lo que acabamos de expresar está aludiendo a todo un universo de programas y proyectos de investigación, informes y artículos especializados, escapa a nuestras posibilidades, como es obvio, tomar en consideración, ni siquiera someramente, la inagotable producción de sentido que se produce en los espacios de encuentro y que involucra distintas dimensiones de la vida democrática. Además debemos subrayar lo ya expresado: nuestra atención no se dirige a tratar cuestiones vinculadas con la explicación o la interpretación de hechos sociales, a problemas de indagación en los que se juegan las pretensiones de validez de los enunciados constataivos. Esto es propio de la comunidad de observadores de los distintos campos de saber y de las figuras que se presentan en la escenografía como especialistas, en cuyo caso ya operan los rasgos que demanda la Phronesis³, invistiendo a quienes de ese modo pueden presentarse como tales figuras.

La alusión a los espacios de encuentro como escenografías y campo de constante de producción de dramas institucionales, nos demanda un breve desarrollo, debido a que hace a la perspectiva desde la que encaramos las problemáticas de los espacios sociales. En otros trabajos hemos apelado a remisiones someras mediante notas; pero dada la singularidad de lo que queremos desarrollar consideramos pertinente agregar un par de párrafos para trabajar al menos una de las nociones ya citadas: esceno-grafía. Noción esta que se vincula con el proceso de enunciación, la constitución del ethos, que implica la presencia de un enunciador con su carácter y su corporeidad en un mundo que le es propio.

Escenografías.

La noción de escenografía, propuesta por Dominique Maingueneau,⁴ agrega a la palabra “escena”

un plus de significación, al añadir el vocablo –grafía que evoca escritura, inscripción ¿qué implica, a nuestro juicio, esta puntuación? En primer lugar deja ver dos presencias: escena y –grafía. La escena, sin el complemento de “esceno-grafía”, queda afectada por cierto sincronismo, propone una imagen dada en el aquí-ahora y cierta estructuración que connota a lo que usualmente definimos como escenario, una forma, un marco en el que algo acontece. Señalemos, apoyándonos en Maineguenau, dos ventajas que otorga la noción de escenografía. En primer lugar permite puntuar la existencia de un trabajo de ensamble, un accionar cuyo guión apunta a imponer las pretensiones de validez₅ de cierta corporeidad imaginaria. En este sentido la –grafía se inscribe en una “filiación discursiva” que busca su re-iteración. En segundo lugar, esceno-grafía implica la concepción de la representación como juego, como despliegue o escenificación que instaure, paso a paso, su propia identidad discursiva.⁶

En la concepción de D. Maingueneau, las respectivas escenografías producen el acople de tres instancias: el enunciador (garante de la enunciación); una instancia temporal, un momento (cronografía) y un determinado lugar, un ámbito supuestamente emergente del discurso (topografía). ¿Cómo concibe Maingueneau esa corporeidad de la que nos habla? En sus trabajos observamos las ilustraciones de los distintos tipos de cuerpos emergentes de escenografías tan disímiles como las de la vida piadosa, el discurso de la ética del deber en la Francia moderna, o el de avisos publicitarios actuales, podemos ver que su ethos se puede localizar en el paradigma antropológico. Las figuras relevantes son propias de tipos humanos –San Francisco de Sales, la República como cuerpo de la Madre Patria (y de sus Hijos, les Enfants de la Patrie), el cuerpo de la mujer desenvuelta y activa. En un caso que nos interesa como modelo, en el discurso político, la corporeidad de los coparticipes lo constituyen el pueblo, los ciudadanos, los trabajadores, estos son enunciadores posibles que se enlazan a ciertos lugares, como la Nación, la República, el Mundo del Trabajo. Y esto acontece en algún momento identificable: por ejemplo la constitución de la nacionalidad, en el llamado a la responsabilidad cívica, o en épocas de crisis laborales.

La escenografía constituye una instancia de enunciación que legitima determinado discurso siguiendo guiones pertinentes. La escena se valida a sí misma desplegando los contenidos y los modos adecuados al discurso de la ciencia o la política y sus distintos linajes. Un juego particular actualiza sus reglas y constituye sus sujetos en el despliegue de sus representaciones en tanto escenificaciones de aquello que otorga identidad.

De acuerdo a esta nueva formulación, postulamos la existencia de una trama discursiva que emerge como acontecimiento socio histórico. Las condiciones de producción del dispositivo de enunciación inscriben el acontecimiento en una forma, en una configuración socio-histórica. El discurso implica una situación de enunciación, una escenografía en que el discurso apunta a constituir una situación en la que se legitime a sí mismo tornándose pertinente. Se trate de espacios de encuentros especiales o de dramas institucionales de rutina, es posible postular la presencia de marcas discursivas en las líneas de significación. Estas se encuentren en juego en cada situación singular –actividad política, trabajo científico, actividades de gestión o procesos de producción–, un campo de fuerzas en que se juega la validez discursiva propia de cualquiera de estos campos. Este es el aspecto que nos interesa subrayar en un escrito sobre los contextos de acción institucional, en el que emergen las figuras co-participes de la enunciación y se afectan mutuamente multiplicidad de corporeidades. a las que consideraremos aquí, mediante cierto desvío con relación a Maingueneau, en sentido spinoziano.⁷ Detengámonos un momento en esta propuesta, pues se vincula con aquella introducción del modelo del cuerpo que realizó Baruch Spinoza en el pensamiento occidental, modelo que interpela a la “conciencia”, y a las “pasiones tristes”. La institucionalización del cuerpo como modelo implica desplazar la atención hacia las afectaciones, hacia la fuerza de los cuerpos para perseverar en su propia naturaleza. La afectación (“affectio”) implica mezcla de cuerpos que afectan cuerpos. Spinoza pone así de relieve lo no-representativo.

En su trabajo sobre Spinoza, G. Deleuze nos explica que un cuerpo no se define por su forma,

órganos o funciones; tampoco como substancia o como sujeto. Se define por el conjunto de relaciones de reposo, lentitud, movimiento y velocidad de elementos no formados y además por la intensidad de su fuerza para existir, para afectar.⁸

Guiándonos por esta última línea de significación, nos interesa subrayar el juego de las afectaciones de unos cuerpos sobre otros, especialmente en consideración a que cualquier cosa puede ser un cuerpo—cuerpo Humano, cuerpo animal, cuerpo de la lengua, cuerpo social. Pero también cuerpo jurídico, cuerpos administrativos, cuerpo de ideas, cuerpo de modelos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la sociedad democrática implica multiplicidad de cuerpos definidos en la singularidad de sus individualidades. El poder de afectar y ser afectados, su composición, su reposo o movimiento, las “inclinaciones” de un cuerpo se juega en un complejo de relaciones, en un plano de composición, un plano de inmanencia⁹. En tanto “Nadie ha determinado hasta el presente lo que puede el cuerpo”¹⁰, todos aquellos segmentos¹¹, aquellas afectaciones que lo componen, demandan una ética concebida como etología, una ética vinculada con el plan de inmanencia, pues relaciones y poderes “(...) tienen una amplitud, umbrales (máximo y mínimo), variaciones o transformaciones propios.”¹² La recursividad del pensamiento volviendo sobre los campos en que se juega la pervivencia y profundización de la democracia es interpelada en su dimensión ética, pues como no puede saberse a priori que efectos puede producir un poder de afectación, se requiere de una larga experimentación y gran prudencia¹³ para construir ese plan de inmanencia o consistencia como respuesta a la advertencia que, según Deleuze, Spinoza nos grita en la cara: no sabemos de lo que somos capaces en lo bueno y en lo malocuando se produce tal combinación de afectaciones.

La noción de ocasión.

Como hemos anunciado, en esta parte trabajaremos la noción de ocasión, a la que postularemos como una herramienta nocional pertinente para la tarea propuesta, pues posibilita el advenir de un momento de apertura en los pliegues de esas instancias situacionales., genera una momentánea configuración significativa, un campo que se torne virtualmente legible.

Para encarar esta tarea así anunciada, debemos hacer una breve referencia al sentido que queremos darle aquí a la noción de “ocasión” en una perspectiva que, reiteramos, apunta a las condiciones de posibilidad para el juego en el que una forma de vida lucha por imponer las pretensiones de validez de sus enunciados e instituirlos como legítimos. La noción de ocasión está implícita en los escritos sobreretórica,¹⁴ particularmente cuando esta es considerada un arte que indaga en la dimensión antropológica, que se pone en operaciones cuando los sujetos deben ejercer aquello que, con Habermas, podemos denominar competencia comunicativa.

Con el propósito de explicitar la alternativa que tomamos dentro del campo de la retórica, debemos prestar atención al dominio de la acción social, a los ámbitos de las deliberaciones que se producen para resolver problemas o tomar decisiones, implica examinar aquello que denominamos “contexto etnográfico”, de relevancia decisiva para nuestra concepción respecto a las condiciones socio históricas de producción de subjetividad. La decisión de seguir este phylum dentro de la “pradera de la retórica”, requiere aceptar la distinción entre “hablar” y “decir”. Como vemos en Øivind Andersen,¹⁵ la retórica es un campo compuesto por múltiples narrativas, entre ellas las que derivan de la retórica focalizada en el hablar, considerado como un actuar, como acción que se da a la percepción de manera audiovisual. Hablar implica un “hecho social”, un acto que requiere competencia práctica de los sujetos que la realizan, motivo por el cual en la concepción antropológica de la retórica es posible realizar una articulación con la dimensión política, tal como aparece en Aristóteles. El desplazamiento del “marco institucional” en el que hasta ese momento se habían concentrado los estudios y el tratamiento de los fenómenos retóricos —las practicas jurídicas—, con Aristóteles no sólo se produce una interferencia en el modo tradicional de ejercicio del arte (distinción de las partes oratorias, clasificación, ordenamiento de la oratoria y de las operaciones requeridas), sino que la retórica apunta a la lógica implícita en la constitución de cualquier espacio social, no sólo en

aquellos vinculados específicamente con el tratamiento de problemáticas jurídicas. La especificidad de las formas jurídicas y sus prácticas, como es obvio, asumen un estatuto fundante de lo social y llama nuestra atención respecto a la dimensión jurídica de los contextos de acción. Pero su tratamiento demandaría la realización de otro trabajo.

La acepción antropológica de la retórica relaciona el bien decir con la praxis, con la acción constante de producir significaciones. En la Retórica, Aristóteles se propone examinar la lógica implícita en las argumentaciones, la especificidad del razonamiento retórico, que se basa en la capacidad de argumentar consistentemente. Para ello se requiere operar de manera pertinente en situaciones concretas.

De lo anterior se desprende que la noción de “ocasión” puede ser relacionada con la situación, una instancia comunicativa que, como tal, tiene sus pautas y restricciones¹⁶. La situación concreta demanda que el sujeto tenga un desempeño pertinente, que sostenga una buena performance, para lo cual la acción debe realizarse en el momento oportuno. Esa ocasión incide para que se hable en el marco de lo que está pautado. En el caso que nos ocupa, se produce una trama de significaciones propias del universo simbólico de las ciencias sociales, abre visibilidades iluminando algunas de esas producciones en la maraña, en la selva, que conforma su acervo cultural. El momento en que esto se efectúa evoca algunas de las líneas de significación de la noción de *kayrós*¹⁷, ese momento del hablar en el decir que se efectúa en una situación concreta, en la que una operación coordinada y relevante para una situación posibilita el advenir de las partes en el todo. Su afinidad con el concepto aristotélico de *phronesis* está dado en que éste alude a la prudencia en el obrar, a tener criterios sujetos a racionalidad, “medurados” en el ejercicio de los juicios que deben ser adecuados al mundo sociocultural y al marco situacional en el que los sujetos tienen que elegir la instancia de intervención y el modo de hacerlo de manera convincente, mediante pasos y argumentos razonables, cuando se está involucrado en el tratamiento de un caso¹⁸. El concepto de *kairós*, en consecuencia, nos permite pensar cómo la oportunidad, que demanda capacidad de discernimiento, de criterio adecuado y de buen juicio para la elección del momento y la actuación. *Kairós* implica esa ocasión en que se debe realizar una composición de lugar, una definición de la situación retórica. ¿Qué relevancia atribuimos a esto?

La capacidad reflexiva, que la polis griega potenció e inscribió como marca singular en nuestra cultura, se entrama en la constitución de la sociedad tanto doméstica como civil. Postulada por Aristóteles como producto del *logos*,¹⁹ la retórica se nos presenta significativa en un sentido antropológico. Como señala J. L. Ramírez, Aristóteles vincula la retórica con las tesis de su Política, desplaza la significación que relaciona al *logos* con el conocimiento de lo verdadero, como capacidad para determinar lo verdadero y lo falso. Ante esta acepción, que identifica *logos* con razón teórica, Aristóteles ofrece otro sentido: el sentido del *logos* queda vinculado al conocimiento que sirve de guía para la toma de decisiones. En consecuencia el *logos* se articula a la razón práctica, al razonamiento que orienta a los sujetos para que realicen elecciones pertinentes en su accionar. El interés de la retórica apunta a las problemáticas cotidianas al ejercicio del pensamiento para decidir respecto a situaciones prácticas de modo discursivo y probabilístico, no mediante enunciados legaliformes.

En consideración a lo anterior, la retórica ofrece instrumentos para la elucidación acerca de cómo se constituyen ámbitos sociales mediante la producción-reproducción de pliegues en el entramado simbólico mediante el ejercicio día-lógico, la eficacia de las formas simbólicas e imaginarias y la práctica (praxis) del habla y del decir.

En este punto señalaremos lo siguiente: Aceptemos que “toda determinación es negación” --*Omnia determinatio negatio est*, como sentenció Spinoza-- y que, siguiendo la metáfora con la cual sintetiza Andersen el contenido de su libro, la pradera de la retórica, nos ofrece la posibilidad de afirmar una de las líneas de pensamiento que los embates de la modernidad había desplazado: el

sentido antropológico. En ese caso se produce un debilitamiento de la fuerza adquirida por la huella hegemónica en esa pradera, vigente hasta nuestros días: la relevancia de los tropos, del estudio del estilo, en suma, del decir. Admitamos también que aún sin intencionalidad, al realizar esta operación algo del dictum spinoziano se cumple, aunque no haya una determinatio, una negación en el sentido fuerte del término, se produce al menos un desplazamiento de la atención prestada a las figuras retórica. Queda clara la importancia del momento del habla pues pone de relieve la centralidad de las practicas y desde el punto de vista del análisis del discurso, nos permite focalizar la atención en el dominio de la pragmática, en las instancias de enunciación, evitándonos así caer envueltos en el fetichismo de las palabras. Sin embargo, si bien la convocatoria a las figuras retóricas se inscribe en el linaje discursivo que ha focalizado su atención en el decir, no podemos dejar de señalar cierta bifurcación en esa línea de pensamiento cuando el estudio de tropos como metonimia y metáfora es transducido o interferido por el giro pragmático y quedan en consecuencia tales tropos enredados en la praxis social, en la acción social. En ese sentido podemos decir que el logos posibilita la producción de un contexto etnográfico. Decimos “posibilita” pues los sujetos individuales ponen en juego sus capacidades de agenciamiento, sus competencias etnometodológicas, de selección, valoración y juicio adecuado. Atributos del logos. Pero como nuestro interés es subrayar aquella serie de significaciones que vinculan el logos a la razón práctica, al hablar, a la praxis, tenemos un requisito: esquivar el logocentrismo y valorar las prácticas, los juegos de fuerza, las afectaciones y la lucha.

De modo que entran en juego la trama de concepciones, de sentidos y de representaciones sociales –escenificaciones, darstellung--, en que se desplegará el discurso. Como estamos viendo, en algunas líneas de significación que podemos encontrar en los estudios de retórica, kairós es la ocasión, el momento en que se toma la decisión de realizar el acto de habla o callar. En el Fedro Platón dice que el experto en retórica, debe conocer el arte y además tener “conocimiento de las oportunidades, de cuándo ha de hablar y cuándo ha de abstenerse de hacerlo”. La ocasión propicia, más lo conveniente(prépon) sería la base de la construcción retórica. La operación siguiente es la invención (inventio); de modo que constituirse en el kairós es condición de posibilidad para el hablar, lo que implica praxis como dimensión antropológica articulada a una situación social. En esto focalizamos aquí nuestro interés, no tanto en el decir. Nos interesa el lazo que se produce entre operaciones identificadas como propias del universo de significaciones de la retórica, con las lógicas inherentes a la acción social.

La constitución del momento justo es el de esa temporalidad cualitativa en que algo puede ser expresado con claridad. La ocasión, entonces, implica el montaje de una dramática institucional en la que encontraremos la esceno-grafía constitutiva de un contexto etnográfico, en un tiempo cuantitativo, de reloj, el tiempo social objetivo que regula las prácticas institucionales. Pero lo relevante es que la constitución de esa esceno-grafía es el contexto producido, y al mismo tiempo recursivamente posibilitado, por la ocasión entendida como kayros, como el momento adecuado y legítimo en que algo puede ser dicho en esa instancia precisa.

Ahora, una instancia comunicativa como la que genera un encuentro académico implica reglas y pautas particulares que son efectuadas por agentes institucionales competentes. Todos los involucrados, en cada emplazamiento particular (expositores, audiencia, etc.), despliegan sus competencias para actuar pertinentemente, en el momento adecuado. Esta es condición de posibilidad para la constitución colectiva del espacio social y, en ese sentido, el sujeto de la enunciación –sujeto necesariamente colectivo--, se constituye en la instancia de la pertinencia, de lo adecuado y prudente (kairós). El trasfondo institucional deja ver algunas trazas insitas en sus pliegues.

La ocasión, como momento de mostración probable, de apertura hacia cierta visibilidad, implica aceptar el leitmotiv de la metafísica occidental, que metaforiza el ser de la luz, de la verdad postulada como aquella claridad que ilumina y deja ver con nitidez la realidad tal como es.

Una explicación plausible de la persistencia de esta metáfora es que la levedad de la luz, su aspecto incorpóreo, la aleja de la imagen de las cosas substantivas. El ser como presencia, como fundamento, como entidad suprema, puede ser imaginado como esencia lumínica, afín a la imagen de la luz. En ese sentido, la insistencia del tropo de la luz reitera el fundamento de la ontología tradicional, que ha instituido al ser como ente, por evanescente que este ente fuese. Mas abajo veremos como podemos encontrar, en la noción de apertura a la luz, de luminosidad, un modo que nos posibilite otra visión, desmarcada de la tradición ontoteológica, sus Presencias y sus Copias.

Nos interesa pensar los espacios conversacionales como “ocasión para” escuchar la polifonía de voces entramadas en los pliegues institucionales y además tenemos interés en sostener un pensamiento deconstructivo, opuesto a la creencia en realidades substantivas que se reiteran en su identidad. Sostener el punto de vista que nos otorga la noción de “ocasión” implica ubicarnos en situaciones concretas, en esas oportunidades en las que se toman decisiones y realizan acciones en el dominio simbólico enlazado a las prácticas. Una perspectiva que resalte la presencia de los juegos de fuerza, de los procesos que instituyen espacios de poder, demanda esquivar las derivaciones que interpelan desde el universo de las representaciones. En otro escrito trabajamos la problemática de las representaciones sociales postulando la conveniencia de driblear la interpelación de la noción de representación, mental o social, concebida como intermediaria (mesostés) como instancia que, desde el punto de vista de la deconstrucción, se mantiene en la constelación de la Copia, es decir, de la herencia platónica.

Una palabra clave que acude a nosotros en esta ocasión es *lucus*, que adoptamos como traducción de la germana *Lichtung*.²⁰ Este vocablo fundamental ha sido traducido de múltiples formas: “iluminación”, “claro luminoso”, “apertura”, “iluminación-apertura”. Explorada por Leonardo Amoroso, la noción de *Lichtung* como un ámbito abierto a la luz no alude meramente a un lugar luminoso, sino a un sitio que, mediante operaciones, ha sido abierto a la luz.²¹ Este autor opta por traducir este lugar de luminosidad especial con el vocablo latino *lucus* al que juzga válido para traducir *Lichtung* al italiano, idioma en el que escribe²² Una apertura a la luz, el *lucus* sostiene un acople complejo con la densidad selvática que lo rodea, tiene ciertas características que no lo asimilan a un lugar totalmente descampado, pues

“[...] tampoco el *lucus* es un lugar completamente despoblado: tiene árboles y cañas; sin embargo, su espesura no constituye un concepto absoluto, sino que se determina en comparación con la mayor densidad de la silva: el *lucus* resulta así definido por una densidad relativa (relativa, precisamente, a la de la silva).”²³

Tenemos entonces una relación doble del *lucus* con la luz y con la oscuridad, un vínculo complejo en el que ese nexo se rompe si el *lucus* no es respetado en su especificidad. Talar, devastar un *lucus* (*lucum conlucare*), lo aniquila como tal, deja de ser una *Lichtung* para convertirse en un simple descampado, totalmente abierto a la luminosidad del día, sin el entorno oscuro de la selva que lo abre a la luz y al mismo tiempo la esconde. La delicada armonía entre luz y oscuridad que sostiene al *lucus*, se desvanece.²⁴

Si tomamos, a modo de ilustración, una jornada en la que se trabajó sobre las transformaciones del espacio público,²⁵ a lo largo de dos días se intervino en el entramado de elaboraciones presentadas, despejándose limitadamente, como no puede ser de otra manera en encuentros de este tipo, algo del intrincado tejido de producciones. Se genera así ese espacio de visibilidad limitada, de cierta luminosidad tenue que se abre en la trama, un espacio de visibilidad opaca, a la que podemos pensar con la noción de claridad débil, relativa a la densa urdimbre en que se abre y que la bordea (*lucus*, de *lucere*). El movimiento reflexivo que conlleva el montaje de ese encuentro institucional implica la posibilidad de interpelar al lienzo de significaciones que nosotros mismos vamos entramando. En él devenimos observadores múltiplemente implicados en nuestros espacios institucionales de

pertenencia y de referencia, de modo que la realidad social constituida en nuestra producción de significaciones es efecto de los mandatos de reflexividad instituidos en el dominio de las ciencias sociales; pero también en los múltiples segmentos que nos constituyen como sujetos. Implicación entonces en la maraña en que precariamente habitamos y en los espacios de tenue luminosidad que podemos abrir, como en el encuentro que nos ocupa, en una institución del ámbito público estatal. Como bien lo expresa la afirmación realizada en épocas de “vórtices históricos” análogos a los que estamos viviendo hoy: “[...] nadie posee una morada segura, habitamos en “lucos opacos” En este caso es Virgilio²⁶ quien nos está mostrando la imbricación de luces y de sombras que todo lucus implica.

Es ese entorno selvático y sombrío, con sus juegos de fuerzas sociales y culturales que, revirtiendo las unas sobre las otras, constituyen el dominio socio histórico de la subjetividad que nos habita. El contexto de acción de la experiencia particular de la Jornada, el discurso pertinente de los protagonistas en el momento adecuado, ante los interlocutores adecuados, la apertura de esos claros del bosque, los “lucos opacos” bordeados de maraña, entornados por la densidad oscura de la selva simbólica y de prácticas de la vida académica, implica la segmentada maraña de linajes discursivos que buscan legitimar su decir. Son los desarrollos en investigación social, como las que han sido expuestas en las Jornadas, los que posibilitan identificar la ocasión singular de una instancia comunicativa. Lo que nos interesa señalar entonces es cómo la constitución de la ocasión que nos ocupa convoca ciertas marcas que hacen visible la realidad generada por las formas producidas en el lenguaje. Pero en consideración al hecho de que los hombres construyen realidades mediante el dia-logos, toda acción, toda práctica está articulada a lo simbólico. En el caso puntual que nos ocupa, las nociones de “kayros”, o de “luco”, posibilitan pensar la epifanía no sólo de lo dicho, sino también de lo no-dicho y que puede ser leído en la textura de lo enunciado, en las exposiciones y en la escena institucional como tal.

Y es precisamente en ocasiones de este tipo en las cuales trabajamos implicados en las transformaciones del espacio público, precisamente en un espacio público estatal como es el de la Universidad. Una de las transformaciones, que produce efecto fractálico, es el de las mutaciones del espacio público trabajado por la crisis. Ello precipita el despegue de los sistemas sociales —entre los que están las instituciones educativas— y su separación del mundo de la vida²⁷ que, como se recordará, alude a la relación de los ámbitos de encuentro cara a cara, de prácticas interactivas, con el medio ambiente físico, con la sociedad y con el dominio de la mente. El mundo de la vida implica expectativas mutuamente referidas y que los sujetos operan en un entramado de remisiones lo que les posibilita definir la situación configurando cuáles serán las cuestiones relevantes, fines y esquemas de acción legítimos. Estas construcciones, en Jean Duvignau, han sido expuestas como dramas sociales especiales, o de cierta escala institucional, no se trata de eventos cotidianos y rutinarios. Los saberes instituidos tanto en el campo de las ciencias naturales como en el de las ciencias sociales y humanidades despliegan sus espacios característicos.

No queremos concluir este escrito sin señalar la importancia que asumen los dramas sociales locales, rutinarios, en los que se realizan las prácticas sin las cuales no existirían los espacios institucionales organizados. Estos constituyen el singular concreto de las instituciones que conforman el entramado social y son, en consecuencia, de la máxima relevancia para el desarrollo de la cultura democrática. Ámbitos de encuentros para realizar evaluaciones y tomar decisiones, espacios de elaboración de diseños organizacionales y de procedimientos administrativos o de producción, etc., son afectados en su constitución misma por la “microfísica del poder”, uno de cuyos efectos es plegarse tras las formas de la racionalidad instrumental. Enfocar cada encuentro como una ocasión en el mundo de la vida, genera la posibilidad de cuidar-nos de las afectaciones (affectio) que producen “malos encuentros” en las formas que componen las corporeidades del mundo democrático. El ejercicio de las formas de vida democrática se juega, en consecuencia, transversal y cotidianamente en todos los órdenes institucionales y ameritan la constante realización de bucles recursivos. Dado que la reflexividad vinculada a la búsqueda de eficiencia habitualmente cede a su inclinación tecnocrática

y permanece capturada en la racionalidad de medios, las operaciones recursivas demandan ser incididas por las pautas propias de una clara orientación ético-política de carácter democrático.

BIBLIOGRAFÍA

ARISTOTELES, Retórica, Madrid, Alianza, 1998.

ARNOUX, Elvira. Polifonía. Ed. Cursos Universitarios. Cuaderno # 4, Bs.As., 1987.

AUSTIN, J., Como hacer cosas con palabras, Paidós, Bs. As., 1982.

BAJTIN, M. Estética de la creación verbal. S.XXI, México, 1985.

BOURDIEU, Pierre (1980) Le sens pratique, ed. Minuit, Paris.

BOURDIEU, Pierre, ¿Qué significa hablar?. Economía de los intercambios lingüísticos. Akal, España, 1985.

CASTORIADIS, Cornelius, La Institución imaginaria de la Sociedad. Vol. 1 y 2, Barcelona, Tusquets, 1983.

COULON, Alain. La etnometodología Cátedra, Madrid. 1988

DELEUZE, G. Y GUATTARI, F.,(1977), Rizoma, Valencia, Pretextos.

DELEUZE, Gilles.-- El Pliegue. Leibniz y el Barroco, Bs. As., Paidós, 1989.

--Spinoza: Filosofía Práctica, Bs. As., Tusquets, 2004.

DUCROT, Oswald.—El decir y lo dicho. Hachette, Bs.As., 1984.

DUVIGNAUD, Jean, Introduction à la sociologie. Gallimard, Paris, 1966

FERNÁNDEZ Ana M. “Grupalidad, significaciones imaginarias y producción de subjetividad”. Revista Umbral XXI, México, 1996.

GEERTZ, Clifford, La interpretación de las culturas, Gedisa, México. 1987

GIDDENS, A., La constitución de la sociedad, Bs.As., Amorrortu, 1995.

GUATTARI, Félix., “Lenguaje, conciencia y sociedad”, en El espacio institucional, Buenos Aires, Lugar, 1991.

HABERMAS, Jürgen, Teoría de la Acción Comunicativa, Madrid, Taurus, 1987. Vol. I y II.

LOTMAN, Jurij M. y la Escuela de Tartu. Semiótica de la Cultura. Ed. Cátedra, Madrid, 1979.

MAINGUENEAU, Dominique Geneses du discours, Mardaga, Bruselas. 1984.

--“El ethos y la voz de lo escrito”. Versión, UAM-X-MEX, no 6: 79-92, 1996.

MONTENEGRO, Roberto R., ROSSI Miguel A., “Ethos y producción de subjetividad institucional”, Congreso Internacional Políticas Culturales e Integración Regional, FFYL, UBA, Buenos Aires, 2004.

MONTENEGRO, Roberto, --“Escenografías singulares en las instituciones públicas: reflexividad

y opacidades”, en XV Jornadas de investigación en psicología. Cuarto encuentro del Mercosur. Facultad de Psicología, Buenos Aires, 2008.

--“Intervenciones Socioanalíticas: conversar, puntuar, significar”, IV Foro de psicología organizacional, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Psicología, 2008

RAMIREZ, José L., “Arte de hablar y arte de decir. Una excursión botánica en la pradera de la retórica”. Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados, Universidad Central de Venezuela, Nro. 8, 1999.

RECANATI, François. La transparencia y la enunciación. Introducción a la pragmática. Hachette, Bs.As., 1981. De La transparence et l'enonciation. Pour introduire à la pragmatique. Ed. du Seuil, 1979. Sara Vassallo.

SCHÜTZ, Alfred, La construcción significativa del mundo social, Paidós, España, 1993.

SEARLE, John. Actos de habla. Ed. Cátedra, Madrid, 1980. De Speech acts: An essay in the Philosophy of Language. Cambridge University Press.

SPINOZA, Baruch, Ética, Bs. As., Aguilar, 1982.

ULLOA, F., “Psicología de las instituciones. Una aproximación psicoanalítica”. Revista de la APA, Bs.As., tomo xxvi, 1969.

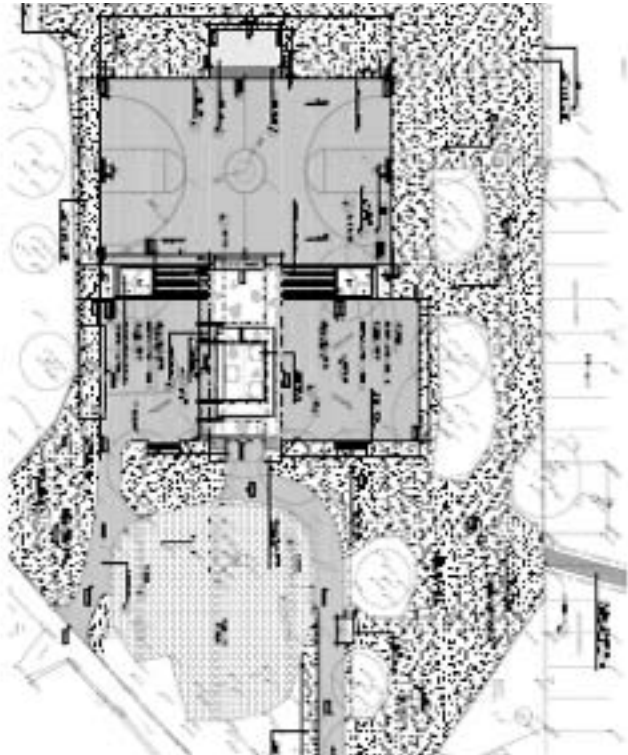
VATTIMO, Gianni, ROVATTI, Pier A., El Pensamiento Débil, Madrid, Cátedra, 1990.

VERON, Eliseo, “Semiosis de lo ideológico y del Poder”. Rev. “Espacios” de Crítica y Producción No. 1, Facultad de Filosofía y Letras, UBA., 1984.

Meaningfully Including a Marginalized Group (Youth) in Planning

–A Toronto Case Study

By: Francisco Obando



Outdoor sport-pad



Indoor lounge

Executive Summary

In a Toronto neighbourhood, Dorset Park, a group of ethno-cultural youth are advising in the planning and development of a million dollar space; an indoor lounge and an outdoor sport pad, a process charged with political and economic tensions.

The purpose of my research was to determine how the young people's participation interfaces with planning, by exploring the contribution to the economic and social development of the community from their participation. Cases where young people participate in planning of this nature are rare and have not been analyzed in the literature. Furthermore, the case study gives insight into the components necessary to go beyond simply consulting residents, to meaningfully engaging them when making planning decisions.

The research was conducted through site visits to McGregor Community Centre, where the facilities will be built, key informant interviews, and by attending meetings where the youth collaborated with City officials, architects, and others involved.

The report shows that the young people that are part of the Dorset Park Youth Advisory Council

meaningfully participated in the planning of the spaces. It outlines barriers that were overcome throughout the process and the lessons learned. The paper outlines the components that were necessary to meaningfully engage a marginalized group (youth) in planning:

- A neighbourhood-level support system composed of empathic and passionate adult allies, appropriate funding sources, and networks of youth service agencies.
- A neighbourhood-level governance system that helps the municipal government to be attuned to the needs of the community.

The report highlights several impacts on the youth and their community from their participation in the project. The young people developed advocacy skills, analytical skills, became aware of their neighbourhood's governance system and were empowered. The community also benefited through the acquisition of much needed culturally appropriate recreation space, enhanced network systems, more active residents, and other benefits.

The report demonstrates that young people can and should participate in planning because the contributions from their involvement do not only benefit the young people, but the neighbourhood in its entirety. The emerging model could be adopted by other cities seeking to improve the socio-economic state of communities through meaningfully engaging marginalized groups.

Introduction

The limited inclusion of youth in planning reported in the literature and evident in planning processes mean that cities are not being designed with the concerns and needs of young people in mind. (Passon et al. 2008; 84) The people who will benefit from, or be harmed by, choices about how cities change for the longest period of time are not being consulted. Societal perceptions of young people's limited capabilities and vulnerabilities contribute to their exclusion from planning decisions. The exclusion of young people is often explained as being a result of the stressful nature of planning processes, which could harm youth whom are not equipped to add value to the process.

This report is a response to the calls in the youth participation in planning movement to include young people in planning further. I explore the inclusion of young people in the planning and development of an outdoor multisport pad and an indoor lounge in one of Toronto's priority neighbourhoods, Dorset Park. This unique case provides an invaluable opportunity to learn about how the inclusion of youth in planning can contribute not only to the development of young people but to the social and economic development of their community. In addition the case study will show the components that were necessary to meaningfully engage this marginalized population.

Enabling Factors for the improvement of Youth participation in Toronto

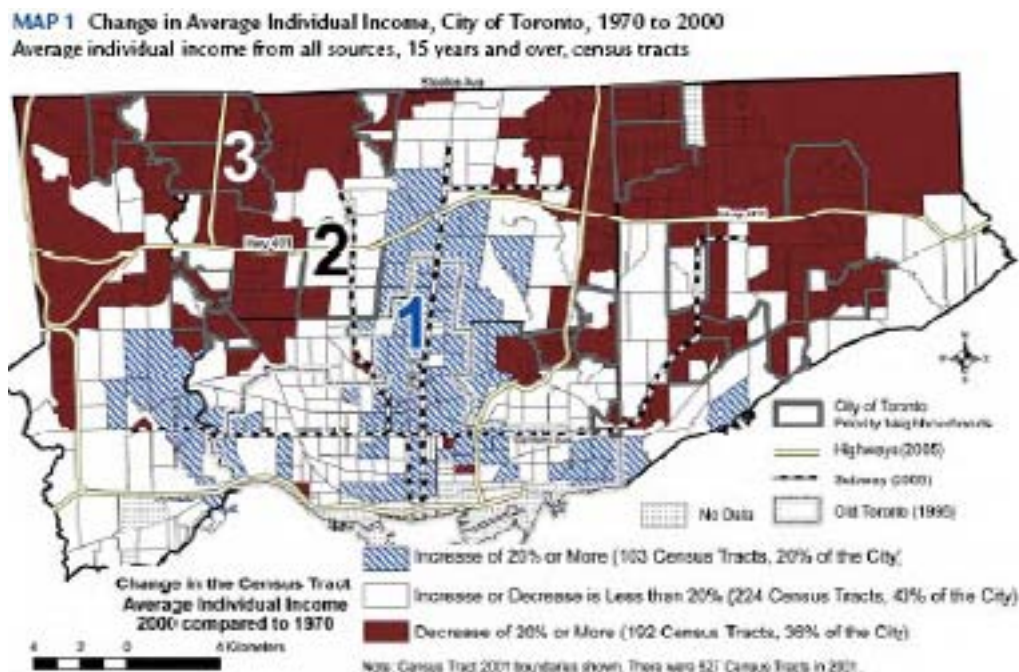
Neighbourhood Change: A strategy to support at-risk communities

Toronto has experienced pronounced income polarization over the past 30 years. In 1970, in 66 percent of Toronto's census tracts, the average income of the residents from all sources was within the middle-income range. In 2000 only 32 percent of the city's census tracts showed that the average income of the residents from all sources was within the middle income range. Meanwhile, the proportion of low and very low-income neighbourhoods increased from 19 percent to 50 percent. During the same time the proportion of high and very high income neighbourhoods increased from 15 percent to 18 percent. (Hulchanski 2007)

Census tract research of changing income over a 30-year period shows a geographic area in the shape of a 'U' that contains the increases in socio economic disadvantage. (See Figure 1) The geographic area representing the inner suburbs of Toronto contains the census tracts that show highest declines in average income from 1970 to 2000. The areas identified as being at a socio-economic disadvantage are also correlated with lower educational attainment, more unemployment and precarious work, greater health problems, more overcrowding and less social infrastructure. (Toronto Summit Alliance 2007; 6)

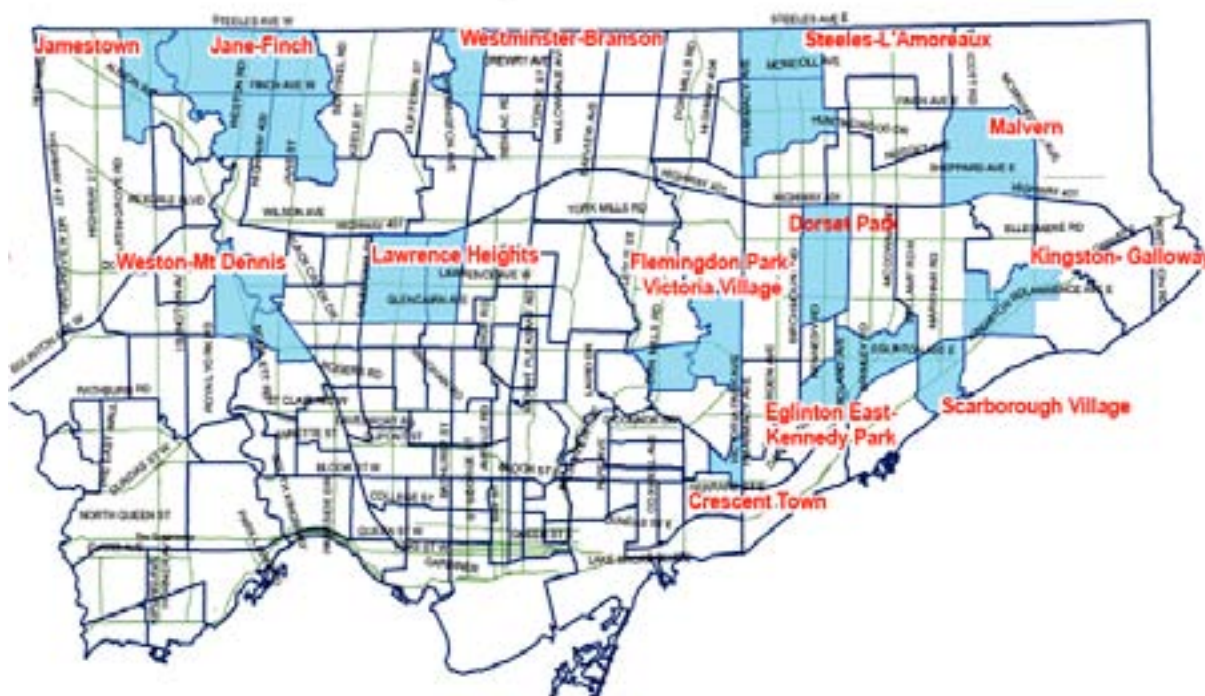
Following from these findings City and the United Way identified that it was important to focus investment on 13 'priority neighbourhoods' based on poor demographic and income indicators and very low investment in social, community and economic infrastructure. (See Figure 2) (Strong Neighbourhood Task Force Report 2005)

Figure 1: Socioeconomic Polarization in Toronto



Source: Hulchanski 2007

Figure 2: 13 Toronto Priority Neighbourhoods



Source: Social Services Management Information Unit, City of Toronto

The former way - How services and programming were allocated in Toronto priority neighbourhoods prior to 2004

The process by which social services, programs and public infrastructure were offered to Toronto neighbourhoods is largely due to a shift in governance structure that occurred in 1998. In 1998 when seven municipal governments amalgamated, the City of Toronto

became the fifth largest city in North America. Each of those local governments had to learn to work together as a new entity. (Parks and Recreation, 2004; 10) Currently, the City of Toronto is made up of forty divisions. Some examples include Public Health and City Planning. Each division has specific mandates, responsibilities, and is often split up into several branches. (City of Toronto Website, Divisions)

The City of Toronto's divisions prior to 2004 worked in 'silos'. According to a key informant from the City it was seldom that staff from different Divisions that offer soft services (planning, parks, forestry and recreation, public health, etc.) to communities worked closely together on projects. There was little to no horizontal collaboration between divisions, instead, all collaboration occurred within divisions in a vertical fashion. A key informant noted that this method of service delivery was not efficient. Toronto neighbourhoods were not being given services based on a concerted effort from a City that understood its residents' needs. A relevant example of how the process of infrastructure delivery took place prior to 2004 comes from the following case of how Parks, Forestry and Recreation allocated resources and made decisions to improve community centres. It is important to note that in most cases service delivery still takes place in more or less this way.

"Before we would send out surveys, and based on the surveys this is what we would build." (City Staff) Parks Forest and Recreation Capital Projects, based on the surveys, make decisions on how to allocate available resources to meet the perceived needs. "Usually what happens with other community centres, or just about any other facility that I have ever been involved with, it's built for you, this is what we offer." (Key informant) A City employee also admitted that the survey was not the best way of gauging what was really needed in a neighbourhood. However, this process is preferred by some Parks and Recreation Capital Projects staff because it requires less time, staff hours, and decisions can be made by knowledgeable professionals instead of "naïve" community groups.

The new way – 'Neighbourhood Action'; changing how infrastructure, services and programs are delivered in the City of Toronto

The City calls the new way it has conceptualized service, program and infrastructure delivery Neighbourhood Action. It is important to understand this new governance structure for priority neighbourhoods because it is a critical element that has facilitated the emergence of the Dorset Park case. The innovative strategy is therefore a key requirement for replicating the case in other cities. Here, I outline how the new governance structure is conceptualized to function. In the upcoming section 'Observations' of case Dorset Park case study, I show how the governance structure functions 'on the ground' in Dorset Park.

To demonstrate how the new strategy is conceptualized to function I will discuss its three parts: Neighbourhood Action Teams, Neighbourhood Action Partnerships, and Interdivisional Committee on Priority neighbourhoods. The City Neighbourhood Action Teams, one existing in each priority neighbourhood, is a City staff team, chaired by one Community Director Champion and supported by one Community Development Officer (CDO). The Neighbourhood Action Teams receive leadership and guidance from the Community Development Manager. The Community Development Officer has the responsibility to provide ongoing support to residents and neighbourhood agencies of his/her assigned priority neighbourhood(s). A key informant from the City described one of the main tasks of the CDO as "helping the community to articulate their needs." Another key task of the CDO is to bring stakeholders in neighbourhood decisions together in a forum called Neighbourhood Action Partnership (NAP). The Director Champion of each priority neighbourhood has the task of understanding the needs of the neighbourhood that emerge from NAP discussions. The Director Champion then present and advocate for those needs to decision makers in the city. (Key Informant Interview)

A key informant described the Neighbourhood Action Partnership (NAP) as a 'table' of those interested in the improvement or development of a particular neighbourhood. Typically those interested in the improvement of neighbourhoods will include several or a combination of the following actors: different Divisions of the City, the Federal government, the Provincial Government, school boards, community funders, private sector, faith groups, communities of common bond, community agencies, and residents (youths, seniors, etc).

The new governance structure also has a tri-level committee which meets every two months and reports to the City Manager, Secretary of Cabinet and Privy Council Office. These inter-government partnerships serve to inform and develop action based relationships. (Key Informant Interview)

The Youth Challenge Fund

The Youth Challenge Fund was also a critical component of the emergence of the Dorset Park case. It is a matching conditional provincial-municipal grant. An analysis of the Fund's purpose and its criteria for making grants demonstrates that without a funding source such as the Fund, youth-led projects will be much less likely to occur. Initiatives that receive grants from the Fund must be youth-led and in one of the thirteen priority neighbourhoods, among other criteria. A more thorough treatment of the Fund is included in Appendix A for those interested in more detail regarding this critical component in replicating the case.

A case study of the Dorset Park youth-led space development

Neighbourhood dynamics

To determine how the inclusion of the youth in the development of the sport complex and lounge contributes to the economic and social development of the Dorset Park neighbourhood, it was important to understand the socioeconomic characteristics of the different groups that make up the neighbourhood. Also, it was important to understand neighbourhood dynamics. This type of an initiative could for example serve to strengthen community cohesion, or mobilize disempowered groups by promoting collaboration between different groups and building capacity. Alternatively, in a fragmented community with high levels of animosity between groups, an initiative that is too overly focused on one group could exacerbate the existing conflicts.

All the census tracts that fall within Dorset Park have an average individual income of 20 to 40 percent below the Toronto CMA average. (City of Toronto neighbourhood profile 2001) Furthermore, Dorset Park is a priority neighbourhood and is one of the areas in Toronto that is in the most need of investment and where investment is expected to have the greatest benefit. (Strong Neighbourhoods Task Force 2005)

There are pronounced socioeconomic differences between certain groups in the neighbourhood. There are houses worth in the \$300,000 range immediately adjacent to Toronto subsidized housing. Residents of distinct economic backgrounds tend to be in conflict since they tend to have different preferences for public infrastructure as a product of for example different preferences in recreation activities.

A substantial number of the residents of Dorset Park are visible minorities: 71.9 percent in 2006. (City of Toronto Neighbourhood Profiles) The percentage of the total Dorset Park population that was a visible minority in 2006 was 21.3 percent higher than that of just 1996. (City of Toronto Neighbourhood Profiles) The various distinct ethnic backgrounds of Dorset Park residents coupled with the fact that many residents are new

naturally led similar ethnic groups to congregate. The creation of ethnic 'enclaves' allows people to create networks with others who speak the same language, have similar customs, etc. (Li 1998) Cliques from different enclaves can create group animosity and result in conflict. Several of the key informants who work in the neighbourhood noted that young people from African-Canadian background tend to enter into conflicts with Tamil youth.

Furthermore, several key informants reported that the community is aware of existing youth violence. "The violence is often limited to school fights, but it is very present." (Key Informant) It was described as a component of youth culture. "It's a culture right now. It's a culture of lack of

responsibility and a culture of serious lack of leadership and it's a culture permeating to Scarborough and to other communities and young people who are marginalized. Some are trying their best and some are doing the opposite.” (Key informant)

Lastly, the Dorset Park groups that interviews revealed as being the most underserved were young people and the elderly. “The two most marginalized groups in the community are youth and seniors... some seniors don't even come out of their house because they don't have a strong community foundation.” (Key informant) These two groups were often described as being in direct competition with each other for the limited space in the local community centre.

Observations

The meaningful Participation of youth

The extent to which the participation of the youth was meaningful in Dorset Park was one of my research questions. I identified that the Dorset Park case was unique and a step forward in the extent to which young people were being engaged in planning, I wanted to make sure that the components that I identified that contributed to the emergence of this case resulted in ‘meaningful’ participation. If the components that contributed to the emergence of the case resulted in meaningful participation and the meaningful participation had positive impacts, or contributed positively to the economic and social development of the community, I would be able to recommend that other cities adopt those components in order to achieve similar impacts. Lastly, I would be able to recommend that young people are further involved in planning given that the planning interfaced successfully with the participation of youth in this case.

I include the criteria which I used to determine the extent to which the participation was meaningful in Appendix B. To summarize, I modified Kara's (2007) Youth Involvement Audit Checklist Tool. The tool is made up of a set of indicators which I applied to the Dorset Park Youth Council. In Appendix B I also explain why I felt that this was the most applicable tool available in the literature to this case.

Figure 3: Dorset Park Neighbourhood



Source: Toronto City Neighbourhood Profiles

Figure 4: McGregor Community Centre



Source: Google Earth
immigrants

To carry out the evaluation of the young people's participation I watched how they participated in two Project Team Meetings¹, I briefly attended a capacity building workshop (this particular workshop was on team-building), I interviewed the adult coordinators of the council and conducted an informal interview with a young person from the Council.

A project team meeting consisted of an architect and a landscape architect presenting potential options for the creation of the indoor and outdoor components of the McGregor lounge. The young people participated actively in the decisions made during Project Team meetings. I acknowledge that a comprehensive evaluation of the extent to which the involvement of the Council is meaningful, would require working with the youth, to obtain more detailed and representative feedback about the youth's perceptions of the participation. However, I believe that the grasp I have of their involvement is sufficient to deem the participation meaningful.

Enablers of meaningful participation

This section will demonstrate that several of the key barriers identified in the literature were addressed in the Dorset Park case.

Barrier: societal views of youth and the perceived limited practicality and value of the inclusion of youth in planning

Enabler: A neighbourhood-level support system for young residents

Planners have short supply of the time and resources needed to build participant capacity and provide continuing adult assistance. (Frank 2006; 369)

The neighbourhood-level support system includes the Youth Service Provider Network, Youth Link, the Parks and Recreation McGregor Community Centre Youth Worker (Youth Outreach Worker), Action for Neighbourhood Change and the Project Learn Coordinator (Youth Coordinator). I have chosen to present the 'support system' in this order because it allows me to create a chronological

¹ For more detail on Project Team meetings and a timeline of the main events of the process please refer to appendix A.

narrative of how the project unfolded. The narrative was compiled from interviews with key informants. For a time line of the events and a description of those events please refer to Appendix C.

In Dorset Park the different youth service providers meet regularly in a forum called the Dorset Park Youth Service Provider Network. According to a key informant, “there are up to 15 youth service providers that make up the network at any given time.” The purpose of the Network is to coordinate efforts to meet the needs of young people in the neighbourhood. Two youth service providers that are part of the Network which had an especially impactful role in the case of the youth-led planning and creation of an out-door sport pad and a lounge in McGregor Community Centre are Youth Link and Action for Neighbourhood Change.

The Narrative of the Dorset Park Case Study:

Initially, Youth Link staff partnered with the Youth Outreach Worker of McGregor Community Centre to establish the Dorset Park Youth Advisory Council. Following the establishment of the Council, some of its members were recruited to take part in the Scarborough Youth Action Project, a project that was being undertaken by Youth Link in the neighbourhood to determine the needs of local youth.

As part of the youth’s involvement in the project they conducted focus groups with other youth to determine the main concerns of young people in Dorset Park. The outcome of those focus groups was the identification of the concerns of Dorset Park youth. The youth’s concerns were primarily a lack of youth-friendly space, lack of employment and strained relations with the police. These findings were presented at a Youth Symposium (a presentation attended by over 100 youth) and to others from the community.

Once these needs were identified, the Council, with the support of the Youth Outreach Worker, prepared a proposal to the Youth Challenge Fund. The proposal was for a grant to create a multi-use recreation facility that would include a basketball court and a multi-purpose recreation area, among other things. There were revisions that needed to be made, but eventually the proposal was accepted by the Fund.

The Council’s proposal was then presented, through the United Way, to a private donor. The donor initially agreed to fund a substantial sum for an outside recreation space. The youth had identified that the tennis courts behind the community centre were underutilized and that the space could be used to create a sports facility that would be enclosed by a dome to facilitate all-year access. The different City divisions, the youth of the Council and the Fund after several negotiation sessions were in agreement that this was a plausible way to address the lack of recreation space in the neighbourhood. However, the counsellor did not agree that one community asset should replace another and the process lost traction. (See Figure 5)

Action for Neighbourhood Change (ANC) became involved through their community engagement worker around the time of the application to the Fund. The ANC community engagement worker became a co-leader of the Council. ANC is community organization that seeks to promote ‘resident led solutions to resident identified issues’, is another key component of the support system. “ANC is a United Way funded entity that is made up of a manager and two community engagement workers that will be in each priority neighbourhood by the end of this month (January).” (Key informant) The entity “conducts needs assessments and builds community capacity through engaging different groups” through “door-to-door campaigns and working with existing neighbourhood groups.” (Key informant)

As the process unfolded the adult allies quickly became aware that the youth were not able to meaningfully participate in meetings with adults. The youth lacked the confidence and the skill set to participate. According to a key informant to address the lack of participation capacity adult allies began running workshops for up to forty youth that were supported financially by the Neighbourhood Action Partnership (NAP). The skills acquired in the workshops were put to practice in the initial stages of the process when the young people mobilized to advocate for the tennis court space for their project.

The youth workers reported that as the youth took part in the training their ability to participate began to improve. “They (the youth) ask those questions now. What is that line item? Initially they didn’t. Sometimes people felt that we (adult allies) were the ones trying to stir stuff up but we weren’t. The youth just weren’t at the level where they could ask those critical questions. So it wasn’t an equal partnership. You can’t be naïve about that. You have power dynamics at play and you also have people that have more knowledge about a particular topic than other people. So I think that was difficult at the beginning.” (Key informant)

The contribution of the adult allies in working to prepare the young people to be able to participate is invaluable to the process. I include a more complete summary of their contribution in Appendix D. Any attempt to replicate the process will require people who are passionate and empathic, and who understand the neighbourhood culture, working alongside the marginalized group. (See Appendix D)

Barrier: of the traditional exclusionary planning structure

Enabler: The restructuring of City’s framework for neighbourhood service and program provision at work in Dorset Park

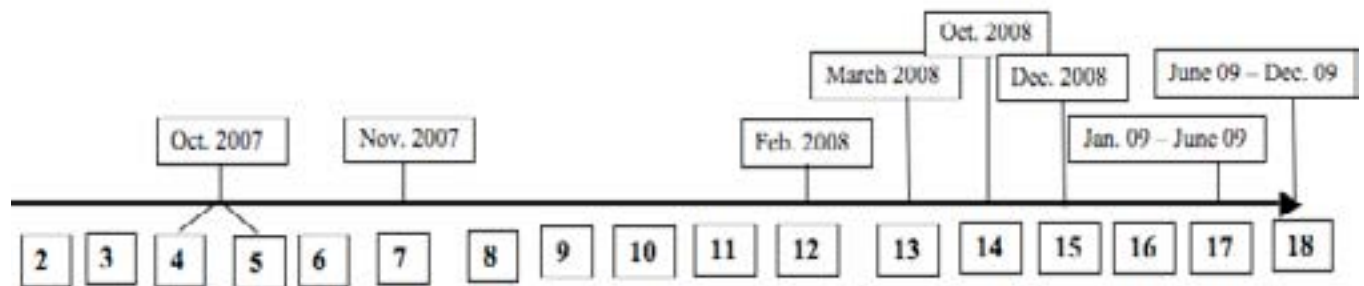
In the literature review of youth participation cases it was determined that barriers to the meaningful inclusion of young people in planning are structural. The adult-oriented process has legalistic, political and economic tensions that not only exclude young people but residents in general. The process to include residents in planning is flawed and does not result in meaningful participation. It is imperative that the community context in which planning operates be altered. (Checkoway 1982; Checkoway and Finn 1992). Without structural change it is noted in literature that “agencies will continue to select safe methods, such as public hearings –designed to provide public relations and serve administrative ends without transfer of power to ordinary citizens.” (Checkoway 1982; Checkoway and Finn 1992).

These calls for a change in the structure of community planning and of service and program allocation at the community level have recently taken place in Toronto. The conceptualized neighbourhood-level governance structural changes are outlined in Section V Part i - c. Here I discuss how the conceptualized change in governance structure is manifested ‘on the ground’ in Dorset Park.

The City Neighbourhood Action Team community development officer for Dorset Park sits on the Youth Service Provider Network described previously. The Dorset Park CDO is attuned to the needs that are identified by the youth serving sector of Dorset Park. When the Dorset Park CDO became aware that the Dorset Park Youth Advisory Council had, with the help of Youth Link, identified that there was a significant need for youth space in Dorset Park, she brought the issue to the Neighbourhood Action Partnership table, a group of stakeholders in neighbourhood issues. The stakeholders that made up that Dorset Park NAP were “Public health officials, City Parks and Recreation management, other City staff, the United Way, representatives of the Dorset Park Youth Service Network and residents.” (Key informant) According to key informants the NAP has, in the past, had a strong focus on youth related issues. Recently, however, the NAP is expanding its focus to a more holistic community approach that includes other groups more actively.

The chair of the NAP is the Community Director Champion. This person is privy to the salient community issues in the case that an issue arises that needs to be escalated to the Interdivisional Committee on Priority Neighbourhoods, ‘the corporate decision making table’ of the City of Toronto. In the case of Dorset Park the Director Champion and the Community Development Officer perform the role coined by Breitbart (2007) of power brokers. They make governmental resources more available, creating structures within the political system that include youth, and promote policies that support youth interests. (Breitbart 2007; 244) For example, In Dorset Park the Community Director Champion acts as the liaison between the Project Team and the local councillor.

Figure 5: Timeline of events



1. Establishment of first youth council
2. Partnership of the Dorset Park Youth Council with Youth Link
3. Symposium to present findings of focus groups
4. Dorset Park Youth Council Applies for a Youth Challenge Fund Space Creation Grant (October 2007)
5. Dorset Park Youth Council Applies for a Youth Challenge Fund Capacity Building Grant (October 2007)
6. The Youth Challenge Fund and the City respond to the proposal of the Youth (October 2007)
7. The Dorset Park Youth Service Provider Network and the City's Neighbourhood Action Team support the Youth Council's proposal (November 2007)
8. The ward councillor puts a motion to block the development in council
9. The Parks Forest and Recreation Capitol Division offers new option
10. The Parks Forest and Recreation Capitol Division offers new option
11. The ward councillor puts a motion to block the development in council
12. Lounge Proposed by Parks Recreation and Forest Division (February 2008)
13. Project Learn Begins (March/April 2008)
14. Final sketches and Community Consultation for the outdoor sport pad takes place. (October 2008)
15. The process of creating the outdoor space begins (December 2008)
16. The process of creating the indoor lounge begins
17. Sport Pad construction January 26 2009 – June 12, 2009
18. Youth Lounge Construction June 22 2009 – December 23 2009

Please refer to Appendix C for a description of each event.

Note: This timeline is only a rough approximation created based on reports from key informants.

Barrier: lack of sufficient funding to undertake engagement projects, addressed through three key sources of funding.

Enabler: The availability of funding for youth initiatives in the Dorset Park neighbourhood

The contribution of three funding sources [the Youth Challenge Fund, a private donor, and the City's Partnership Opportunities Legacy Fund] made the planning and eventual creation of the outdoor sport pad and indoor lounge possible.

The project to create space for youth in McGregor met the key criteria of initiatives funded by the Youth Challenge Fund, it was 'youth-driven' and in one of the 13 priority neighbourhoods. Furthermore, the Dorset Park Youth Council was proposing to 'create space', one of the three categories to which the Fund allocates resources. The Fund has currently allocated over a quarter

of the total invested funds towards the creation of the two spaces and is a strong advocator for the project being youth-driven. The Fund also funded the creation of a two-year youth capacity-building project, Project Learn. The leader of Project Learn facilitates the Youth Council, and runs workshops on team-building, public speaking, conflict resolution, advocacy, etc.

A second funding source of the project was a private donor that became aware of the Youth Council's proposal to plan and create culturally appropriate youth recreation space, through the United Way. The private donor has contributed approximately 20 percent of the total funding required for the two spaces.

The third funding source was the \$13.0M City of Toronto 2007-2010 Partnership Opportunities Legacy (POL) Fund. The McGregor project met the criteria for the City to use a portion of the \$1M from the POL fund that can be allocated to the Dorset Park Priority neighbourhood. The purpose of the POL is to leverage financial partners and encourage the neighbourhood-based partnership mandate of the City, thereby leaving a lasting and visible change in the community. (Internal City Document POL) Please refer to Appendix E for an outline of the full criteria of the POL fund.

VIII Preliminary Impact Analysis

It is clear that determining impact is a complex task especially due to the multifaceted nature of the community change process within which the project took place. Based on self-reporting of a member of the Dorset Park Youth Council and the youth workers who work directly with the council, it became clear that the project had significant positive impacts on the participants. The inclusion of the young members of the Council in the creation of the space can be seen as having provided the participants with a sense of pride, self-efficacy and communication skills, and the ability to produce high quality feedback and advice regarding choices to create a space. Impacts on the community seem to be positive as well. At the current stage of the process I can only speculate on the possible impacts of the new spaces on the community and on the communities' acceptance of them. However, it was clear that other communities see the youth-led development of space as a positive initiative. The initiative is creating a vibrancy and awareness, providing much needed community space, and creating future leaders that have the ability to positively impact their community. The next section will highlight some of the positive and negative impacts on young participants and the positive and negative impacts on the community and community development.

Highlights - positive impacts on the young participants

The young people have developed advocacy and analytical skills

Young people are asking important questions that adult allies and project proponents have been reluctant to ask. In a Project Team meeting I attended a young person wanted to know why a public consultation was taking place, given that the legal drawings were in the process of completion and that the Youth Council had been given the task of making the decisions regarding the development of the lounge. In my opinion his question alluded to the fact that it does not make sense to hold a public consultation since it did not appear that the community residents would be able to influence any of the decisions regarding the development of the lounge.

The young people have developed excellent communication and diplomacy skills

At a Project Team meeting an adult member asked why the small staff room in the lounge was made of glass. One of the Youth Council members quickly interjected; the person who is 'staffing' could supervise and take a private call or have a private conversation if need be. The response was a concise and eloquent explanation of what had undoubtedly been a decision that was made with careful thought, by the youth. The response demonstrated excellent communication skills. According to key informants the young people have come from a place where they had to yell

and blurt out sentences such as, “you’re lying, why are you lying man” to now “pushing back, not necessarily challenging authority but certainly speaking in a way that people can appreciate where they are coming from”. (Key informant) Lastly, the youth adult workers noted seeing a significant improvement in the range of their vocabulary, “they now use terms like MOU...”

The young people are becoming aware of the structure of government and their role as active citizens in it

The young people who took part in the process now understand the political dynamics at play in a municipality, how decisions are made and their role as citizens. The councilor asserted that these young people are becoming involved in advocacy for improving the situations in their buildings, since they understand the process and tenant rights. This sentiment was echoed by other key informants who reported that the young people now know the key players who serve as linkages to decision makers in their City: the community development officer, the director champion, the councillor’s office. They are also aware of the support system networks that exist in their neighbourhood.

The young people are empowered in general

The young people understand the role they are playing in advising on decisions for space. A young key informant noted that the space is not only for them but for their community. In my opinion some of the youth see it as a privilege and do not take their positions for granted. Key informant interviews demonstrate that the youth now know that they ‘have a voice’ and that their opinions about decisions regarding the space, given their role as users, are valid.

Highlights - negative impacts on young participants

Frustration, anger, disillusion, were all significant parts of the process. The initial barriers (See Section VII Part ii - c), were huge hurdles that the youth council, adult allies, and City staff had to overcome. There is a very real possibility that the learning stages of the project had a negative impact on young people who already felt marginalized and could have had low self esteem. It is not clear the extent to which the challenging aspects of the project will have lasting negative effects on the youth. It is also not clear whether or not the initial most challenging stages led to the youth’s low interest that was reported by adult allies. It is also not clear if participating in the process made the youth, especially those who dropped out, better off than before they participated. The earlier stages were described by key informants working with the City as having been filled with ‘growing pains’. There were power imbalances that needed to be addressed and the rebalancing process was met with some resistance. The process and way in which the youth participate has improved significantly, which according to key informants is largely a result of the capacity building and the lessons learned along the way.

Highlights – Impact on the neighbourhood

In Frank’s (2006) review of the available cases of youth participation in planning related projects, she presents the ‘anticipated’ impacts on the community in terms of how the outcomes of the participation addressed youth and community concerns, generated information, presented feasible recommendations, and implemented the youth’s recommendations. This case is successful in that it achieved at least to some extent all four benefits and thus contributed to the community’s development.

The Youth Council effectively identified a community need (culturally sensitive recreation space) through focus groups with community youth. (See Section VII Part ii - b) Since the Council has effectively partnered with funders and the City to plan and eventually create recreation space, it follows that both the concerns of the youth directly involved and of other youth from the community were met. Naturally, the specific needs and wishes of the community youth are not being met to the extent that they are of the youth actively involved in the process. However, there are likely to be benefits from people in the demographic of the end users (youth) making decisions on how space is created.

Speculating on the concerns of the larger community is much more difficult, especially given the reportedly 'fragmented' nature of the community and of all the diverse needs that are present in any community. However, members of the community (the youth) are being empowered. Some young people are going out into their communities to advocate for tenant rights in their apartments. Examples such as this are likely to begin to change negative perceptions of young people portrayed by the media. Some tangible benefits to the community have been the reported interest of other communities to replicate the model. Dorset Park was reported to have become a verb. Other neighbourhoods that hear about the initiative want to Dorset Park their neighbourhood. Furthermore, one key informant reported that agencies are becoming interested in working in and with Dorset Park groups.

"Agencies are now attracted to Dorset Park, not that it wasn't happening before, but there has been an increase. So there are folks out there, agencies that will contact myself and say, 'What are you doing, how can we work with you?' ...Woodgreen Community Services that provides employment assistance is an example." (Key informant)

Negative impacts are harder to speculate about. There were no key informants who reported negative community impacts. However, some were sceptical to the extent that benefits will extend to the larger community. "Maybe this empowers people to think that they can also create the same impact that the youth have, and organize to achieve something as great as what happened here. Realistically, it takes a lot of things coming together at the same time."

Key informants reported a level of animosity between certain ethnocultural cliques of youth in the community. Since there is limited space in the community centre for other members of the community, a key informant reported that "turf wars" might be a negative implication of the process to the community.

Information does not seem to be recorded by any of the parties involved. It was very difficult to find information about the case. The lack of recording constitutes a significant disservice to the community, to the individuals who experienced hardships navigating an innovative model, and to the City as a whole, which would have a difficult time benefiting from the lessons learned from the experience.

X Conclusion

The efficacy of the available methods of public engagement, in local decision making, has been a cause of debate for some time. Questions that come up include: Does a community consultation constitute residents' participation in decision making? Did the process provide adequate opportunities for participation? Did the stakeholder influence the eventual outcomes?

Maybe we have been looking for the answers to these questions in methods (public consultation, public meetings, etc.) that will never be conducive to giving us the responses we deem acceptable.

In my research I sought to determine how planning interfaces with youth participation and the contribution to the community from the meaningful engagement of youth in planning. I found that for a marginalized group, ethno-cultural youth, to be meaningfully involved in planning two main components were required: a neighbourhood-level governance system (that allows local decision makers to be attuned to the needs of resident groups) and a neighbourhood support system (that builds the capacity of resident groups and enables them to advocate for their needs). I found that these two vital components resulted in the meaningful participation of youth, which contributed positively to the economic and social development of the neighbourhood. I found that youth were able to participate in a complicated atmosphere, filled with economic and political tensions. I outlined in my report the barriers encountered and lessons learned from the experience.

Nurturing the neighbourhood level governance system and the community support system would lead to further meaningful engagement, not only of youth but of marginalized community groups in general, potentially resulting in significant contributions to communities' development.

Appendix A: Enabling Factor – The Youth Challenge Fund

The Youth Challenge Fund was also a critical component of the emergence of the Dorset Park case. An analysis of the Fund's purpose and its criteria for making grants demonstrates that without a funding source such as the Fund, youth-led or community-led projects will be much less likely to occur. Initiatives that receive grants from the Fund must be youth-led and in one of the thirteen priority neighbourhoods, among other criteria.

The February 12, 2005 matching provincial-municipal transfer –The Youth Challenge Fund, is a response; partly, to the deficiency in funding in the sector and partly, to the 2005 surge in gun violence. (Youth Challenge Fund – Funding Guidelines) The purpose of the grant is to provide youth led services and programs in Toronto's priority neighbourhoods that would promote youth achievement. Thereby, "breaking down barriers to youth success that are a product of racism, poverty, lack of education and inadequate service provision." (Youth Challenge Fund – Funding Guidelines) The province of Ontario committed \$15 million to start the fund. To promote private investment the province also committed to matching up to another \$15 million for a total potential investment of \$45 million, over three years.

Successful proposals to the Fund were initially conceptualized to be required to meet three criteria; first, the initiative would be youth-led, second, the resources would be invested in one of the 13 priority neighbourhoods, and the third, the initiative must fall under one of three categories. Each category was conceptualized to have a maximum amount of money that could be given as a grant. The first category is 'Building Great Ideas' (Supporting the development of groups with good ideas; design a program, etc.) which allots a maximum grant amount of \$50,000. The second category, 'Creating Youth Spaces' (Supporting groups to purchase equipment and supplies, develop a plan to create new spaces for youth, etc.), has three funding sub-categories. The largest maximum amount is \$250,000 and is allocated to the subcategory, 'Capital Improvements and Renovations'. The third type of grant is called 'Investing in Youth' (Supporting groups to build youth leadership in neighbourhoods, improve learning and education, etc.) and allots a maximum grant amount of \$450,000. All projects must seek to achieve the mandate of the Fund described above. (Youth Challenge Fund Website)

Appendix B: Criteria for evaluating participation

After a thorough review of the youth participation literature that evaluates or gauges the extent to which participation is meaningful, I decided to use Kara's (2007) 'Youth Involvement Audit Checklist Tool' to help me evaluate the engagement of the Dorset Park youth in the creation of the space in McGregor Community Centre. There are three main reasons that I decided to use the Checklist Tool, published in Children, Youth and Environments, they are:

1. The Checklist was created with the feedback of young people taking part in different types of municipal youth councils across British Columbia as well as four municipal staff that worked with the youth on those councils.
2. The Checklist was developed with the aid of some of the most notable tools available in the literature to evaluate youth engagement. An example is Hart's (1997) Ladder of Youth Participation an evolution from Arnstein's (1969) version.
3. The Checklist was developed by a practicing social planner working with the City of Vancouver and actively engaged with youth councils.

First, I want to note that this is only a preliminary evaluation of the participation of the Dorset Park Youth Council. I acknowledge that there are significant differences between a municipal youth council and a community youth council, like the Dorset Park Youth Advisory Council. To address this discrepancy I have made certain amendments to the tool taking some differences between the two into account. Second, I acknowledge that a comprehensive evaluation of the extent to which the involvement of the Council is meaningful, would require working with the youth, to obtain more detailed and representative feedback about the youth's perceptions of the participation. This analysis is only a starting point to understanding how meaningful the participation of the youth was.

To carry out the evaluation of the young people's participation I watched how they participated in two Project Team Meetings, I briefly attended a capacity building workshop, I interviewed the adult coordinators of the council and conducted an informal interview with a young person from the Council. I believe the grasp I have of their involvement is sufficient to deem the participation meaningful.

Modified version of the Kara's (2007) Youth Involvement Audit Checklist Tool

I. Pre-Involvement Stage

Since the council is already well-established I did not use the indicators in Kara's (2007) Pre-Involvement Stage.

II. Sustaining Involvement

Once a Council has been designed and is underway with active youth participants, youth need support to continue participating.

Ingredient (a): resources and training

Without financial aid and in-kind support, youth will not usually be able to offer their full range of assets to municipal decision-making. There are exceptions, especially if a specific issue has mobilized youth who are already networked or organized to put pressure on municipal government.

Indicators for ingredient (a)

1. Youth involved with municipal decision-making are given the opportunity to access training, including but not limited to:
 - a. facilitation
 - b. advocacy
 - c. note-taking (an under-rated skill!)
 - d. interest-based negotiation
 - e. conflict-resolution
 - f. mentorship
 - g. research
 - h. policy development
 - i. local government 101
 - j. communication and group process
 - k. assertiveness
 - l. public involvement philosophy and practice

- All members of the Dorset Park Youth Council have access to capacity building and skill-building workshops and exercises

All members of the council have access to Project LEARN (a Youth Challenge Fund funded

project) workshops take place on a weekly basis in McGregor Community Centre. Capacity building was identified as an important part of supporting the council from its establishment and a wide range of issues are part of the training.

“Everything (as a part of project Learn) is done at a cultural level. We meet in a circle (no tables in front of them unless they have to write). A lot of times it’s a discourse, it’s a dialogue, and education is governed by a minute taker who is part of the core group who e-mails the information. There is always somebody there to educate. It (Project Learn) supports them with a knowledge of self and a basic foundation where most elders or adults that are in a room might think that everyone is privy to but that might not be the case.” ” (Key informant)

2. Youth are resourced/supported to participate in municipal business (e.g., planning committees, budget processes) including some combination of being paid for their time and/or being given food, transportation subsidies, childcare support, and access to computers and office space.

- A core group does receive a stipend for their work with Council related matters

This indicator therefore demonstrates that a core group (13) of members from the council, those who agree to attend Project Learn activities regularly, are supported financially. Not all members of the Council do not receive financial remuneration for their contribution.

Ingredient (b): legitimacy

Youth councils that are divorced from their constituencies quickly lose energy and momentum—and become targets for criticism. Youth council members need to remember that they are bridges between adults with decision-making authority and the vast range of youth in their communities for whom they are speaking. These positions come with responsibilities to consult and to catalyze youth to organize around their passions and interests. Similarly, I believe that a community council such as the Dorset Park Council should act as a bridge between the adults with decisions making authority and the vast range of youth in their community for whom they are in this case, making decisions on layout of the spaces for.

A good municipal youth council will make this a priority in the following ways:

Indicators for ingredient (b)

1. Youth council mandate makes specific reference to the consultative responsibilities of youth members.
2. Youth council budget includes money for training on public consultation techniques (for council members and members of the youth community).
3. Youth council budget includes money to implement consultation processes.
4. Youth council members are officially linked to other youth networks and youth organizations (i.e., each member is a liaison to other youth organizations).
5. Youth council members regularly create space on their agendas for youth from the community to speak to council agendas, and/or to raise new business.
6. Youth council agendas and meeting minutes are widely disseminated.
7. Youth council meetings are widely promoted, accessible, and attended by non-council members who witness the proceedings.
8. Youth council members provide issue specific training to youth and youth groups on how to navigate the municipal bureaucracy (e.g., for accessing funding, for sitting on staff committees, for attending consultations, or for accessing city council meetings).
9. Youth participants age out and/or have time-limited participation to prevent a small number of youth from dominating and to open up chances for younger youth to develop a leadership

presence.

- The Council seems to be legitimate although there is always room for improvement

The Dorset Park Youth Council is an open council. A key informant said that anybody who wanted to join and be involved was welcome. Also, the council holds events for other young people in the community and the larger community regularly. A key informant noted that the council would try to start holding training session for younger youth 'tweens' based on the training they themselves receive. It is unclear the extent to which the council goes, beyond these three activities, to consult or engage other youth from the community.

Ingredient (c): youth-friendly meetings

While some youth are very comfortable in formal settings, many are not. Adults and youth often both benefit from having the following characteristics associated with meeting processes (especially when youth council members attend city council sessions, or meetings of senior staff):

Indicators for ingredient (c)

1. People introduce themselves at the start of a meeting.
2. Adult members are given the opportunity to receive training on creating youth-friendly spaces.
3. Time and day of meetings is accessible.
4. All participants receive anti-oppression training.
5. Healthy food and refreshments are provided where budgets allow.
6. Work arising from the meeting is equitably shared between youth and adults, rather than adults expecting youth to volunteer for tasks under the oft-mistaken assumption that they have more time.
7. Laughter and fun are included.
8. Youth and adults both feel comfortable to speak in their own way.
9. Youth and adults feel comfortable enough to inquire when they don't understand something.
10. Youth feel comfortable enough to strongly disagree.
11. Older youth, representatives from youth organizations and alumni have clearly defined roles if they are present.

- Meetings have become more youth friendly.

Meetings are discussed in the Barriers and Lessons Learned. There have been many lessons learned from how the meetings were run in the beginning of the process. However, I believe that the Project Team meetings that I attended met most of the indicators for a youth friendly meeting.

Several important indicators that I am not certain the meetings met are; all participants receive anti-oppression training and Adult members are given the opportunity to receive training on creating youth-friendly spaces.

Ingredient (d): effective meetings

Like any other type of decision-making body, municipal youth councils need to demonstrate that they can operate effectively. Without this, youth members will get frustrated and stop coming.

Indicators for ingredient (d)

In effective municipal youth councils, the group:

1. Establishes guidelines and grievance/conflict-resolution procedures.
2. Clearly establishes expectations of one another and the process.

3. Clearly identifies the criteria for success to enable all participants to understand why they are participating and what they hope to achieve.
4. Uses clear communication with transparent decision-making processes.
5. Sees action resulting from their participation (i.e., makes some form of community impact).

- From my limited involvement with the Council I believe that they have effective meetings.

From my observations it seemed that the council had a clear process by which they make decisions regarding the two spaces that are being created. If a decision is required from the young people, at a Project Team meeting, the youth that attend the Project Team meeting present the decision that needs to be made the following week to all the members of the Youth Council. They then decide as a group. Also, Council meetings are structured based on a daily agenda. With regard to community impact I think that the space creation project the Council is involved in will make a positive contribution to the community's assets. Furthermore, the youth hold periodic events for members of their community.

Ingredient (e): shared decision-making power

This is the hardest area for most stakeholder participation processes, let alone for those designed for youth. People in power rarely cede final authority to stakeholders. This means youth will usually find themselves in an advisory role as a municipal youth council, without shared decision-making power.

Indicators for ingredient (e)

There are not many examples of places where shared decision-making is granted to municipal youth councils, but the people with whom I spoke suggested that in such a situation, one would see:

1. Members of the youth council possess a vote equal to the adults involved (especially if the youth council members participate in a staff-level committee or working group).
2. Youth participants are granted regular access to the individuals and the groups that have decision-making power in order to build relationships and hold the adults accountable. (Thus, even if the MYC is advisory, they are able to speak and interact with the people who do make decisions.)
3. Members of the MYC follow through on the recommendations the MYC makes to see what impact they have.

- The Dorset Park Youth Council has some decision making power

It was not clear exactly who made the final decisions on choices regarding the space. However, it appeared that all the decisions that were made were agreed upon by the youth. No decisions were made that the adults involved were not in agreement of. Also, no decisions were made that the youth were not in agreement of. There was one decision regarding the name of the space, whether to call it a youth lounge or a lounge, but that seemed to be out of the control of the people in the Project Team. The name was a matter that the councilor felt strongly about.

III. Assessment and Improvement

A critical portion of any endeavor is creating a space to reflect on what went well or poorly to guide improvements for the future. A reflective youth council, with the support of adult allies, community members and alumni, would:

1. Develop the criteria by which they, as individuals, should be evaluated.
2. Conduct and make public regular assessments of all members (including adult allies).

3. Conduct and make public independent, regular evaluations of the youth involvement mechanism itself. (There must always be room to ask whether the MYC is still the best model.)
4. Develop a long term sustainability, succession and mentorship plan.
5. Celebrate accomplishments and commit publicly to improving on shortcomings.

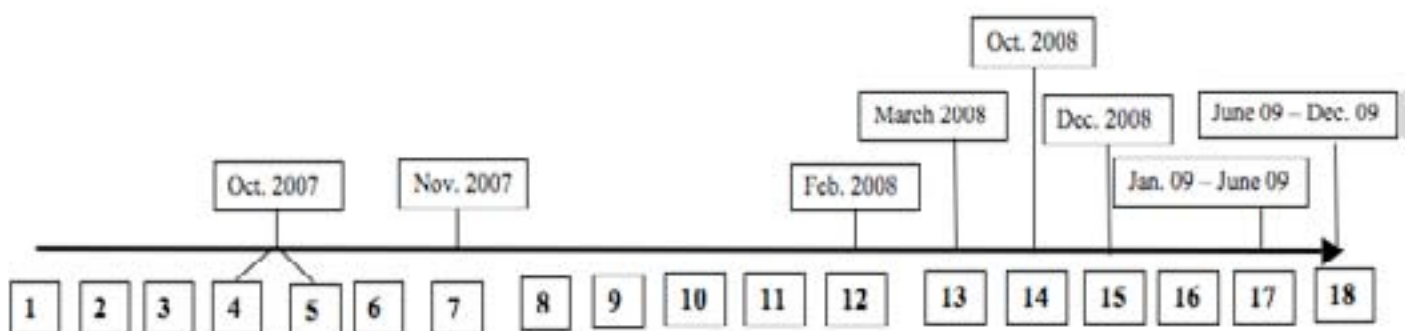
- I would suggest that the council undertake an assessment and improvement exercise

I am not aware of the Council having criteria by which individual could be evaluated. I strongly recommend that Part III Assessment and Improvement be undertaken by the council. This reflective practice will allow the Council to continue to grow and improve.

Indicators of meaningful participation from the literature review:

1. Individuals report feeling engaged in tasks that influence the development of the space (Gurstein, Lovato & Ross 2003; 253)
 - Yes, an individual from the council did feel engaged and reported that they could influence the development of the space.
2. Does participation result in tangible community development outcomes. (Sutton 2007; 617)
 - Yes, the participation will result in the creation of two spaces for the community. It also results in events for the community.
3. Is it an empowering social processes that helps individuals and communities acquire the potential to minimize social exclusion and maximize self-determination? (Sutton 2007; 617)
 - Yes, the abilities of the young people to communicate, advocate, address adult allies, etc. demonstrated that the process has been empowering. Especially, given that adult allies reported that the youth's skills at the beginning of the process were inadequate to participate effectively.

Appendix C: Timeline of Events: Dorset Park case



Time Line of Events with Descriptions:

1. Establishment of Dorset Park Youth Council:
 - The City of Toronto's Parks Forest and Recreation Division employs a Youth Outreach

Worker in each of their thirty one community centres. (Key informant) The initiative to have a youth outreach worker in community centres across Toronto resulted from the collaborative work of the Toronto Youth Cabinet, the ward councillors and the mayor to invest in the city's youth. (key informant) Part of the mandate of the Youth Outreach worker is to establish and work with a neighbourhood youth council. This led to the establishment of the initial Dorset Park Youth Council.

2. Partnership of the Dorset Park Youth Council with Youth Link

- Youth Link was doing a Scarborough-wide project called Scarborough Youth Action Project. The purpose of the project was to identify the most pressing needs of the youth in Scarborough. The Dorset Park Youth Council in collaboration with Youth Link held focus groups in McGregor Community Centre and Winston Churchill High school. There were approximately 15 members of the Youth Council that were active participants in the Action Project. The top three most important concerns of the youth in the neighbourhood identified in the focus groups were: strained relationship with the police, lack of culturally appropriate recreation space, and lack of employment. (Key informant)

3. Symposium to present findings of focus groups

- The findings of the focus groups were presented to the community youth and to parents from the community. The symposium was attended by over 100 young people from Dorset Park. (Key informant)

4. Dorset Park Youth Council Applies for a Youth Challenge Fund Grant: Creating Spaces

- The Youth Council in collaboration with the Parks Forest and Recreation Outreach worker applied for a Youth Challenge Fund Grant.

5. The Youth Challenge Fund and the City respond to the proposal of the Youth (October 2007)

- The Youth challenge Fund and the City responded to the proposal of the youth. They were willing to work with them to decide what type of space is required and try to levy funds to pay for the space. The specific decisions regarding the lay-out of the space were pending. There was some consensus on the site that where the space would be created, the tennis courts.

6. Dorset Park Youth Council Applies for a Youth Challenge Fund Grant: Creating Capacity

- The Youth Council in collaboration with the Parks Forest and Recreation Outreach worker applied for a Youth Challenge Fund Grant to build the capacity of the youth.
- Currently all members of the council have access to Project LEARN (a Youth Challenge Fund funded project) workshops take place on a weekly basis in McGregor Community Centre. Capacity building was identified as an important part of supporting the council from its establishment and a wide range of issues are part of the training. 13 members of the council receive a weekly per diem for participating in Project Learn but all the members have access to workshops.
- "Everything (as a part of project Learn) is done at a cultural level. We meet in a circle (no tables in front of them unless they have to write). A lot of times it's a discourse, it's a dialogue, and education is governed by a minute taker who is part of the core group who e-mails the information. There is always somebody there to educate. It (Project Learn) supports them with a knowledge of self and a basic foundation where most elders or adults that are in a room might think that everyone is privy to but that might not be the case." (Key informant)

7. The Dorset Park Youth Service Provider Network and the City's Community Development Officer support the Youth Council

- The Dorset Park Community Development Officer, a representative from Action for Neighbourhood Change, and various other partners meet with the Youth Challenge Fund in support of the application that the youth had made. At this point the young people had applied for a grant to build an indoor recreation facility or a recreation facility enclosed with a sports bubble. Given the young people's knowledge of the facilities available in the community an indoor space is what was most necessary. They identified that the tennis courts behind McGregor Community Centre were underused and proposed that the new facility be built in that area.

8. Capacity building workshops with the youth ran by adult allies supported financially by the NAP

- Throughout these initial stages capacity building workshops were ran by adult allies working with the Youth Council. The capacity building workshops were attended by up to 50 youth participants at any given time. They took place over the course of 12 weeks. The workshops were on topics such as writing proposals, understanding a Memorandum of Understanding, How to do a door-to-door campaign, and others.

9. A private donor through the United Way offers to partially fund the youth's proposal

- The United Way had a private donor who wanted to invest money in an outdoor sport facility in Scarborough that would offer culturally sensitive recreation space.

10. The Youth Challenge Fund and the City respond to the proposal of the Youth (October 2007)

- The Youth challenge Fund and the City responded to the proposal of the youth. They were willing to work with them to decide what type of space is required and try to levy funds to pay for the space. The specific decisions regarding the lay-out of the space were pending. There was some consensus on the site that where the space would be created, the tennis courts.

11. The ward councillor puts a motion to block the development in council

- The ward councillor did not believe that it was beneficial to the community to loose one space, the tennis courts, to gain another. The process was held up for approximately 3 months.

12. The Parks Forest and Recreation Capitol Division offers new option (February 2008)

- The new option is to build a space in a smaller area of McGregor community centre on a parking lot that is not used fully. The possibility of also building an indoor lounge is presented but not confirmed.

13. Project Learn Begins (March/April 2008)

- See number 5.

14. Final sketches and Community Consultation for the outdoor sport pad takes place. (October 2008)

- The final sketches with the input of the youth were ready on June 2008. The Community consultation took place not long after. It consisted of the sketches being presented to the community. Approximately 50 Dorset Park Residents were reported to have attended the community consultation. The community consultation was advertised to the community through flyers. During the community consultation there were many issues raised. Some include the the increase in garbage that would result, people were worried how it would affect the route they currently walked their dog on, there were concerns raised of noise and a strong youth presence. (Key informant)

15. The process of creating the outdoor space begins (December 2009)

- Creating the outdoor space required weekly Project Team Meetings. A Project Team Meeting I attended consisted of an architect and a landscape architect presenting potential options for the creation of the indoor and outdoor components of the McGregor lounge. The attendees included Parks, Forest and Recreation Capital Staff, the Dorset Park Community Development Officer and Director Champion, the youth coordinator of the Dorset Park Youth Council, Toronto Library Staff, McGregor Community Centre Staff, young members of the Dorset Park Youth Council, and others. The attendees had to react to proposals for the space made by the architect. The representing members of the Dorset Park Youth council would take any decisions that had to be made back to the Council, and decide as a Council. More than 20 meetings that were structured in more or less this have taken place and continue to take place as the youth advise in the planning of the two spaces. Some of these project team meetings took place in the form of a design charette. More than 20 meetings.

16. The process of creating the indoor lounge begins

- The youth gave input on the components of the outdoor lounge in a similar manner to that of the outdoor space. (See Number 14)

17. Sport Pad construction (June 22 2009 – December 23 2009)

- Shelter Building Permit Review
- Construction
- Substantial completion

18. Youth Lounge Construction (January 26 2009 – June 12, 2009)

- The dates are subject to change.

19. The Dorset Park Youth Service Provider Network and the City's Neighbourhood Action Team support the Youth Council's proposal (November 2007)

20. The ward councillor puts a motion to block the development in council

21. The Parks Forest and Recreation Capitol Division offers new option

22. The Parks Forest and Recreation Capitol Division offers new option

23. The ward councillor puts a motion to block the development in council

24. Lounge Proposed by Parks Recreation and Forest Division (February 2008)

25. Project Learn Begins (March/April 2008)

26. Final sketches and Community Consultation for the outdoor sport pad takes place. (October 2008)

27. The process of creating the outdoor space begins (December 2008)

Note: This timeline is an approximation of when the events that led to the creation of the sport pad and lounge took place in McGregor Community Centre. The timeline was compiled from several interviews. Key informants were not always certain when the events took place.

Appendix D: The contribution of the Adult Allies

The contribution of the adult allies in working to prepare the young people to be able to participate is invaluable to the process. I include a more complete summary of their contribution here. Any attempt to replicate the process will require people who are passionate, empathic, and understand the neighbourhood culture to act as adult allies. There are three types of roles that adults can have in the engagement of youth in decision making conceptualized by Breitbart (2007). The adult allies in the Dorset Park have acted as Breitbart's (2007) 'supporters', 'resource providers', and 'coordinators'.

The adult allies involved with the Dorset Park Youth Advisory Council fit the description of Breitbart's (2007) supporter. The youth workers have helped the young people to work together to better understand the adult world. The youth workers have acted ambassadors, they have introduced and connected young people to other adults and officials, and helped to translate across youth/adult communication divides. The allies reported that there were times when even they did not understand what was meant by some of the terms used in Project Team meetings. A key informant cited an example of the term "indemnity clause". They made it a priority to find out and inform the youth. It was evident from the interviews with youth workers the passion that they had for meaningfully engaging the young people acting as advocates for the young people lobbying for youth when they were not being heard.

It is important to mention that the youth workers reported being passionate about their involvement with the youth. "This is life and death to us!" (Key informant) "Last December would have been the 18th person who I grew up with who was murdered." (Key informant) There is the perception that the inclusion of the youth in this process creates an avenue for young people to bypass making poor decisions that can lead to deadly consequences. Adult allies believe this process has an invaluable impact on the path that the lives of the youth take.

"It's a part time position but it's a way bigger role. I do things that are not in my mandate. I take them out of (difficult situations)....., bring them to school, I recognize that these extra supports are needed to keep the young people engaged because you cannot come and be a part of your community if you are(in trouble) well you can, but it's much more difficult." (Key informant)

The different youth workers at different times throughout the existence of the Dorset Park Youth Council have acted as the resource provider conceptualized by Breitbart (2007). The youth workers have offered the youth their own special knowledge and skills, they have helped secure grants, and helped communicate with technical people. Currently, there exist the funds for youth workers to contract professionals to give the young people workshops, however this was not always the case. "Literally I did a how to write a petition workshop (what is a MOU, how to do a door-to-door campaign, and others) myself."

The adult allies and the members of the Dorset Park Youth Advisory Council acknowledged that for the youth required more structured capacity building to be able to meaningfully and effectively participate on the planning and creation of the two proposed spaces. Concurrently, to the grant application (to the Youth Challenge Fund) for the building of the spaces the Council also applied for a capacity building grant. The grant was used to begin Project LEARN (Live Educate Against Racism (Oppression) Now), a youth challenge Fund initiative trusted by Agincourt Community Services.² Members of the youth council (13) are part of project LEARN. However, the Project Learn coordinator currently co-leads the youth council meetings to which the council in its entirety attends. A key informant described project Learn is a multifaceted approach to "building together as a group" and learning in "a non-traditional way from knowledgeable people". Project Learn has

² Agincourt Community Services is a non-profit, multi-service agency at the heart of Agincourt addressing needs and empowering children, youth, newcomers, homeless and underserved communities to build a better tomorrow.

tried to teach the youth about their ethno-background, civic engagement, anti-oppression, the power dynamics and hierarchies of the municipal government and the structure of their neighbourhood. Other skill-set focused workshops include; "...event planning, how to develop an organization, how to fundraise, how to be critical thinkers and speakers." (Key informant)

Upon a visit to McGregor Community Centre I witnessed an interactive engaging team building workshop that was being offered to the young people. The workshop was one of many capacity building workshops that members of the Youth Council receive from the youth workers and guest educators on a regular basis.

Breitbart (2007) notes that the adult coordinator is key role of the adult allies support network of youth being engaged in decision making. This role is described as involving maintaining communication and connections among partners and other players, including obtaining and distributing resources, overseeing and synchronizing projects, and liaising between the youth and partners. In the case of Dorset Park I got a sense that given the positions of the adults that act as coordinators (the youth workers, community development officer, and director champion) do have a sense of the power system, decisions-making process, community dynamics, and the view points of local groups all important components of an effective coordinator. (Breitbart 2007; 245)

Appendix E: Criteria for the City of Toronto's Partnership Opportunities Legacy Fund

The McGregor Community Centre project met the criteria of the \$13 million Partnership Opportunities Legacy Fund. The criteria is as follows:

- strengthen neighbourhood capacity and infrastructure support;
- engage residents, particularly youth and their families;
- further the goals of the Neighbourhood Action teams and partnerships;
- facilitate new community partnerships or strengthen existing ones;
- City asset-focused if available.
- flexibility in creating non-traditional partnership agreements if a community has an identified lack of City owned space
- require one-time funding only;
- outline how resulting program and maintenance costs will be managed within existing operating funds or independent of City funding; and
- Be sustainable.

References

Arnstein, Sherry R. (1969). "Ladder of Citizen Participation." *Journal of The American Institute of Planners* 35(4): 216-224.

Breitbart, Myrna. M. (2007) *The YouthPower Story: How Adults Can Better Support Young People's Sustained Participation in Community-Based Planning*. *Children, Youth and Environments* 17(2).

Cahill, Caitlin & Hart Roger. (2007) *Re-Thinking the Boundaries of Civic Participation by Children and Youth in North America* *Children, Youth and Environments* 17(2), 2007 213: 225.

Checkoway, Barry. (2003) Young people as competent citizens. *Community Development Journal*. 38(4) 298-309.

Checkoway, B., Finn, J. (1998) Young People as competent community builders: A challenge to social work. *Social Work* 43(4): 335.

City of Toronto Neighbourhood Profile (2001). Prepared by Social Policy Analysis and Research.

City of Toronto Neighbourhood Profile (2006). Prepared by Social Policy Analysis and Research.

Frank, Kathryn, I. (2006) The Potential of Youth Participation Planning. *Journal of Planning Literature* 20: 351-371.

Gurstein, Perry. & Lowato, Chris. Youth Participation in Planning: Strategies for Social Action. *Canadian Journal of Urban Research*; Winter 2003; 12 2; Research Library pg. 249.

Hart, Roger A. (1997) *Children's participation: The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. London: Earthscan.

Hart, Roger. (1992) *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*. UNICEF International Child Development Centre.

Hulchanski, David J. (2007) "The Three Cities within Toronto: Income polarization among Toronto's neighbourhoods, 1970-2000." *Centre for Urban & Community Studies*.

Kara, Nadim. (2007) Beyond Tokenism: Participatory Evaluation Processes and Meaningful Youth Involvement in Decision-Making. *Children, Youth and Environments* 17(2): 563- 580.

Lorenzo, Ray. (1997) Case study on children designing the future in a disadvantaged rural setting, Aspromonte, Italy. In *Children's Participation: The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*, by Roger A. Hart, 114-18. London: Earthscan.

\$13 M Partnership Opportunities Legacy Fund: Internal City Document – Criteria for POL Funding.

Sutton, Sharon Egretta (2007). "A Social Justice Perspective on Youth and Community Development: Theorizing the Processes and Outcomes of Participation." *Children, Youth and Environments* 17(2): 616-645.

Toronto Neighbourhoods: Dorset Park Retrieved from the WWW: <http://www.torontoneighbourhoodguide.com/regions/scarborough/129.html> (Jan 2009)

Toronto Parks and Recreation. Parks and Recreation Strategic Plan 2004: OUR COMMON GROUNDS, 2004. Retrieved from the WWW: <http://www.toronto.ca/parks/reactivate/ourcommongrounds/OCG.pdf> Jan 29

Toronto Summit Alliance. (2007) *Strong Neighbourhoods: Supporting the Call to Action*. Discussion Paper for Toronto Summit.

Social Services Management Information Unit, City of Toronto. Social Development Finance and Administration Division. Retrieved from: <http://www.toronto.ca/divisions/sda.htm>.

Strong Neighbourhoods: A call to Action. (2005) City of Toronto & United Way of Greater Toronto. Retrieved from the WWW:

http://www.toronto.ca/demographics/sntf/sntf_report.pdf

Youth Challenge Fund – Funding Guidelines – September 2006

“La participación como constructora de democracia: racionalidades y prácticas.”

Mercedes Oraisón

mercedesoraison@hotmail.com

Universidad Nacional del Nordeste - CES – UNNE

El desencanto y descrédito en el proyecto de la modernidad se ha generalizado a partir de la toma de conciencia de los abusos de poder, las situaciones de inequidad social, de manipulación de masas, etc., que el uso de la racionalidad instrumental ha consentido y producido. Muchas de estas situaciones se generaron en contextos autodenominados “democráticos”, legitimados socialmente mediante los mecanismos políticos de representación. Lejos de acercarse a los ideales de la Ilustración y de las revoluciones del siglo XVIII, gran parte de las democracias liberales occidentales, y en particular las de América Latina, parecen haber tomado un rumbo que, en mayor o menor medida, ha contribuido a profundizar las desigualdades sociales –en lugar de resolverlas-, constriñendo los espacios de participación y deliberación, y excluyendo de las negociaciones y la construcción de acuerdos a la sociedad civil, devaluando y depreciando el rol de la ciudadanía y la opinión pública.

Uno de los más grandes desafíos emergentes del contexto de la crisis de la modernidad es el de la recuperación de los principios fundacionales de democracia, opacados y anulados por las mediatizaciones, corporativismos y distorsiones del modelo demoliberal. La clave parece pasar por la creación de procedimientos para garantizar una participación popular autónoma y racional, y de instancias y espacios deliberativos y de toma de decisiones que permitan incorporar a estos procesos a todos los sectores de la sociedad, fundamentalmente a aquellos que han sido históricamente marginados. En definitiva, el reto no involucra otra cosa que la construcción de una democracia moralmente deseable y legítima.

Muchos autores se han enrolado detrás de este desafío y son múltiples las propuestas formuladas para afrontarlo. Priorizando uno u otro de los principios constitutivos de la democracia, las distintas propuestas han argumentado sobre su conveniencia y validez en términos éticos. Del mismo modo, sus críticas y cuestionamientos a los modelos conservadores y liberales se centran en el sentido moral de la democracia.

Con base en estas consideraciones surge la pregunta acerca de las definiciones de la democracia participativa desde las cuáles puede pensarse la configuración de escenarios políticos alternativos, donde la participación se oriente a la redistribución del poder y la politización de las relaciones sociales en torno a la igualdad y libertad.

En otras palabras, en este trabajo interesa analizar algunas concepciones en torno al constructo normativo “democracia participativa” que nos permitan derivar criterios para encuadrar las experiencias participativas e interpretar críticamente las lógicas que en su interior se dirimen, develando qué formas de participación pueden considerarse democráticas y qué condiciones deben darse para que la participación sea constructora de democracia.

Estado de Derecho y Democracia: la tensión legalidad – legitimidad

La idea de “democracia participativa” viene a dar cuenta de la tensión legalidad – legitimidad que surge y se profundiza en el contexto de la construcción histórica del moderno Estado de Derecho y del modelo de democracia que hegemonizaron el mundo euro-occidental. El proyecto político de la modernidad se alimenta de dos perspectivas en conflicto: la liberal, que erige al Estado de Derecho, y la republicana, que aporta el componente democrático.

Fundado en la tradición iusnaturalista, el Estado de Derecho parte de la idea de que a la ley antecede una fuente de normatividad natural, por tanto aquella sólo se reduce a limitarse a encarnar, declarar y sancionar las libertades individuales que derivan de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Es al Estado a quien compete –a partir del pacto social en el que cada individuo delega su soberanía y, por lo tanto su facultad de imponer coercitivamente sus derechos- la función de fijar, interpretar y sancionar los derechos y obligaciones de los ciudadanos. ‘El titular de ese poder es el soberano, todos los que le rodean son los súbditos’. En este estado de derecho la libertad del súbdito empieza allí donde la ley del soberano calla.

Sin embargo, junto con la perspectiva liberal de la legalidad del Estado se instala un criterio de legitimidad que habrá de complementar o de oponerse al primero: el de la voluntad general. El artículo sexto de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) dice: ‘La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir a su formación personalmente o por representantes’. El conflicto aparece cuando considerando una ley legítima aquella que expresa la ‘voluntad general’, la misma vulnera derechos antecedentes a la constitución de la comunidad política.

De esta manera, se configura un marco normativo en el que ambas perspectivas concurren con diferentes nociones de libertad: la liberal, la de las libertades negativas de los modernos, la democrática o republicana, la de las libertades positivas de los clásicos. Con Rousseau, entre otros defensores de la doctrina de la voluntad general, se introduce otra definición de la libertad que va más allá del principio liberal de no intromisión estatal en el ámbito privado de los individuos: la libertad que hace a la relación entre soberano y súbdito, pasa a ser entendida como autonomía política. Es decir que, no consiste primariamente, en poder hacer todo lo que no dañe a otro; tampoco en estarle permitido a uno todo aquello que las leyes del soberano no prohíben; sino en “encontrar una forma de asociación que defienda con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la que cada cual uniéndose a todos no se obedezca, sin embargo, sino a sí mismo”, habiendo de estar sometido a leyes, no estar sometido a otras leyes que a las que uno mismo haya podido imponerse a sí mismo junto con cada uno de todos los demás como pudiendo valer para todos y para cualquiera. De esta manera, el contrato social provee un procedimiento para la expresión de la voluntad general, que postula al principio democrático como criterio único de legitimidad del Estado.

Aunque algunos autores conciben que la formulación más adecuada en términos ético - políticos de la idea del contrato social recién es posible encontrarla en Kant, muchos otros, como el mismo Rubio Carracedo y Habermas ya la atribuyen a Rousseau.

(Rousseau)...compartía con Locke y los iusnaturalistas el presupuesto irrenunciable del consenso de los ciudadanos para la legitimidad del poder estatal, pero, como Hobbes, no precisaba ni de la sociabilidad natural ni de la ley natural: le bastaba la normatividad procedimental de un contrato social entre hombres libres e iguales, atentos a constituir un estado, aunque sin abdicar jamás de su soberanía. Y no es preciso esperar a Kant... para destruir la vinculación entre sociedad y dominio mediante el ‘principio jurídico de la inenajenabilidad de la libertad del hombre’, puesto que, ... Rousseau había establecido ya que el derecho del hombre no depende de los fines que le impone la naturaleza, sino ‘de la libertad en tanto fundamento de todo derecho’. Pero, frente a Hobbes, Rousseau tampoco precisa de la coercitividad estatal como garantía última eficaz del pacto, pues le basta la normatividad libre y racionalmente pactada, esto es, la legalidad legitimada¹. (Rubio Carracedo, 1990, p. 48)

El surgimiento del modelo contractualista rousoniano significará el triunfo, “...no del formalismo, como se le ha reprochado, sino de la reflexividad: tanto el procedimiento como las premisas de la justificación se tornan reflexivas, esto es, se tornan razones legitimantes: es la idea misma del contrato cuidadosamente estudiado y discutido por personas libres e iguales bajo condiciones

idealizadas. Por ello, como concluye el mismo Rousseau, no hay régimen político legítimo más que el democrático.” (1990, p. 51 y 52)

Esta tensión entre el criterio de legalidad del Estado de Derecho y el de legitimidad de la doctrina de la Voluntad Popular sentó las bases para la organización de los estados y las experiencias democráticas -o seudodemocráticas- de la modernidad euro-occidental. Intentando encontrar puntos de conciliación entre ambas posiciones que permitan crear fundamentos legítimos de gobernabilidad democrática, Habermas, entre otros, ha destacado la necesidad de construir e institucionalizar un principio procedimental de legitimación que regule las relaciones y el pacto sociales, asegurando las condiciones básicas de igualdad y libertad para la participación de todos los ciudadanos en los procesos comunicativos de formación de la voluntad general.

De lo que se trata es de instalar en los procesos de legitimación -propios de los sistemas políticos-, un criterio de legitimidad al que puedan concurrir en su definición los propios ciudadanos. En su crítica a Weber, Habermas (2002) señala que la justificación del poder que no haga referencia directa a un nivel normativo, sino sólo a su capacidad técnica para regular los conflictos sociales, conlleva una racionalidad de dominio que se convierte en base de legitimación. La misma crea una peculiar fusión entre técnica y dominio, racionalidad y opresión, que orienta los procesos socio – políticos de la lucha por el poder, hacia la producción y reproducción de relaciones de subordinación, exclusión y marginación. La formación de la voluntad general, fáctica y contextual, lejos de aproximarse a las premisas básicas del procedimiento contractual roussoniano, se ve hoy anulada por una práctica política basada en la elección racional de fines que ha suplido el principio del acuerdo entre todos los afectados por el principio de la mayoría, o bien por el principio utilitario del máximo beneficio para el mayor número de personas².

Justamente, a partir de la toma de conciencia respecto de las situaciones de injusticia social y del avasallamiento histórico de los derechos de las minorías, se ha abierto y comenzado a recorrer un camino que parece irreversible: el del profundo cuestionamiento moral a las estructuras y mecanismos que han consentido tales injusticias, a partir del cual se exige la restauración de los ideales de la democracia y la construcción de un procedimiento que permita extender ampliamente los beneficios sociales de este sistema político, institucionalizándolo como una forma de vida.

Existen numerosas propuestas políticas que apelan a la participación ciudadana como base de legitimación social del poder, aunque no todas apuntan a su democratización. De hecho, de esta idea también parece haberse apropiado el neoliberalismo, quien postula a la participación y a la democracia participativa como una “nueva etiqueta para convalidar y legitimar las transformaciones en proceso”, detrás de la cual se solapa el corrimiento y debilitamiento del Estado, la despolitización de los sectores populares, y el desplazamiento de las cuestiones y decisiones macro y micropolíticas a los organismos de planeación económica. (Mejía Quintana, 2006, p. 32). Las prácticas participativas promovidas son ficticias e insustanciales, terminan siendo un mecanismo de disciplinamiento que diluye el clamor popular.

Por ello resulta significativo recuperar algunos aportes en torno a los cuales podemos identificar como rasgos fundamentales de la democracia participativa en tanto noción contrafáctica: la intervención en los procesos de deliberación política, el fortalecimiento de los espacios público – políticos, la construcción y consolidación del poder comunicativo, la efectiva incidencia de la sociedad civil -léase los ciudadanos- en la definición del contenido de las políticas públicas.

Democracia procedimental y política deliberativa

Habermas delinea un concepto de democracia, que moviéndose entre la fundamentación moral y la realización política, pretende introducir un procedimiento para transformar las prácticas y las instituciones democráticas desde las bases mismas de la convivencia social. El principio legitimador

de la democracia está en el procedimiento que garantiza, por un lado, la corrección de los procesos de toma de decisiones o de la formación de la voluntad; y por el otro, "... la participación ilimitada y universal en la generación consensual de los principios que gobiernan la vida pública."(Cortina, A. 1991, p. 220)

Denominado "discurso práctico", tal procedimiento regula la fundamentación o argumentación discursiva de normas para la convivencia democrática apoyándose en las regulaciones de aceptación y aprobación general y en las condiciones de simetría de los participantes³. El procedimiento, los principios y la idea regulativa provenientes de la propuesta de la Ética del Discurso se vinculan en primera instancia al ámbito moral, pero pueden ser trasladados al escenario político y del derecho para la construcción, fundamentación y crítica de normas políticas dentro del marco jurídico - legal. Sin embargo, la aplicación de esta propuesta no puede ser directa debido a que las sociedades complejas han sufrido un proceso de diferenciación entre moral y política. Si bien ambas se insertan en el ámbito de la racionalidad práctica, y en esta medida se encuentran estrechamente conectadas, no se identifican y solapan. Cortina (1990, p. 112) lo explica muy claramente en los siguientes términos: debido a que el procedimiento ético - discursivo es utilizado para determinar si una norma es moralmente correcta, el tipo de obligación que genera es moral, y tiene por destinatario cualquier ser dotado de competencia comunicativa y afectado por la norma. Esto es, cada sujeto razonando como integrante de una comunidad ideal de comunicación debe decidir, si en estas condiciones, la norma lograría un consenso racional y autónomo, por lo que sería susceptible de universalización. Pero los principios de legitimación política de normas no tienen por destinatarios a los individuos, sino al soberano, si bien en un Estado democrático el soberano es el pueblo, no puede pensarse que todas las normas políticas han de consensuarse mediante un diálogo en el que participen todos los afectados en condiciones de simetría.

El propósito, pues, no es fundar nuevas estructuras político - administrativas, sino promover la apertura de espacios para la participación, institucionalizar y generalizar los ya abiertos, proveer un esquema de intervención ciudadana para el control del sistema, para su mejoramiento y mayor democratización. Esto se refleja en la distinción que realiza Habermas en el concepto de lo político entre la perspectiva normativa y la instrumental, entre el poder creado comunicativamente y el aplicado administrativamente. De lo que sí se trata es entonces de plantear nuevas formas de articulación entre ambos.

En el modelo democrático liberal, dice Habermas (1999, p., 244), la formación de la voluntad tiene, exclusivamente, la función de legitimar el ejercicio del poder político. Los resultados electorales constituyen una licencia para asumir el poder de gobernar, cuyo uso el parlamento habrá de justificar adecuadamente ante la opinión pública. En un modelo republicano, la formación democrática de la voluntad tiene una función mucho más fuerte y radical: la de constituir la sociedad como una comunidad política y mantener vivo con cada elección el recuerdo de ese acto fundacional. Pero con la teoría del discurso entra de nuevo en juego una idea distinta: los procedimientos y presupuestos comunicativos de la formación democrática de la opinión y la voluntad funcionan como importantísima esclusa para la racionalización discursiva de las decisiones de una administración y un gobierno ligados al derecho y a la ley. El poder del que puede disponerse administrativamente cambia su estado de agregación mientras permanece retroalimentativamente conectado con la formación democrática de la opinión y la voluntad la cual no sólo controla a posteriori el ejercicio del poder político, sino que también lo programa más o menos. Pero la opinión pública transformada, en este caso, en poder comunicativo no puede mandar ella misma sino sólo orientar el uso del poder administrativo encauzándolo hacia determinados temas (Habermas, 1999, p. 244)

Lo que plantea Habermas es, en definitiva, la exigencia ética de que el poder político sea legitimado comunicativamente, a partir de la actuación de una opinión pública lo más inclusiva posible que permita instalar en el espacio público - político las opiniones y reclamos de los diferentes actores sociales, de manera tal que las decisiones administrativas que se tomen y los programas que se

ejecuten se alimenten de estos mensajes como fuente de racionalización y fundamentación.

El poder comunicativo y su articulación con lo político

Para indicar un camino que lleve a tal meta, Habermas cree necesario distinguir dos aspectos de la formación política de la voluntad: (a) la institucionalizada, que lleva a resoluciones, y (b) el entorno de los procesos informales de formación de opinión no institucionalizada, que no está bajo la coacción de tener que llegar a resoluciones, y que consiste en discusiones sobre valores, temas y aportaciones diversas que quedan flotando libremente. La esperanza de resultados racionales descansa en el juego entre la formación política de la voluntad institucionalizada y las corrientes de comunicación espontáneas. Ello requiere la potenciación de asociaciones libres, que canalicen la discusión sobre temas y valores relevantes para toda la sociedad y que influyan en las decisiones políticas de modo indirecto. (Cortina, 1993, p. 117)

En consecuencia, la idea de una democracia participativa es un ideal regulativo a partir del cual se intenta moralizar las instituciones de la democracia representativa, reforzar y amplificar sus canales de participación y promover la intervención ciudadana mediante la revalorización de su rol como agente de transformación ética. En función de los aspectos señalados en el párrafo anterior se distinguen claramente dos ámbitos o niveles de participación: uno claramente institucionalizado, en el que la participación se restringe a la elección de los representantes entre los “expertos” políticos que compiten por el poder y se hacen responsables de la defensa de los intereses de sus representados; y otro, el de los procesos informales de opinión, a través de aquellas asociaciones ‘formadoras de opinión’, en las que cristaliza la publicidad presuntamente autónoma.

Estos dos ámbitos se articulan en la noción de autonomía política, a la que aludimos en trabajos anteriores presentados en el curso, que Habermas ha recuperado de la tradición inaugurada por Rousseau. Frente a la idea moderna de Estado que monopoliza la coerción física legitimada, ejerciendo una concentración de poder capaz de someter a todos los demás poderes del mundo, Rousseau transfiere la idea de soberanía a la voluntad del pueblo unido, que fusiona la idea clásica de autodominio de los sujetos libres e iguales con el concepto moderno de autonomía. El poder constituyente se basa en la práctica de la autodeterminación de los ciudadanos. A lo que el liberalismo contrapone la concepción más realista de que en el Estado democrático de derecho el poder estatal que procede del pueblo sólo se ejerce en las elecciones y referendos y mediante los órganos del poder legislativo, ejecutivo y judicial. (Habermas, 1999, p. 244 y 245)

Pero en el concepto discursivo de la democracia se configura la imagen de una sociedad descentralizada que, mediante la emergencia del espacio público, ciertamente se trasmutó en una plataforma diferenciada para la percepción, la identificación y deliberación de los problemas en su conjunto. De esta forma, la soberanía popular surge de las interacciones entre la formación de la voluntad común, institucionalizada con técnicas propias del Estado de derecho, y los espacios públicos movilizadores culturalmente, que por su parte hallan base en las asociaciones de una sociedad civil alejada por igual del Estado como de la economía. (Habermas, 1999, p. 245). La independencia de la sociedad civil, sin embargo, se basaría en su poder para afirmarse frente a los poderes administrativos y económico, desplegándose no sólo en el segundo de los ámbitos arriba mencionados, el de las fuentes de acción comunicativa, sino a lo largo de los variados espacios públicos autónomos y de los procedimientos institucionalizados de formación democrática de la opinión pública y de la voluntad común habilitados por el Estado de Derecho. (Habermas, 1999, p. 243)

En este sentido, Habermas (1999, p. 242) señala que la participación y la política deliberativa no pueden depender sólo de una ciudadanía madura, racionalmente motivada para intervenir en los espacios públicos, sino en la institucionalización de los procedimientos correspondientes. Para ello, la participación debería orientarse en un doble sentido: por una lado, poner sobre la mesa temas

cuya relevancia afecta a la sociedad global, definir problemas y hacer contribuciones, introducir cambios en los criterios de formación de la voluntad política y presionar sobre los parlamentos y los gobiernos a favor de determinadas políticas, esto es, incidir en la política pública; y por otro, mantener activas las estructuras asociativas y comunicativas existentes, generar contra-espacios públicos y contra-instituciones, fijar nuevas identidades – ampliación de los derechos y reforma institucional – modos expresivos, normativos y comunicativos de acción social que transforman la cultura, creando sensibilidad y concientización frente a los problemas e intereses que en torno a los cuáles se pretende incidir. (Habermas, 1998, p. 450 y 451)

Cómo termina influyendo esta participación en las decisiones del poder administrativo es una cuestión que el propio Habermas expresamente aclara: en forma de asedio a una fortaleza, que no se pretende conquistar, sino a la que únicamente se pretende persuadir de que tenga en cuenta las razones que se aportan (Cortina, 1993, p. 118 y 119).

El objetivo de moralizar la democracia que obliga a un acercamiento o una aplicación indirecta del principio ético - discursivo a los mecanismos políticos de deliberación y actuación pública, plantea claramente un desafío estratégico: generar instituciones políticas construidas discursivamente y formar, desde los ámbitos informales de participación, una opinión pública orientada por intereses universalizables que presionen al poder político para que tenga en cuenta estos intereses a la hora de decidir sobre cuestiones públicas.

En conclusión “...se trata de animar a los ciudadanos que tienen la posibilidad de entrar en los discursos públicos a que favorezcan en ellos intereses generalizables, de modo que los políticos acaben teniendo que tomarlos en cuenta a la hora de justificar sus políticas concretas.”(Cortina, 1990, p. 121)

La construcción del espacio público – político

La articulación que puede darse entre poder comunicativo y poder político requiere de la ampliación, consolidación e institucionalización del espacio público – político.

Habermas (1998, p. 407 y 408) describe de la siguiente manera los obstáculos y condiciones de posibilidad de este proceso: si el punto de referencia es el sistema de acción administrativo o aparato estatal, el espacio público – político y el complejo parlamentario constituyen el input mediante el cual el poder social de los intereses organizados penetra en el proceso de producción legislativa. Por su lado, el output de la administración choca a su vez con la resistencia de los sistemas sociales funcionales y de las grandes organizaciones que introducen y hacen valer su poder en el proceso de implementación. Esta autonomización del poder social frente al proceso democrático fomenta y promueve, a su vez las tendencias endógenas hacia una autonomización del complejo de poder administrativo – ver política científizada y opinión pública. Así el moderno administrativo que tendencialmente propende a autonomizarse forma bloque con un poder social, eficaz tanto por el lado del input como por el lado del output de la circulación democrática del poder, dando lugar a una contracirculación que se cruza, estorbándola, con la circulación de los procesos democráticos de decisión regulados y controlados por el poder comunicativo.

Una lectura desde la teoría de sistemas lleva a considerar que entre el Estado y la sociedad existe una zona gris de concertación, coordinación y negociación entre estos dos actores. La sociedad global y descentrada se caracteriza por un sinnúmero de subsistemas diferenciados estamentalmente, entre los cuales la política es un subsistema más. Entre estos subsistemas se dan interacciones de acomodación, que permite su autorregulación. Las operaciones de integración social se darían en este ámbito y no en el de la formación democrática de la opinión y la voluntad. Sin embargo, para Habermas (1998, p. 425 y 426) este diagnóstico es erróneo ya que las tareas sociointegrativas han de seguir siendo una prioridad en la agenda política y deben ser tratadas con igual dignidad que

las tareas de integración sistémicas (el mantenimiento del orden, la redistribución, la seguridad social, la protección de las identidades, etc). Por otro lado, las formas de participación ciudadana que pretenden articular con el poder político – administrativo tienen un contenido y un discurso muy distinto al de los sistemas neocorporativistas de negociación ya que en aquella se despliegan prácticas comunicativas basadas en normas, valores e intereses que no se restringen al control y regulación sistémicos. El lenguaje sistémico desconoce lo que el lenguaje ordinario puede dar de sí, justamente porque éste es multifuncional y no especializado. El lenguaje ordinario es el medio de acción orientada al entendimiento a través del cual se reproduce el mundo de la vida. Es en esta red de acciones comunicativas donde las relaciones interpersonales se coordinan y ordenan en términos de legitimidad.

Es por ello que Habermas asigna un papel fundamental a la sociedad civil y la opinión pública en la democratización de las instituciones políticas y la moralización de la democracia representativa. Sociedad civil y opinión pública conforman un espacio público - político que operan como

... caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político porque no pueden ser resueltos en otra parte. En esta medida el espacio público - político es un sistema de avisos con sensores no especializados, pero que despliegan su capacidad perceptiva a lo largo y a lo ancho de toda la sociedad. Desde el punto de vista de la teoría de la democracia el espacio público - político tiene que reforzar además la presión ejercida por los problemas, es decir, no solamente percibir e identificar los problemas, sino también tematizarlos de forma convincente y de modo influyente, proveerlos de contribuciones, comentarios e interpretaciones, y dramatizarlos de suerte que puedan ser asumidos y elaborados por el complejo parlamentario.... (1998, p. 439 y 440) Para Habermas la opinión pública es una estructura comunicativa que no se relaciona ni con las funciones, ni con el contenido de la comunicación, sino con el espacio social de interacción comunicativa entre actores que se expresan sobre asuntos y problemas de interés público. Esta red para la comunicación de contenidos y tomas de posturas, esto es, de opiniones, se conforma en diferentes contextos que invitan al diálogo, algunos más inclusivos que otros, ya sea que se trate de una participación presencial o virtual. La misma es la que se encarga de instalar estos discursos concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de los espacios públicos más formales y organizados.

Entre la representación y la participación

En coincidencia con estas ideas, de Sousa Santos (2009, p. 3), cuestiona al modelo de democracia representativa por ser una democracia de baja intensidad que reduce la participación al voto, lo que no garantiza las condiciones de igualdad política y no reconoce otras identidades más que las individuales. Si bien puede ser utilizada para desarticular el poder de los de arriba no permite fundar un nuevo pacto político. Por ello considera que hay que inventar y fundar nuevas formas de democracia, que sin rehusar de los principios de la democracia liberal, integre sus principios con las demandas ético – políticas de la emancipación.

Para este autor puede hacerse un uso contrahegemónico de la democracia representativa que permita ampliar los espacios y criterios de participación y representación orientados a la acción afirmativa y discriminación positiva. Esto supone encontrar criterios distintos de representación política; ésta no puede ser sólo cuantitativa: la del voto. Las formas de representación cualitativa son difíciles de organizar porque son nuevas, pero una posibilidad sería la inclusión, además de los partidos políticos, de los movimientos sociales.

En el nuevo escenario de la representación cualitativa y la participación activa, deberían poder articularse la identidad cultural con interculturalidad igualitaria; formas propias de organización y movilización de base con la participación política en el marco de las instituciones todavía dominantes; diferentes niveles y diferentes tipos de lucha por la autodeterminación local, regional,

nacional, política, cultural, económica, esto es, formas de autonomía (componente administrativo) y autodeterminación (componente político y cultural).

La propuesta de de Sousa Santos da cuenta de los cambios que se vienen dando en las sociedades capitalistas y en algunas regiones de Latinoamérica en las que las estrategias de resistencia y de lucha se caracterizan por la incorporación de nuevos actores y nuevas formas de acción. “...las resistencias apuntan a lo que podríamos llamar desmercantilización de la vida, es decir, las cooperativas, las organizaciones económicas populares, las nuevas formas de servicios de organizaciones comunitarias que están produciendo valores de uso y no valores de trueque. (de Sousa Santos, 2009, p.3). En este contexto emerge un conjunto de discursos, de imaginarios, de modalidades de organización y de prácticas de transformación en los que se evidencian signos de recuperación de la sociedad civil, del pueblo, de lo comunitario, en definitiva la exigencia de un nuevo trazado entre sistema y mundo de la vida. (Habermas, 2008, p. 385)

Un apunte a modo de conclusión:

La colonización del mundo de la vida ha supuesto la constricción de los espacios de participación y la cooptación de formas sustantivas de participación a partir de la racionalidad del sistema. A la hora de pensar la democracia participativa, se ha intentado mostrar las limitaciones impuestas por los procesos de racionalización moderna para pensar las posibles rupturas en términos de legitimidad. La democracia y la construcción de ciudadanía se vinculan de modo recíproco y circular con la penetración del poder comunicativo en el acoplamiento con la esfera estatal, la institucionalización de procedimientos deliberativos y el fortalecimiento y ampliación del espacio público – político.

En definitiva el proceso democrático se realiza en articulación sin coacciones entre los discursos sistémicos de negociación, los discursos autocomprendidos de identidad y reconocimiento y los discursos normativos referentes a la justicia y la igualdad, entre lo ético y lo político.

Referencias bibliográficas

CORTINA, A. (1991) “Una ética política contemplada desde el ruedo ibérico”. En: APEL, K. - O.; CORTINA, A.; DE ZAN, J. y MICHELINI, D. (Eds.). Ética comunicativa y democracia. Barcelona, Crítica.

CORTINA, A. (1993) Ética aplicada y democracia radical. Madrid, Tecnos.

De SOUSA SANTOS, B. (2009) “Reinventando la emancipación social” En: Cuaderno de Pensamiento Crítico, Nº 18, Año 2.

HABERMAS, J. (1998) Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Valladolid, Trotta.

HABERMAS, J. (1999). La inclusión del otro. Estudios de teoría política. Barcelona: Paidós.

HABERMAS, J. (2002). Ciencia y técnica como “ideología”. Madrid, Tecnos.

HABERMAS, J. (2008) El discurso filosófico de la modernidad. Madrid, Katz

MEJIA QUINTANA, O (2006) “Cultura y valores democráticos en América Latina”. En: ORAISON, M. (Coord.) Globalización, ciudadanía y educación. Barcelona: OEI – Octaedro.

RUBIO CARRACEDO, J. (1990) Paradigmas de la política. Del Estado Justo al Estado Legítimo (Platón, Marx, Rawls, Nozick). Barcelona, Anthropos.

Los procesos participativos en el contexto de la actual sociedad

Ana María Pérez Rubio

CONICET

Centro de Estudios Sociales /Universidad Nacional del Nordeste

Resumen

El artículo reflexiona, desde una perspectiva teórica, acerca de los procesos de participación y sus implicancias en la sociedad actual así como en la perspectiva de las personas. Si bien desde diferentes enfoques se sostiene la relevancia de la participación para la construcción de sujetos autónomos y la consolidación de una ciudadanía crítica, las consecuencias económicas y sociales que sobrevienen a partir de la aplicación de las ideas neo-liberales y los cambios culturales del capitalismo tardío dan cuenta de una variedad de modos, instancias y prácticas de participación que no necesariamente derivan en los procesos que refieren a la autonomía de los sujetos y su constitución en ciudadanos.

Así, y luego de pasar revista a los distintos significados que encierra el concepto y las versiones que de ellos derivan se identifican los diferentes ámbitos que se configuran y las modalidades que se asumen. La participación se encuentra históricamente asociada a conceptos tales como democracia, ciudadanía y comunidad mientras que a nivel empírico se dirime en la tensión planteada entre individual y colectivo, heteronomía y autonomía, aislamiento y solidaridad, abriendo el juego a un amplio espectro de acciones y prácticas que varían en función de las particulares circunstancias en las que se encuentran los actores, debido a la compleja articulación que se configura entre sus pertenencias sociales –ya sea de clase, edad, etc.- y los contextos sociales en los cuales les compete actuar: exclusión/inclusión; transformaciones socio-laborales; nuevas formas de socialidad; individualización y pérdida del lazo social; demandas anti-sistema y de radicalización de la democracia.

El propósito último es por lo tanto avanzar en la identificación del modo cómo se configura el campo de la participación en la actual sociedad.

Introducción

Si bien el interés por el concepto de participación se inició en la década de los 40, a partir del último período se produce un aumento de su visibilidad; esto en el marco de las políticas neo-liberales y la crisis de representatividad de los partidos, la revalorización de las organizaciones de la sociedad civil y un interés creciente por la democracia directa.

La noción de participación resulta altamente polisémica tanto desde el plano teórico en la plano teórico como en el discurso de la vida cotidiana y en el plano de las prácticas se configura de diferentes formas y tipo. Históricamente, ha estado asociada a los conceptos de democracia, ciudadanía y comunidad mientras que a nivel empírico se dirime en la tensión planteada entre lo individual y colectivo, la heteronomía y la autonomía, aislamiento y solidaridad. Se abre el juego, así, a un amplio espectro de acciones y prácticas que varían en función de las particulares circunstancias en las que se encuentran los actores, debido a la compleja articulación que se configura entre sus pertenencias sociales –ya sea de clase, edad, etc.- y los contextos sociales en los cuales les compete actuar. En el cuadro de estas reflexiones, el artículo se propone, luego de intentar sistematizar las diferentes concepciones, identificar las distintas formas en las que se patentiza la participación en la actual sociedad.

Algunas nociones en torno a la participación

La participación constituye en general un concepto auto-positivo, siendo con frecuencia identificado con la práctica democrática. Desde esta perspectiva se suele confundir el medio –la participación como método o estrategia- con un fin en sí mismo.

Para la psicología – en particular el interaccionismo simbólico - se considera la imposibilidad constitutiva de ser individuo sin participación, esto es, no es posible no participar (Montero Maritza, 2006)¹. En tal sentido, la participación es la experiencia social de vivir en el mundo desde el punto de vista de la afiliación a las comunidades y la intervención activa en ellas. Siendo la participación ineludible, el aprender está dado por la posibilidad de participar en el contexto social. Es a través de ella que las personas constituyen comunidades de práctica en las que participan activamente contribuyendo a configurar su propia identidad. En tal sentido, toda participación es social y el “yo” emerge de la experiencia de tomar parte en la comunidad.

Supone, en consecuencia, una afectación del sujeto –constitución, expresión, producción, inclusión, compromiso-, que deviene de fundamental importancia en el proceso de producción humana en tanto potencial de construcción de sus propios espacios de vida, en relación a lo externo -:poder hacer- pero también a lo interno - poder ser-. Se configura, en consecuencia, como un elemento clave para la producción de subjetividades, la identificación y el posicionamiento de las personas, Asimismo, la consideración del contexto en que la misma se verifica, entendiendo que todo proceso de participación es el producto de un aprendizaje social que queda inscripto en el sujeto y puede ser leído, entre muchas otras maneras, como una matriz de interacciones aprendidas. Esta matriz es el resultado de una construcción histórico-social concreta y en consecuencia, la participación no puede ser comprendida al margen del tiempo y el espacio también concreto en que se gestó (características de la comunidad que participa, su historia, tipos de organizaciones que posee).

Pero, además, y en tanto forma de relación social, la participación debería también ser pensada en términos políticos, porque siempre se encuentran en juego cuestiones de poder.

En la noción de participación, se encuentran incluidas las siguientes dimensiones o modalidades:

- Formar parte – se participa en tanto miembro de una comunidad, ámbito de socialización por excelencia que contribuye a la configuración de la propia identidad y consolida el sentimiento de pertenencia hacia el propio grupo.
- Tomar parte – en este caso la participación está referida a la realización de acciones concretas para el bien de la comunidad, las que, en general, son planificadas y pensadas por otros
- Tener parte – supone siempre, la conciencia acerca de la propia incidencia para que se den las cosas, de los deberes y derechos, de las pérdidas y ganancias que están en juego.

Para Giovanni Sartori, en cambio la idea de participación estaría vinculada con el tomar parte personal y activamente a partir de la propia y libre decisión. No se trataría, en este caso, de “formar parte” o “ser parte” pasiva u obligadamente, sino de un ponerse en movimiento por sí mismo y no como respuesta a la convocatoria de otros (la participación equivale aquí a la noción de movilización) (Sartori, 1997) ²

Otras perspectivas, en cambio, asignan relevancia a la participación a partir de una definición de la realidad constituida desde la pobreza y que, en tal sentido, se vincula con las posibilidades de inclusión social. Al interior de este planteo se pueden reconocer dos posturas diferenciadas: una, asociada a los procesos de adaptación y construcción de capital social y otra, que considera la participación como estrategia metodológica para el cambio. El primer enfoque -derivado de las teorías funcionalistas- representa el discurso de los organismos internacionales en relación con la descentralización y revalorización de la sociedad civil (Klisberg, 2002)³. El segundo, enfatiza – desde una visión política- el compromiso con las posibilidades de “liberación de los oprimidos”, a la vez que destaca el poder y el control de la comunidad sobre su ambiente. Hay que contabilizar

aquí el aporte de la IAP (Fals Borda, 1987)⁴, la educación popular (Freire, 1980)⁵ y la psicología de la liberación (Martín Baró, 1998)⁶; Maritza Montero, 2006)⁷.

Finalmente, se deberían agregar algunas consideraciones en torno a la participación que se enmarcan en la expansión global de la democracia liberal y su doble crisis: la de la participación debido al aumento del abstencionismo y el de la representatividad de los actores políticos en la medida en que los ciudadanos se sienten cada vez menos representados por ellos. Esto ha impulsado una nueva consideración de las democracias locales y las posibilidades de variación al interior de los Estados. Pero también una demanda creciente por avanzar hacia formas de democracia directa que tiendan a su profundización o su radicalización.

La trayectoria de la participación

Si bien el concepto de participación (social) no resulta novedoso en los últimos años se ha establecido un discurso al respecto que la considera y define desde diferentes perspectivas, pero que, precisamente debido a esta renovada visibilidad, resultan numerosas las acciones y/o propuestas que la incorporan como una estrategia valiosa a ser tenida en cuenta. Sin embargo, no siempre se atiende a los diferentes significados en que se apoyan estas propuestas, ni la experiencia y trayectoria que presentan los grupos destinatarios en relación con ella, operando en general como si la participación funcionara en una suerte de vacío histórico⁸. En consecuencia, la intención en este punto es realizar una breve reseña acerca de la trayectoria histórica de la participación para arribar luego a caracterizar las formas y ámbitos que asume en la actual sociedad.

Si bien la idea de participación ciudadana nace en la Antigua Grecia asociada a la actuación de las clases dominantes –la posibilidad misma de la participación en la polis estaba supeditada precisamente a la existencia de una clase subordinada que se hiciera cargo del oikos- con posterioridad tanto la noción como el interés hacia ella han estado asociados, mayoritariamente, a los contextos de pobreza y subalternidad. Así, en el siglo XIX, las acciones colectivas se constituyeron en modos de acción de grupos sindicales y políticos que procuraban lograr mejoras en sus condiciones de vida y la modificación de las desigualdades socio-económicas dominantes. Posteriormente, durante los años 20 y 30 del siglo XX el marxismo, los historicismos, el pensamiento conservador e incluso los fascismos reflexionaron también, críticamente, sobre las características de la sociedad europea y su tendencia hacia la no participación social. Pero, es a partir de los años 40, cuando se instala la preocupación por los procesos de desarrollo, que la cuestión de la participación adquiere un cariz novedoso, al ser impulsada por los organismos internacionales y utilizada con fines exclusivamente técnicos. Durante ese período, los proyectos centrados en lo político van a entrar en crisis, favoreciéndose aquellos que propician la participación social en la toma de decisiones como una forma de empoderamiento.

Al mismo tiempo, el concepto fue empleado por tendencias teórico-ideológicas que consideraban que el capitalismo propicia una sociedad individualista, competitiva y consumista, en la que la democracia aparecía como más formal mientras se acentuaba la separación entre población y política o movimiento sindical. Igualmente, por los años 50 y 60 la sociología –y la antropología-norteamericana retomó estas ideas a partir de conceptos como “muchedumbre solitaria”, pérdida de la identidad subjetiva y grupal, inautenticidad de la vida, aislamiento, alienación para caracterizar situaciones que prevalecían en la sociedad capitalista. Y un poco más tarde, entre los años ´60 y ´70, la crítica a los socialismos reales hizo referencia también al control de la participación social y cultural –o su exclusión en términos políticos- y su organización vertical y burocrática.

De este modo, la anulación de la participación autónoma de los grupos en ambos regímenes, iba a derivar en la promoción de una suerte de activismo conjuntamente con todas las formas de participación posibles, reconociendo, incluso, a la violencia como una forma más. A la vez, las críticas a la negación del sujeto, característica de las principales corrientes -funcionalismo,

marxismo, estructuralismo y culturalismo- expresaban en el plano teórico el desarrollo creciente de este cuestionamiento socio-política.

Durante ese mismo período, se desarrolla una corriente de pensamiento que reconoce a los procesos de poder y micropoder -que se producen al interior de las instituciones- convierte a la participación social -supuestamente autónoma- en un agente de reproducción del sistema dominante. Para los autores que sustentan estas concepciones –institucionalistas, neo-weberianos y foucaultianos-, las estructuras se reestructuran y reproducen en parte a través de los que las cuestionan pues tienden a utilizar algunos de los mecanismos y procesos que critican para garantizar su propia reproducción. Sin que esto implique desconocer que la participación social constituye, al mismo tiempo, uno de los escasos procesos que puede oponerse a lo estructurante, a lo institucionalizado y a la reproducción de la subalternidad.

Fueron estas perspectivas las que favorecieron durante los años 60 propuestas orientadas hacia la auto-gestión de los diferentes grupos a través de proyectos y experiencias referidas al control obrero, campesino o estudiantil, coincidiendo con el pensamiento de Fals Borda (op. cit) que ve en la IAP y su metodología la estrategia privilegiada para la construcción de una democracia real; convalidando –teórica y empíricamente- la importancia del sujeto y la necesidad de incluir al actor en la consideración de la realidad entendida como proceso que se construye en la práctica. Se recupera así, la capacidad de los sujetos y los micro-grupos y la potencialidad de la concientización para la constitución de espacios de resistencia: sean estos de lucha o negociación.

Sin embargo, algunos autores ponen en cuestión esta suerte de participacionismo que los activistas promueven –bajo la forma de asambleas- y que según la perspectiva de G. Sartori (op. cit.)- se convertían en vanguardias atractivas para las masas inertes (en una suerte de elitismo leninista). Alertando incluso contra la participación extrema, entendida como un exceso de auto-movimiento que se relaciona con el extremismo -y el dogmatismo- que entorpece todo proceso democrático.

Se llega así a la década de los 70 y 80, caracterizada fundamentalmente por la valorización del individuo y el reconocimiento de las diferencias; es la etapa de las vanguardias, las diferencias culturales y las identidades sexuales que se asocian al surgimiento de distintos movimientos sociales que pretenden reivindicar tales diferencias, mientras adquiere fuerza la noción de derechos humanos y de multiculturalismo. La manifestación de sujetos y grupos son la expresión de modos de vida específicos pero también de propuestas de cuestionamiento y/o transformación de la sociedad dominante, ya sea en forma global o referida a aspectos puntuales.

Estos planteos han de contribuir, a partir de los años 90, a rescatar la noción de resistencia que, aunque sin el tinte ideológico político de etapas anteriores, propone el surgimiento de distintos movimientos sociales antisistema y acciones de protesta colectiva de carácter político y reivindicativo. Sin embargo, tales movimientos coexistirían con una acentuación de los procesos de individualización y el descompromiso, por parte de algunos sectores, con las cuestiones vinculadas al bien común (la rebelión de las élites).

Los ámbitos de la participación social en la sociedad actual

Tanto desde la teoría como desde la práctica se reconoce la relevancia de la participación en el cuadro de nuestras sociedades; relevancia y visibilidad que ha aumentado en los últimos años, y que prevalece en el discurso de la mayoría de las instituciones, aunque adhieran a orientaciones políticas, ideológicas y culturales diferente.

Al mismo tiempo, y desde la sociedad civil, se organiza una variedad de acciones colectivas que responden a objetivos y motivaciones diversas. Algunas, asentadas en el reconocimiento de las posibilidades transformativas de los sujetos y su condición de agente, con la pretensión de hacer

visible lo invisible -ya se trate de demandar por las desigualdades sociales, sexuales, culturales, étnicos o en defensa de los derechos humanos y la protección del ambiente-. Otras, que reaccionan bajo formas novedosas a las disfuncionalidades de las democracias representativas. E igualmente, las que tienen como protagonistas a los sujetos que se reúnen buscando ámbitos de pertenencia e identidad. A continuación, se detallan algunos de estos distintos modos en los que se verifica la participación en nuestra sociedad.

A) Participación y redes de auto-ayuda

• La propuesta neo-liberal: auto-organización y participación comunitaria

Alrededor de los años 80 emerge una propuesta neo-liberal del desarrollo apoyada, fundamentalmente, en la importancia que asume la idea de sociedad civil para hacerse cargo de algunas de las funciones que habían sido abandonadas por el Estado como consecuencia de su achicamiento. Sin embargo, los gobiernos orientados por una estrategia de contención del conflicto social y la miseria, diseñan una batería de planes sociales – de asistencia alimentaria, de transferencia de recursos financieros, de salud, de vivienda –con la pretensión de gestionar las necesidades básicas insatisfechas y desarrollar al mismo tiempo una dinámica resocializadora (según destaca M. Svampa⁹, haciendo referencia a Gonzalez Bombal).

Estas propuestas enfatizan la importancia de lo local y propician la participación en la auto-organización comunitaria y la conformación de redes, las que se constituyen en una condición necesaria de los sectores sociales subalternos para asegurar un mínimo de supervivencia. En general, los temas que se someten a opinión y debate se vinculan con cuestiones locales y coyunturales –distribución de planes sociales, priorización de los problemas de la comunidad- pero quedan sin plantear aquellas cuestiones que permitirían incidir, en las decisiones que sí los afectan y que han sido tomadas por otros actores y fuera del ámbito local. En resumen, la organización de redes comunitarias sólo contribuye a compartir la pobreza, generando formas de ciudadanía de baja intensidad al tiempo que favorece modelos más asistencialistas que inclusivos que sólo alcanzan para la reproducción de las situaciones (Pérez, 2009)¹⁰.

En tales circunstancias, se debería comprender el rechazo de estos sectores a la participación como una forma de reconocimiento de la existencia de estructuras de poder y su bien fundada convicción acerca de la poca sensibilidad de las autoridades a su particular situación (Menéndez, E. 2006)¹¹.

• Las nuevas formas de la socialidad

La desintegración de la sociedad salarial y el surgimiento de nuevas formas de pobreza y precariedad, se asientan en dos ejes fundamentales, el empobrecimiento material y la pérdida y fragilización de los lazos y redes sociales (Bauman, 2003)¹². En este contexto, en el que el “mundo de la vida” deviene imprevisible y la vivencia de la vulnerabilidad se configura como un elemento constitutivo de los sujetos resulta imprescindible encontrar nuevos marcos de significación y nuevas formas de relacionamiento que contribuyan a la configuración de espacios de reconocimiento, identificación y participación. Las redes de auto-ayuda –social, laboral y de protección- operan en este sentido. Pero también, aquellos contextos que configuran espacios participativos en los que predominan los rituales, las identificaciones y las pertenencias, es decir, ámbitos a los que se incorporan en virtud de alguna especificidad que, al mismo tiempo que los diferencia de los otros, establece la posibilidad de una participación comunitaria.

Estas propuestas se compadecen no sólo con la realidad de las sociedades europeas en las que predominan sentimientos de hastío y aburrimiento, sino también con las latinoamericanas, donde el sentimiento de desesperanza y sufrimiento aparece como consecuencia de la pobreza y el

retroceso. La sensación de pérdida, fragmentación, confusión y desorientación que deriva de la incapacidad de las instituciones sociales para proporcionar vínculos y obtener una identidad, sea esta grupal o individual inciden en la conformación de estas nuevas formas de relacionamiento, permitiendo establecer nuevas relaciones y nuevas solidaridades.

B) La profundización de la democracia: nuevas formas de militancia

• Los movimientos anti-sistema contra la globalización

Estos movimientos aparecen como el fundamento de una nueva etapa de las sociedades, proponiendo alternativas a la ideología de la modernidad y abriendo espacios para la diversidad y el multiculturalismo. Tales tendencias preconizan el reposicionamiento de la sociedad civil, asentada en ideas de solidaridad y reciprocidad con propósitos claramente inclusivos, es decir, remite a la unión de ciudadanos que trabajan en acciones voluntarias para encontrar soluciones a sus problemas que no se asientan en los principios del mercado o los fines de lucro.

En este contexto se enmarcan las movilizaciones de Seattle, Bangkok, Praga, Montreal, Washington, Davos, Génova organizadas en países del norte, contra reuniones de organizaciones internacionales y sus agendas. En el hemisferio sur, hay que destacar la organización del Foro Social Mundial, en Porto Alegre, propuesto como alternativa y orientado a lograr la recuperación de la ciudadanía para las víctimas de la globalización dominante. Tales movimientos se asientan en una idea de igualdad basada en políticas de redistribución de riquezas y en un principio de las diferencias que derivan en políticas de reconocimiento y aceptación del otro.

Tales movimientos se caracterizan por una fuerte visibilidad a través de la conquista de los espacios públicos, una estrecha comunicación en red (potenciada por la utilización de Internet) que posibilita enlazar actuaciones locales en dinámicas globales y un claro convencimiento de que se están construyendo alternativas de cambio posible. En este contexto se enmarcan, además, las experiencias de la economía social y de presupuesto participativo que implementadas en distintas ciudades latinoamericanas y europeas, aunque se reconoce la incidencia pionera de la experiencia de Porto Alegre

• Acciones colectivas y movimientos sociales en Latinoamérica

Estos movimientos han aparecido, fundamentalmente, en modelos de sociedades excluyentes que, bajo regímenes democráticos, optaron por la aplicación de las políticas de ajuste autonomizando las acciones sociales que tienden a proliferar al margen de las estructuras sociales y los partidos políticos (Ansaldi, 1995)¹³.

Se trata de formas de movilización o acción colectiva mediante las cuales los pobladores, por fuera o a través de sus organizaciones, recurren a acciones de hecho –bloqueos de vías, mitines, marchas, paros- con la intención de lograr soluciones, expresar solidaridad, denunciar, etc.; y que requieren cierto nivel de conciencia entre los promotores y demandas o iniciativas más elaboradas. Es la articulación entre dinámicas cotidianas comunitarias, procesos asociativos y expresiones manifiestas de lucha lo que da identidad a estas acciones colectivas, al tiempo que se configuran como nuevas formas insurreccionales –el Zapatismo en México, los movimientos indígenas de resistencia, o el surgimiento de nuevos partidos políticos y gobiernos como es el caso de Brasil, Bolivia y Ecuador (Bruckmann, M. y Dos Santos, Th., s/f)¹⁴. Estos procesos latinoamericanos han definido un conjunto de transformaciones sociales con fuertes raíces en los NMS anticipando la formación de un complejo proyecto histórico aún en construcción y definiendo un nuevo marco teórico y la propuesta de una nueva sociedad.

Sin embargo, no hay acuerdo en torno a la potencialidad de transformación que los mismos tienen, en particular debido a una cierta tendencia hacia la desmovilización que se produce con el tiempo

bien porque son objeto de cooptación a través de políticas clientelares –ya sea por el Estado o los diversos partidos políticos¹⁵, o por la ingerencia de organizaciones de la sociedad civil que, a la vez que los apoyan, contribuyen a limitar su radicalidad. Además, porque algunas de tales organizaciones han tenido un carácter civil y no buscaron un cambio radical ni generar estructuras transformadoras¹⁶.

• El declive de la participación ciudadana y la contra-democracia

Lo que se ha dado en llamar la crisis de representatividad de los partidos políticos y el descreimiento en las formas de la democracia representativa han generado un cierto retraimiento del ciudadano común de la vida política puesta de manifiesto en una cierta resistencia a convalidar de este modo la legitimación del poder. Como consecuencia de esto, los actos eleccionarios se basan más en el rechazo de unos postulantes que en la opción genuina por otros, siendo, fundamentalmente, expresión del descontento. Si bien esto puede derivar en inmovilismo y demisión no siempre lleva a la configuración de una ciudadanía pasiva.

Rosanvallon (2007), en *La Contre-démocratie*¹⁷ destaca, al respecto, el surgimiento de nuevos modos de expresión - a través de sondeos, manifestaciones, recursos ante la ley, presión en los medios- que se realizan por fuera de los partidos y destinados, fundamentalmente, a ejercer control y vigilancia de las desviaciones y que dan cuenta de las expectativas y decepciones de la sociedad pero también de sus transformaciones. Esta contra-democracia –tal como la designa el autor- no se opondría en sí misma a la democracia, sino que resultaría en una suerte de democracia no institucionalizada, reactiva, que permite el ejercicio de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social.

• El espacio público como lugar de participación

Las nuevas tendencias en relación con esta temática plantean la necesidad de entender el espacio público como un lugar que permite congregarse, crear espacios de discusión, sociabilidad y visibilidad con vistas a trabajar en la construcción de una sociedad más democrática. En este sentido, en los últimos años, se han desarrollado distintas prácticas artísticas alternativas a los canales propios del arte, que constituyen intentos de relacionarlo con estrategias participativas y de intervención en el espacio público. De este modo, el arte resulta ser una actividad vinculada a la comunidad y a su contexto específico que plantea la posibilidad de colaborar en la construcción de alternativas colectivas para propiciar procesos de transformación. En efecto, ya desde los años 60 se han iniciado prácticas artísticas voluntariamente situadas en campos de trabajo híbridos donde el compromiso, la responsabilidad en relación con el contexto social constituyen algunas de sus principales características.

• Las redes virtuales y el uso de Internet

En los últimos años, el magnífico desarrollo que ha alcanzado la red y su capacidad de incorporación a la vida humana ha supuesto la configuración de una nueva forma de vínculo social y expresión política que organiza comunidades en las que todo es interacción libre, pura circulación y encuentros puntuales. Desde el punto que interesa, en este artículo, la gran difusión que alcanza obedecería tanto a la necesidad de tomar posición como a la convicción por parte de los usuarios de su capacidad de incidencia en cuestiones que los involucran, sumándose así a la difusión de informaciones, denuncias, calificaciones como expresión de la opinión pública y conciencia manifiesta de las problemáticas que más preocupan al mundo de hoy ejerciendo, de este modo, una suerte de vigilancia de los poderes del mundo (cfr. Rosanvallon, op. cit).

Conclusiones

En general, las reflexiones en torno a la participación tienen como centro de interés la posibilidad de conquistar la ciudadanía plena para todos los pueblos. En las páginas anteriores y partiendo de una concepción ampliada de la participación – que no la restringe a la acción colectiva y que asume que los individuos, en tanto tales participan en la vida social en ámbitos y rituales que les confieren identidad y pertenencia- se han identificado una diversidad de posibles ámbitos participativos. Algunos de ellos, con capacidad para favorecer la construcción de sujetos autónomos y avanzar hacia formas más genuinas de democracia. Otros, en cambio, tendientes a la reproducción del sistema o sólo como recurso frente al aislamiento, la soledad o la dependencia.

En este último sentido, la sociedad contemporánea asiste a la proliferación de diferentes grupos – algunos de auto-ayuda, otros religiosos- que marcan la fragmentación de las organizaciones macro-sociales y colectivas, en otras menores, que reúnen a las personas a partir de lazos solidarios sostenidos por una multiplicidad de intereses miniaturizados e hiper-especializados, respondiendo a una tendencia de los sujetos cada vez más desindividualizante y más comunitaria (Maffesoli, 1993)¹⁸. Este nuevo ordenamiento social se configura a partir de la aparición de micro-grupos que emergen en todos los campos –sexuales, religiosos, deportivos, musicales, sectarios-, al interior de los cuales se desarrollan fuertes sentimientos de pertenencia, predominantemente regulados por la lógica del sentido común y el pensamiento popular y , en este sentido, contrapuestos a la racionalidad instrumental.

Al mismo tiempo, se ha consignado la diversificación de formas de expresión colectiva que inauguran nuevos modos de militancia: en defensa de identidades en algunos casos, o definiendo nuevos campos de historicidad –como señala Touraine- con la pretensión de contribuir a visibilizar conflictos sociales inéditos, en particular los referidos al medio ambiente, las autonomías regionales, los derechos humanos. Estos movimientos no se especifican por la defensa de sus miembros sino por la presentación de los problemas y la coacción ante los poderes, buscando reformas institucionales que amplíen los sistemas de participación en decisiones de interés colectivo.

Los países latinoamericanos también han dado cuenta de esta renovación, a través de acciones que, si bien en muchos casos continúan expresando problemáticas que involucran conflictos de clase -como en los viejos movimientos sindicales y de trabajadores-, lo hacen a través de nuevas formas de expresión y fundamentalmente por fuera de los partidos tradicionales. Finalmente hay que destacar el surgimiento de otras prácticas igualmente originales, como la organización de comunidades virtuales o las expresiones de arte colectivo.

Pero, además, se presentan situaciones falsamente participativas, en las que los ciudadanos sólo son convocados a la participación en instancias que sólo sirven para la convalidación de decisiones, que han sido tomadas en otros lugares, o meramente emitir opiniones sobre cuestiones coyunturales que no suponen la posibilidad de transformación de sus precarias condiciones de vida. Para ello sería necesario que la participación social se ejerciera subrayando el papel del actor y la subjetividad, es decir, a través de su incorporación como sujeto activo.

Si esto fuera así, la participación podría aparecer, efectivamente, como un ejercicio en el que los sujetos y los grupos puedan experimentar su propio poder y sus posibilidades de acción; pero, fundamentalmente, como una estrategia para eliminar la exclusión y la subalternidad. Al favorecer el cuestionamiento de lo dado –lo institucionalizado, la dominación, la manipulación y la cooptación- habilita un ejercicio constante de democratización y ciudadanía y la transformación del propio sujeto que no reduce su papel a la reproducción de la estructura sino a su producción y transformación. Solo bajo estas condiciones, los procesos participativos posibilitarían la elaboración de proyectos de autonomía. Sin embargo, continua en discusión en qué medida operan como espacios que contribuyen a la construcción de formas genuinas de ciudadanía.

Para algunos, representan la afirmación de la subjetividad frente a la ciudadanía, en particular porque consideran que su lucha no es política sino ante todo personal, social y cultural y se traducen en formas organizativas distintas a las que precedieron las anteriores luchas por la ciudadanía. Asimismo, porque estos movimientos son expresión de reivindicaciones individuales en los que no necesariamente existe conciencia de la importancia de las conductas colectivas, o la idea de bien común. Para M. Svampa (op. cit.) esto remitiría a la problemática de la sociedad actual arrastrada por la falta de capacidad de reflexión personal y en la que nada ocupa el lugar de las ideas –y como señala la autora- la falta de ideas implica la ausencia de ciudadanía. Con frecuencia, estas protestas sociales discutirían las consecuencias de una realidad desfavorable, pero sin analizar las causas, que son las que se deberían abordar para encontrar realmente las soluciones y los conflictos sociales parecen atenuarse cuando aparece una supuesta solución -mediante la entrega de viviendas y/o planes sociales, negando la capacidad de la política como agente de transformación de la sociedad.

Otras perspectivas en cambio, tienden a reconocer su carácter político debido a la radicalidad de su demanda (Santos Souza, 2003)¹⁹ y lo que su realización implicaría en términos de modificación del orden social, política, económico y cultural -eliminación del hambre, de la desigualdad económica, racial, sexual, de la degradación del medio ambiente, las diferentes formas de dominación y marginalidad o el reconocimiento del derecho a la propiedad de la tierra, el agua y los propios recursos-. La identificación de estas nuevas formas de opresión, que amplían y superan las relaciones de producción para alcanzar también el ámbito de la reproducción y la sociedad como un todo habilitaría la posibilidad de una nueva articulación entre subjetividad y ciudadanía. Según esto, las relaciones sociales de reproducción, como formas de inter-subjetividad resultan mucho más concretas e inmediatas que aquellas de producción constituyéndose, desde lo cotidiano, en el ámbito espacio temporal de la vivencia de los excesos de regulación y opresión concretas, pero también como un espacio que permite problematizar la naturalización de lugares que incluyen asignando un lugar de exclusión. (Retamozo, 2005: 139)²⁰

Esta idea remite a los aportes de Castoriadis, C. (1988)²¹, la de una sociedad capaz de pensar en sus propias instituciones, de reflexionar en el conocer y el actuar humano, basada en la capacidad creadora del imaginario radical, como propia del colectivo anónimo y desde las significaciones imaginarias que se concretizan en las instituciones. En consecuencia, la autonomía²² derivaría de la capacidad de los sujetos para auto-organizarse, es decir, pensar por sí mismos y actuar concertadamente en la vida cotidiana. Esta capacidad inherente al ser humano – el imaginario radical - que existe y conlleva de forma simultánea el intento de conquistar la libertad y la igualdad como creaciones humanas habilita la configuración de nuevos focos de autonomía y sentido y al mismo tiempo la elaboración de un proyecto de sociedad autónoma.

MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA: CAMINHO PARA A PRÁXIS CIDADÃ E DEMOCRÁTICA?

Universidade Estadual do Ceará – UECE
Aluno do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade - MAPPS
Fortaleza/Brasil
Português
Profundizando la democracia en la sociedad civil Ponencias académicas

RESUMO

Ante a sociedade de desigualdades econômicas e sociais da qual participam os indivíduos atualmente, torna-se difícil definir de maneira precisa o que seria a democracia. De fato, como um processo em construção, a democracia pressupõe a intensa participação de todos os cidadãos para o fortalecimento dos princípios que a sustentam, os quais, sejam individuais ou sociais, devem ter a dignidade humana como fundamento. Em virtude de complexidade das relações sociais e individuais – decorrentes das desigualdades existentes, que geram exclusão social e acentuam práticas discriminatórias -, das mudanças na estrutura familiar, e do pouco diálogo existente, percebe-se a exacerbação dos conflitos e a escalada da violência. Nesse contexto apresenta-se a mediação comunitária enquanto método consensual de solução de conflitos, estimulando a participação do cidadão na solução das controvérsias. Assim, o presente estudo objetivou verificar como a mediação comunitária pode contribuir para a construção do processo democrático. Dessa forma, procurou-se enfocar os aspectos do acesso à justiça, do fomento à inclusão social, passando pelo regaste da dignidade humana, como forma de estímulo para o exercício da cidadania ativa. Torna-se necessário potencializar a capacidade de participar, de forma real e direta, nos processos comunitários, no processo de tomada de decisões e na implementação e/ou aplicação das políticas que afetam a comunidade, com vista à igualdade de oportunidades entre os diferentes atores sociais, o que repercutirá diretamente na melhoria da sua qualidade de vida, quer do ponto de vista material, quer do ponto de vista da realização pessoal e coletiva. Concluiu-se, a partir da reflexão realizada, que a implementação de um sistema de gestão participativa com o envolvimento ativo de todos os cidadãos implica o desenvolvimento de um processo adequado e democrático, eficiente e efetivo, capaz de tirar o maior proveito possível das mais-valias oferecidas pelas metodologias de construção colaborativas de soluções.

Palavras-chaves: Mediação comunitária. Resolução de conflitos. Cidadania. Democracia.

1. Considerações iniciais

A sociedade brasileira de hoje vivencia cada vez mais o surgimento de novos conflitos, frutos de transformações de ordem política, social, econômica e cultural, além de um enorme crescimento populacional urbano, gerando um aumento no desemprego e, conseqüentemente, no nível de violência.

Essas mudanças causam um aumento nos tipos e na quantidade de conflitos interpessoais, especialmente nas camadas sociais menos favorecidas, que são privadas dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal Brasileira, tais como os direitos à saúde, à educação, à alimentação, à moradia e ao acesso à justiça. Há, na verdade uma exclusão social na qual alguns vivem totalmente marginalizados.

A falta de diálogo e de compreensão entre as pessoas tem provocado o distanciamento entre

elas e o fortalecimento do pensamento individualista, onde há uma preocupação exclusivamente com o seu próprio bem-estar. Qualquer desavença, por mais simples que seja, pode dar ensejo à prática de um crime. Essa intolerância e falta de respeito ao outro também advém dessa ausência de comunicação. É nesse contexto que nasce a mediação comunitária como meio de resolução de conflitos.

A contribuição da mediação, enquanto meio democrático, participativo e inclusivo na resolução de conflitos, para a cidadania e para a dignidade humana implica em relacionar as características de sua prática (inclusão social, valorização do ser humano, empatia) e os seus efeitos (conscientização dos direitos e deveres, prevenção à má administração dos conflitos, pacificação social).

Para tanto, objetivou-se com esse estudo elucidar como fomentar uma efetiva práxis cidadã e democrática por meio da mediação comunitária, dando ênfase nos objetivos preconizados por esse instituto, colaborando assim para divulgar e consolidar a cultura da mediação no Brasil.

2. Participação social: direito inerente à cidadania e fator fundamental no desenvolvimento da democracia

A participação social integra o cotidiano de todos os cidadãos que, de uma maneira ou de outra, sentem a necessidade de se associar com vista a alcançar objetivos que dificilmente seriam atingidos caso fossem perseguidos individualmente e de maneira isolada.

Participação e cidadania são conceitos interligados e referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. Aquela deve, portanto, ser vista como uma das principais ferramentas de acesso à cidadania.

A democracia pressupõe intensa participação dos cidadãos no processo de sua construção. No Brasil, com o advento da Constituição Cidadã de 1988, a qual privilegia os direitos fundamentais e a dignidade humana, observa-se que a prática da cidadania não tem se concretizado devidos aos problemas sócio-econômicos existentes nesta sociedade.

Nos ensinamentos do Professor Glauco Magalhães B. Filho,

Estado Democrático de Direito é aquele que se estrutura através de uma democracia representativa, participativa e pluralista, bem como o que garante a realização prática dos direitos fundamentais, inclusive dos direitos sociais, através de instrumentos apropriados conferidos aos cidadãos, sempre tendo em vista a dignidade humana.¹

Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação social entendida enquanto ação coletiva e o seu exercício consciente, voluntário e conquistado. No entanto, a falta de uma cultura de participação aliada a um crescente individualismo atuam, muitas vezes, como obstáculos a uma participação efetiva na vida comunitária.

Se é certo que o conflito é inerente à condição humana, a sua carga positiva ou negativa não depende simplesmente da sua existência, mas da capacidade ou incapacidade de geri-lo de uma forma eficiente.

Para além do distanciamento do diálogo, a sociedade atual passou a vivenciar novos conflitos, fruto das transformações sociais, econômicas e políticas. Os conflitos atingiram alto grau de complexidade exigindo a efetiva compreensão da realidade social para a sua adequada resolução.

¹ A mediação é um procedimento informal e não adversarial, no qual um terceiro imparcial,
1 MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. *Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 114.

chamado mediador, que não tem qualquer poder sobre as partes (não decide, nem sugere) facilita a comunicação entre estas e ajuda-as a criar opções, de uma forma voluntária e informada, para chegar a um acordo consensual e mutuamente satisfatório.

O mediador atua no sentido de ajudar as partes, estimular e facilitar a resolução do conflito, sem indicar a solução, para que estas sejam capazes de, por si próprias, chegarem a um acordo que proteja os seus reais interesses.

Para Habermas², a democracia na comunicação traduz-se pela existência concreta de condições de diálogo entre os agentes em interação, que lançam mão dos recursos do mundo da vida para tematizar suas questões e produzir os consensos possíveis.

3. Mediação comunitária: caminho para a práxis cidadã e democrática

O aumento da violência urbana, em grande parte fruto de uma política econômica de exclusão social, tem em muito contribuído para a violação de direitos humanos e para o aumento da criminalidade em nossas cidades. Diante de uma população que se sente desprotegida, o Estado (União, Estados e Municípios) tem que oferecer uma resposta imediata, pois apesar das causas sociais, a criminalidade também tem seu caráter patológico, e deve ser combatida em qualquer situação social, esta é uma responsabilidade obrigatória do Estado para com a população.³

Após a leitura desse trecho de um artigo jornalístico, pode-se questionar qual o papel da mediação diante da atual exclusão social vivenciada pelos indivíduos das diferentes camadas da sociedade.

Atualmente, diante das circunstâncias, a mediação não deve ser vislumbrada somente como um método ou procedimento, mas sim como uma oportunidade de que as pessoas darem a si próprias, com o intuito de resgatar a sua cidadania, auto-estima e respeito, como qualquer cidadão participante de um processo democrático. Nas palavras de Sandra Mara Vale Moreira:

[...] por perseverar as relações sócio-afetivas, encarando o indivíduo como responsável por suas próprias ações e, como tal, capaz de solucionar seus problemas, atuando como sujeito de seu destino, desperta a mediação nos que a ela recorrem a consciência de seu papel de ator social. Preservando o respeito à dignidade do homem, a mediação, por sua natureza, resgata em seus clientes o sentimento de cidadania que neles se encontra adormecido.⁴

Também afirma Maria do Carmo Moreira Conrado que, na mediação, as partes “... sentem-se responsáveis por sua própria atuação no seio da comunidade e pela exigência de seus direitos”.⁵

Ora, a maior força para se alcançar a reinclusão social é por meio do diálogo. Diálogo, aliás, não significa somente conversa. Significa se colocar no lugar do outro para compreender seu ponto de vista; respeitar a opinião alheia; pôr em comum as experiências vividas, sejam boas ou ruins; partilhar a informação disponível; tolerar longas discussões para se chegar a um consenso satisfatório para todos.

Contudo, pode-se observar que a desigualdade, ou a percepção de desigualdades, conspira

2 HABERMAS, Jürgen. Teoria da ação comunicativa, 1981.

3 ROCHA, Arimá. Direitos humanos e segurança. Jornal Diário do Nordeste. Ceará, 22 maio. 2005. Caderno de Cultura.

4 MOREIRA, Sandra Mara Vale. A mediação como instrumento de inclusão social, op. cit., 2003, p. 212.

5 CONRADO, Maria do Carmo Moreira. Mediação de conflitos, acesso à justiça e defensoria pública, op. cit., 2003, p. 170.

contra a participação social. Juan E. Díaz Bordenave, ao falar sobre alguns princípios que regem esta espécie de participação, relata que

É um erro esperar que a participação traga necessariamente a paz e a ausência de conflitos. O que ela traz é uma maneira mais evoluída e civilizada de resolvê-los. A participação tem inimigos externos e internos: em nossa sociedade classista e hierárquica nem sempre se aceita o debate com “inferiores” na escala social ou de autoridade. Dentro do próprio grupo haverá pessoas que, mesmo admitindo que todos são iguais, consideram-se “mais iguais” que os demais.⁶

Dessa forma, a construção de uma visão de futuro decorre do repensar da humanidade à luz da contemporaneidade, da busca de caminhos mais flexíveis, de uma redefinição de atitudes. Por todas essas razões, a mediação aposta no protagonismo das partes, na importância do reencontro entre elas, na possibilidade do diálogo e na conscientização de direitos e deveres para se alcançar uma participação mais efetiva e atuante nas decisões sócio-político-econômicas de uma sociedade.

Consoante o entendimento das autoras Lília Sales e Sandra Moreira,

A efetividade da cidadania e a participação democrática do poder hão de ocorrer, não só mediante a eleição livre dos representantes do povo, mas também através da disponibilizarão dos meios e oportunidade para a participação popular.⁷

Nesse contexto, no âmbito comunitário, em especial, o procedimento de mediação de conflitos promove uma maior responsabilidade e participação da comunidade na solução dos seus conflitos, o que contribui favoravelmente para a preservação das relações, a satisfação dos interesses de todas as partes e a economia de custos de tempo e dinheiro na solução do conflito. É dada maior relevância à necessidade de tornar os cidadãos conscientes do seu poder para resolverem os seus conflitos através do diálogo produtivo, construindo pontes que edificam relações cooperativas entre os membros da comunidade, abrindo novos caminhos para uma positiva transformação sócio-cultural.

A mediação comunitária realiza-se nos bairros de periferia, com o intuito de propiciar à comunidade a conscientização de seus direitos e deveres, além da resolução e prevenção de conflitos em busca da paz social. Essa mediação permite a criação de maiores laços entre os envolvidos, incentivando a participação ativa dos membros daquela comunidade na vida social, ensinando-os a pensarem coletivamente e não mais individualmente.

Constituição, Democracia, Poder Judiciário e desenvolvimento – estudos em homenagem a José de Albuquerque Rocha. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 363.

A participação cidadã é um processo transformativo aberto em que se leva a cabo uma política específica orientada à capacitação e ao “empowerment”⁸ da cidadania e ao impulso do seu papel no fortalecimento do desenvolvimento comunitário.

Na mediação comunitária, os mediadores são geralmente membros da própria comunidade, capacitados para realizar a mediação de conflitos e que voluntariamente decidiram dedicar parte de seu tempo para o bem-estar de toda a comunidade. A mediação comunitária é gratuita, não acarretando ônus nenhum aos mediados.

Os objetivos da mediação são desenvolver entre a população, valores, conhecimentos, crenças,

6 DÍAZ BORDENAVE, Juan E. O que é participação. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 80

7 Moreira, Sandra Mara Vale. Mediação e democracia: novo horizonte, outros caminhos para a práxis cidadã. In: Sales, Lília Maia de Moraes; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org.).

8 EMPOWERMENT: Estabelecimento de autonomia e responsabilidade às pessoas na tomada de decisões e ações.

atitudes e comportamentos que conduzem ao fortalecimento de uma cultura político- democrática e de paz; enfatizar a relação entre os valores e as práticas democráticas e a convivência pacífica e contribuir para um melhor entendimento de respeito e tolerância e para um tratamento adequado daquelas controvérsias que, no âmbito da comunidade, perturbam a paz.

A mediação de conflitos comunitários torna-se uma forte aliada do Poder Judiciário, na medida em que o auxilia no seu importante papel de solucionador de litígios, propiciando, inclusive, a resolução de conflitos que nunca alcançariam as vias judiciais tradicionais por serem simples demais, ou até mesmo pela falta de informação dos conflitantes.

Um dos benefícios da mediação comunitária é a prevenção da violência, uma vez que a solução das controvérsias é obtida, de uma forma célere, pelas partes envolvidas e não imposta por um terceiro que, na maioria das vezes, desconhece a realidade de vida dos mediados. Na mediação não há perdedores, pois todos se sentem satisfeitos com a resolução encontrada para o problema.

Pode-se dizer que a mediação comunitária oferece um caminho para a prática da cidadania enquanto incentiva a participação ativa na busca conjunta pelas partes de uma solução para os mais variados conflitos que surgem a partir das relações familiares, de vizinhança, comerciais, com o meio-ambiente, com o consumidor e tantas outras.

A mediação nas comunidades traduz o exercício de cidadania e de democracia, pois permite que os cidadãos, até então socialmente excluídos, resolvam por si mesmos seus conflitos com o auxílio de um mediador. Assim, os indivíduos marginalizados (mediados) passam a se sentir responsáveis por sua própria vida e incluídos socialmente, uma vez que, em uma democracia de verdade, qualquer tipo de exclusão social é inaceitável.

A mediação de conflitos é um instrumento de prática da cidadania e da democracia no momento em que facilita o acesso efetivo à justiça, além de esclarecer aos cidadãos quais são os deveres e direitos assegurados constitucionalmente, permite aos envolvidos construir a solução rápida e eficiente dos seus próprios conflitos, desenvolvendo o senso crítico, a cultura do diálogo e da participação, com a conseqüente promoção da inclusão e da paz social.

Torna-se necessário potencializar a capacidade de participar, de forma real e direta, nos processos comunitários, no processo de tomada de decisões e na implementação e/ou aplicação das políticas que afetam a comunidade, com vista à igualdade de oportunidades entre os diferentes atores sociais, o que repercutirá diretamente na melhoria da sua qualidade de vida, quer do ponto de vista material, quer do ponto de vista da realização pessoal e coletiva.

Em suma, a implementação de um sistema de gestão participativa com o envolvimento ativo de todos os cidadãos implica o desenvolvimento de um processo adequado e democrático, eficiente e efetivo, capaz de tirar o maior proveito possível das mais-valias oferecidas pelas metodologias de construção colaborativas de soluções.

4. Conclusão

No momento atual, em que a sociedade clama por mais justiça, precisa-se de instrumentos mais eficazes de administração dos conflitos, que possam garantir a todos o direito a ter direitos, o direito de decidir seus problemas por si mesmas, de forma cidadã. Uma das respostas está na prática da mediação comunitária, em virtude de ela propiciar uma justiça mais humana, mais próxima da realidade da comunidade, atuando como ferramenta para exercício de uma efetiva democracia.

A mediação comunitária de conflitos, portanto, representa um instrumento democrático de acesso à justiça, pois, sendo realizada em bairros da periferia das grandes cidades, visa à inclusão social dos indivíduos marginalizados; à efetivação do exercício da cidadania, por meio da prevenção e

solução de seus conflitos, da orientação e da conscientização de seus direitos e deveres.

O grande desafio de cada um de nós, cidadãos e Estado, é efetivar a cidadania dentro desse contexto de profunda desigualdade sócio-econômica em que vivemos, através da criação de oportunidades para a ativa participação das pessoas no processo de construção de soluções adequadas para suas controvérsias, resgatando a sua auto-estima e despertando-as para o potencial de que são possuidoras.

Referências

CONRADO, Maria do Carmo Moreira. Mediação de conflitos, acesso à justiça e defensoria pública, op. cit., 2003, p. 170.

DÍAZ BORDENAVE, Juan E. O que é participação. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 80.
HABERMAS, Jürgen. Teoria da ação comunicativa, 1981.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MOREIRA, Sandra Mara Vale. A mediação como instrumento de inclusão social, op. cit., 2003, p. 212.

SALES, Lília Maia de Moraes. Justiça e Mediação de Conflitos. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

____; Moreira, Sandra Mara Vale. Mediação e democracia: novo horizonte, outros caminhos para a práxis cidadã. In: Sales, Lília Maia de Moraes; LIMA, Martonio Mont`Alverne Barreto (Org.). Constituição, Democracia, Poder Judiciário e desenvolvimento – Estudos em homenagem a José de Albuquerque Rocha. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

Agenda política de meio ambiente no Brasil e espaços de participação e deliberação

Alexsandra Ramos Fantinel

Amanda S. Machado

José Henrique Roballo

Brasil

O presente trabalho associa os debates acerca do meio ambiente e a ampliação de processos democráticos. A proposta é analisar os impactos políticos da Conferência de Copenhague de 2009 para a ampliação de espaços de participação e deliberação entre entidades da sociedade civil e o Estado brasileiro na implementação de agendas políticas voltadas para a questão ambiental. O tema referencia-se a Ciência e a Sociologia Políticas a partir das abordagens participativa e deliberativa da democracia. Estes enfocando os espaços de participação, discussão e processos de tomada decisão que envolvem diferentes atores em torno de temáticas relevantes à sociedade e os primeiros dedicando-se a repercussão social, cultural e institucional das mudanças ocorridas no meio ambiente. Além da importância global que essas questões têm tomado para os diversos atores nacionais e internacionais, justifica-se essa proposta de trabalho devido aos escassos estudos que enfoquem a relação entre meio ambiente e espaços participativos e deliberativos vivenciados em nosso desenho democrático. A pesquisa é de caráter qualitativo, sustentando-se na análise dos documentos resultantes da Conferência de Copenhague e do Ministério do Meio Ambiente Brasileiro. Desta forma, busca-se identificar o posicionamento do Brasil no referido evento, frente às pautas trabalhadas e as ações originadas da Conferência de Copenhague. Alguns resultados preliminares demonstram intensa mobilização tanto em âmbito internacional, quanto nacional de diferentes atores, estatais, ONGs e movimentos sociais, vinculados a questões ambientais. Assim, há um estímulo às ações no Brasil, tais como visibilidade e políticas públicas cujo principal foco é minimizar os impactos ambientais decorrentes do modelo de desenvolvimento econômico. Este último persistindo como um entrave a efetividade de tais políticas e um promotor de deliberações que autorizam práticas agressivas ao meio ambiente, conformando um cenário heterogêneo quando a problemática de debate e de disputa é o meio ambiente.

Palavras-chave: Conferência de Copenhague, meio ambiente e democracias participativa e deliberativa.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho dedica-se ao desenvolvimento de uma visão geral acerca do meio ambiente, pela ótica do modelo de democracia deliberativo delineado por Habermas. Este modelo manifesta-se nos processos de discussões acerca do meio ambiente por meio das conferências internacionais entre Estados signatários da Carta Nações Unidas. Dois são os enfoques a serem comentados ao longo do artigo: um deles refere-se ao posicionamento do Brasil na Conferência de Copenhague, também denominada COP-15; e o outro, aos impactos dos eventos co-relacionados ao meio ambiente nas iniciativas que originaram as políticas públicas pro-meio ambiente no Brasil.

Os dilemas acerca do tema em questão constituem-se como um objeto político, uma vez que problematizam o modelo de sociedade, economia e política vivenciado, com mais vicissitude, a partir da segunda metade do século XX. Por tratar-se de temáticas afeitas ao debate político, verifica-se a inserção de atores estatais e não estatais com capacidade de influência no processo decisório de acordos, diretrizes e metas.

Em um primeiro momento serão discutidos os embates surgidos sobre o meio ambiente, a partir das raízes históricas e econômicas do atual entendimento do tema, tendo como marco a Revolução Industrial. Posteriormente, será abordada a implementação da idéia de deliberação a qual deve

ser considerada como forma de estabelecimento de diálogos e consensos entre os atores sociais presentes nos espaços públicos de discussão. Por fim, busca-se uma explanação acerca dos reflexos desse assunto, discutido no seio das conferências de âmbito internacional, no desenho das políticas públicas aplicadas ao caso brasileiro.

1. Meio ambiente: da crise ao apogeu

A natureza sempre propiciou ao homem uma fonte inesgotável de recursos, e para tanto, aquele iniciou o processo exploratório de uma forma primitiva, tendo como base a caça e pesca, tidos como meio de sobrevivência, na época. O entendimento inicial sobre o meio ambiente era de que tratava-se de um conjunto de elementos, sendo que, somente no século XX, foi incorporado como um valor individual, dada sua importância. Neste sentido, devido a diversos fatores de ordem social, cultural e econômica, foi que se sentiu a necessidade da implementação de medidas nas quais prevalecesse a proteção ao meio ambiente, já que estar-se-ia, anos mais tarde, diante de uma “crise ambiental”. Neste sentido, tal tema passou a ser considerado como um conjunto de elementos interligados e de causação recíproca entre eles, iniciando seu processo de desenvolvimento através dos direitos internos dos países⁴.

Conforme o geógrafo Jean Brunhes, essa degradação deve-se ao fato de que estamos diante de uma “economia de rapina ou economia destruidora”, posto que há enormes impactos ambientais causados pela exploração de seus recursos. Isso faz com que as consequências sejam irreparáveis ao meio ambiente fruto da atividade humana. Cita-se a poluição, tanto orgânica como inorgânica, as quais têm sido responsáveis pela geração de problemas como: efeito estufa, camada de ozônio e chuvas ácidas.

Tendo em vista a crescente deterioração dos ecossistemas, surgiu em resposta a esses fatos o movimento ambientalista, o qual teve seu berço na Inglaterra. Este país, sede da Revolução Industrial⁵, preocupou-se com a recente crise que enfrentara a comunidade internacional norteador pelo rápido progresso industrial e tecnológico. O movimento ambientalista contemplou vários elementos que inseridos em um contexto que fomentaram seu desenvolvimento no pensamento e em ações pró-ambiente tendo em vista as péssimas condições de vida existentes na Inglaterra devido ao progresso industrial imoderado.

Além disso, contou com o apoio dos EUA, ainda no século XIX, e foi possível criar, em 1872, o Parque Nacional Yellowstone. Em 1960 ocorrera a chamada Revolução Ambiental, ensejando uma mudança de valores na sociedade, bem como na economia, movimento este denominado socioambientalismo. Somam-se a isto o fato de que este incorpora-se a um vies nacional e concatena uma nova ética nas relações internacionais, implementando três importantes princípios: desenvolvimento sustentável; cidadania, equidade, participação e autonomia e não-violência. No mesmo contexto, surgem as ONGs (organizações não governamentais), as quais são instituições voluntárias, e seu principal objetivo é a preservação da natureza, travando uma guerra constante contra a destruição. Constatam-se que os resultados desses movimentos, calcados pelos princípios sociais, traziam reflexo ao mundo, sendo que as Nações Unidas seria o único órgão capaz de mobilizar os Estados, os quais estavam sofrendo constantemente com as degradações provocadas pelas atividades desejadas do ser humano.

Observam-se, altos índices de deteriorização ambiental, principalmente, na sociedade capitalista. Neste sentido, FOLADORI refere acerca dessa problemática de cunho mercantilista, mais propícia aos países desenvolvidos, entende o autor que:

As relações sociais capitalistas geram tendências de comportamento com o meio ambiente que lhes são particulares. Um olhar superficial pode não ver esta especificidade devido ao resultado geral da poluição e depredação abranger todas as sociedades humanas,

independentemente de sua especificidade histórica. Mas diferem tanto na causa quanto na forma, amplitude e ritmo com que se apresentam. (FOLADORI, 2008)

Impulsionados pelo sentimento de mudança, principalmente no tocante aos impactos provocados sobre o meio ambiente, é que em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente, sediada em Estocolmo, foi alçado o passo inicial para ações no sentido do desenvolvimento do meio ambiente, agregando, dessa maneira, valores democráticos. Esta Conferência serviu como fórum de discussões sobre o futuro da humanidade, pois estima-se que trata-se de um marco da história das Nações Unidas e da agenda política mundial. Já em 1987 é elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente o Relatório Nosso futuro comum, o qual trouxe a tona assuntos que foram materializados alguns anos mais tarde na ECO-92 ou Cúpula da terra, que contemplava dentre os temas a ratificação da Convenção internacional sobre mudanças climáticas. Neste caso, os países seriam responsáveis pela adoção de agendas locais, com o fulcro de ampliar a participação popular na tomada de decisões no que tange ao tema meio ambiente. Diante da preocupação, fundada na preservação ambiental, estabeleceram-se algumas convenções e declarações de suma importância tanto no cenário nacional como internacional. Dentre os documentos criados pela Organização das Nações Unidas está a Convenção-quadro sobre Mudanças Climáticas que estabelece um comprometimento dos Estados para com as problemáticas que dizem respeito ao meio ambiente, principalmente, reconhecendo como legítimos os princípios da cooperação internacional, participação e responsabilidade comum mas diferenciada.

Ademais, devido a grande repercussão do assunto em âmbito internacional, discutiu-se a questão em um quadro cujo tema principal tratava-se das causas e consequências do efeito estufa estudado pelo Painel Intergovernamental sobre mudanças climáticas IPCC, vinculado à ONU, o qual foi assinado por cerca de 175 (cento e setenta e cinco) países signatários. Um dos objetivos vinculava-se a redução de emissão de gases prejudiciais ao meio ambiente, e em demasia, aos seres humanos, os chamados gases de efeito estufa.

Em 1997, com o objetivo de estabelecer compromissos e metas aos países desenvolvidos de diminuir 5% do gás carbônico, metano e cloro flúor carboreto, até 2012, foi elaborado e assinado por diversos países o documento denominado Protocolo de Quioto⁶, o qual atribuiu a classificação aos países desenvolvidos (mais ricos) e em desenvolvimento (mais pobres). Alguns anos mais tarde, em 2008, com o objetivo de reforçar os compromissos firmados pelo Protocolo do Quioto, foi realizada, em Bonn, na Alemanha, a Conferência sobre Mudanças Climáticas no âmbito da ONU.

Já em 2009, foi estabelecido um fórum direcionado a deliberação de assuntos específicos com foco nas mudanças climáticas. A Conferência de Copenhague (COP-15), teve como um dos principais objetivos a discussão de metas de redução de gases de efeito estufa, inclusive tendo como pano de fundo a mobilização dos líderes dos países integrantes do Basic (Brasil, África do Sul, Índia e China), dos Estados Unidos e União Europeia. Segundo relatórios de avaliação do clima elaborados pelos órgãos especializados da ONU, acredita-se que se este aumento de temperatura for limitado entre 2.0-2.4°C, as emissões globais deverão chegar ao seu ápice no máximo até 2015. Neste sentido, no que tange as negociações e diálogos estabelecidos durante esta Conferência, que culminou na aprovação do “Acordo de Copenhague”, é importante salientar o modelo de democracia utilizado. Por isso, serão apresentadas considerações sobre o modelo Habermasiano como foco de análise do contexto das reuniões acima mencionadas.

2) Democracia deliberativa Habermasiana

Jürgen Habermas, ao propor a teorização de um modelo deliberativo da democracia, preocupa-se em clarificar a necessidade da manutenção dos espaços de intercâmbio de comunicação e busca de consenso entre os diversos atores participantes da esfera pública. Esse modelo preconizado por Habermas necessita de que as relações sociais estejam estabelecidas a partir do contato travado

entre os diversos atores constituintes da sociedade por meio da comunicação social (democracia do cotidiano), como veículo de transmissão das idéias e o espaço de criação de consensos a partir da prática argumentativa.

Sendo visto como o pensador da guinada lingüística feita pela filosofia, Habermas sugere que a prática argumentativa é a opção mais viável para a produção de entendimentos. Para ele, a comunicação entre os diversos atores vai se constituir como o grande ponto de encontro e separação das esferas privadas e públicas da sociedade. As práticas discursivas vão ser os canais de transmissão dos argumentos, sendo esses os meios de se constituir os consensos na primeira fase da teoria da esfera pública de Habermas.

A idéia de uma esfera pública formada a partir da interação proporcionada pelas práticas comunicativas está vinculada diretamente ao surgimento e consolidação dos Estados-nacionais. Conforme Leonardo Avritzer e Sérgio Costa (2004), a formação de uma nação unificada, com a idéia de um território e um povo compondo essa estrutura apresenta a capacidade de organização do Estado e de seus espaços de decisão⁷. Ante a isso, a burguesia, como única classe representante de um poder que não depende dos processos de decisão do Estado, vê a necessidade de construir um espaço de discussões, em que a temática deve estar calcada nas questões de sua classe como um debate público e com a capacidade de, mesmo não fazendo parte do núcleo duro de decisões políticas, estar informada do que o governo estava fazendo efetivamente.

Nesses espaços de discussão, denominados por Habermas de esfera pública, a idéia transmitida é da horizontalidade do debate entre seus integrantes. Todos podem e efetivamente devem participar das discussões, devendo ser ouvidos e respeitados por todos que partilham desses mesmos espaços. Esses locais de encontro denominados pelo autor eram os cafés e pubs, pontos freqüentados pela burguesia.

A consolidação desses espaços como pontos de encontro e debates da classe burguesa, faz florescer as idéias da emancipação do poder de Estado absoluto vivenciado durante os séculos XVII e XVIII. Vão ser nessas esferas públicas que serão gerados os focos dos processos revolucionários condutores do fim da política nos moldes do Antigo Regime europeu, bem como a prática da formação de consensos e de mecanismos de prestação de contas a partir das ações comunicativas dos atores envolvidos⁸.

A pressão sobre os Estados é feita pela burguesia forçando os diversos processos revolucionários, em que esta classe se sobrepõe aos detentores do poder. A noção da esfera pública pode, então, ser prolongada para o governo, demonstrando que a tomada de poder por parte da classe burguesa poderia trazer a horizontalidade dos debates. A modernização decorrente desse processo demonstra a sobreposição da diferenciação entre as esferas públicas e privadas e a influência desses dois espaços na consolidação das práticas cotidianas da democracia.

A partir das esferas públicas verifica-se o surgimento da sociedade civil como um ator participativo no processo da produção de consensos, mas não necessariamente com essa mesma capacidade de influenciar no processo de tomada de decisões. Apesar da horizontalidade dos debates construídos nos espaços ocupados pela sociedade civil, a primeira fase de análise da esfera pública de Jürgen Habermas não permite visualizar a capacidade de influência dessas deliberações no processo de decisão. Para esse autor, não se constitui em uma necessidade muito importante que a sociedade civil ocupe-se com práticas que são necessariamente do governo. Isso demonstra que as deliberações efetuadas na esfera pública pouco vão conseguir influenciar na consolidação do seu fim mais importante que seria a construção desses consensos e estes com a capacidade máxima de influir no centro do processo decisório.

A noção de uma democracia deliberativa vai se consolidar efetivamente a partir das críticas

sofridas pelo autor a sua noção de esfera pública. Habermas, a partir da reedição de 1990 do livro *Mudança Estrutural na Esfera Pública*, conforme aponta Avritzer (2004), demonstra que o espaço público continua sendo o local em que se constitui a opinião e as vontades públicas coletivas, bem como se caracteriza por ser um espaço de mediação entre a sociedade civil e o Estado. No entanto, o posicionamento deve ser revisto a partir do desenvolvimento da sociologia da comunicação, que rompeu com a linearidade do caminho estabelecido entre cidadãos privatistas e participativos da esfera pública; trouxe rupturas também com a lógica das ações comunicativas geradas no mundo da vida e sua passagem imediata para a constituição das disputas do poder no mundo da política; a mudança verificada na noção da esfera pública como o ponto de chegada dos consensos gerados no mundo da vida e dos meios de comunicação para a produção das lealdades e posicionamentos políticos.

A partir dessa revisão que Habermas (1992) reavalia o posicionamento da influência política em contextos democráticos. Os procedimentos legais e políticos institucionalizados permitem novas considerações, pelas instâncias decisórias, das opiniões formadas a partir dos consensos e deliberações. A sociedade civil passa a desempenhar um papel importante a partir dessa nova visão sobre a prática da ação coletiva e suas influências na esfera pública e na deliberação, pois vai ser com o desenvolvimento desse novo papel que a sociedade civil terá a capacidade de:

“[...] apresentar novas contribuições para a solução de problemas, de oferecer novas informações e de corroborar os bons motivos, denunciando os maus, de forma a introduzir um impulso nos ânimos capaz de alterar os parâmetros constitucionais da formação da vontade política e de pressionar os parlamentos, os judiciários e os governos em favor de determinadas políticas” (Habermas, 1992, p. 448).

Entretanto, Habermas ainda entende que a sociedade civil deve ser limitada a sua capacidade. A primeira limitação a ser estabelecida está na sua burocratização. A sociedade civil não deve ser burocratizada ou ritualizada, engessando os seus processos de deliberação e gerações de consensos. Além disso, seu posicionamento deve ser de não ocupação do poder. Os atores que compõem a sociedade civil não devem ocupar o poder administrativo. Sua capacidade de influência deve estar adstrita a formar consensos e transmiti-los através das institucionalidades construídas pelo Estado. Esse mecanismo desenvolvido pela análise da esfera pública e da democracia deliberativa pode ser problematizado, uma vez que descaracteriza a participação de um ator relevante no cenário social e desestrutura a noção do consenso. Cabe ainda ressaltar que os pontos debatidos e acordados podem ser os motores da formação de políticas públicas de Estado, as quais ficam enfraquecidas quando da ausência da sociedade civil em sua construção.

Tendo em vista os espaços de deliberação constituídos em âmbito internacional, a geração de consensos e os acordos firmados, passamos a analisar como esse processo transformou-se em políticas públicas no contexto nacional no Brasil.

3) As Políticas Públicas de Meio Ambiente no Brasil

Seguindo a tendência dos países que firmaram o protocolo de Quioto, no Brasil identificam-se iniciativas de redução dos gases geradores do efeito estufa, principalmente alternativas aos processos de geração de energia poluentes e queimadas decorrentes do desmatamento, acompanhada de incentivos ao desenvolvimento de tecnologias de desenvolvimento limpo, entre outras áreas poluentes, como os transportes públicos, indústrias e etc. Compartilha desse diagnóstico Biato (2005, p.14)

Todos os governos, em maior ou menor grau, vêm procurando ajustar suas políticas internas de modo a promover eficiência energética, práticas sustentáveis de manejo florestal, formas novas e renováveis de energia, tecnologias ambientalmente seguras,

e até a redução de incentivos fiscais, isenções tributárias e tarifárias e subsídios para todos os setores emissores de gases de efeito estufa. Os controles sobre emissões de veículos estão cada vez mais exigentes; há mais ênfase no uso de transporte público; há maior utilização das energias solar e eólica; há mais controle sobre as florestas e assim por diante.

As iniciativas em favor da preservação do meio ambiente não são recentes na história do Brasil. A mesma autora identifica durante o século XVIII o primeiro registro, a Carta Régia de 13 de março de 1797, que defendia “a necessidade de tomar todas as precauções para a conservação das matas, da fauna e das águas” e a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro em 1808, com o propósito de “preservar espécies e estimular estudos científicos” (BIATO, 2005, p. 14). Em 1850, a Lei nº 601, tornou-se responsabilidade dos delegados de polícia a proteção e o processo judicial a quem causasse danos ao ambiente. Em 1930, torna-se dever federal a regulamentação sobre o uso do território e de seus recursos naturais, em contraposição aos desmandos regionais. Nos anos de 1960, órgãos da administração pública são criados para “arbitrar sobre águas, energia elétrica, florestas, pesca, minérios, parques nacionais”. A década de 1970, sob governo militar e a sua orientação desenvolvimentista, utilizaram-se intensamente da exploração de recursos naturais. Neste mesmo período, é criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e setores sociais começam a manifestar preocupação com questões ambientais e reivindicar instituições para o cumprimento de compromissos internacionais do governo brasileiro em Estocolmo.

A década de 1980 é marcada pela criação da Política Nacional do Meio Ambiente, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Instituíram-se, ainda, instrumentos importantes como o controle da poluição, o zoneamento ambiental e a avaliação de impactos ambientais. Nesse contexto, ao fim dos anos de 1980, período de redemocratização, ganham força projetos financiados por organismos internacionais. Também essa época é marcada pela novidade da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual traz no seu capítulo VI, respaldo legal para as leis posteriores, influenciada pela concepção do meio ambiente como “próprio suporte da vida” e não apenas fonte de recursos naturais (BIATO, 2005, p.15). Ainda, “Reconheceu-se o direito de todos a um meio ambiente saudável, e o Estado deixou de ser o único responsável pela regulação pública da matéria: ganharam voz os empresários, os movimentos sociais e as associações de cidadãos.” (BIATO, 2005, p.15). No âmbito da legislação, nos anos 1990, são aprovadas a Lei de Recursos Hídricos (1997), a Lei de Crimes Ambientais (1998) e, em 2000, a lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Toda esta trajetória é permeada pela supremacia dos interesses econômicos de alguns segmentos e do próprio Estado em detrimento da preservação do meio ambiente (TAUTZ, 2009), ainda que nos últimos 30 anos o discurso oficial seja de conservacionismo e tenha se observado um tratamento mais integrado e institucionalizado ao tema em questão. Tais dilemas acompanham as Políticas Públicas de Meio Ambiente mesmo depois do Protocolo de Quioto. Porém, destacam-se algumas iniciativas como a formação da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, em 7 de julho de 1999, coordenada pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e responsável pela aprovação de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto.

Outra iniciativa é o Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima (CIM), instituído pelo decreto presidencial Nº6.263, em 21 de novembro de 2007, com a atribuição de orientar e elaborar o Plano Nacional de Mudanças Climáticas. Esse último juntamente com o Fundo Nacional, comunicados, relatórios, incentivos fiscais, tributários e de crédito a projetos e ações que impactem positivamente na Mudança Climática integram a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), lei Nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009¹⁰. Destacam-se as diretrizes da PNMC (Artigo 5º)¹¹ referentes ao investimento em produção científica e técnica para o controle e redução de interferências antrópicas sobre o sistema climático, o desenvolvimento sustentável, a ação integrada da união, estados e

municípios, a iniciativa pública e privada desde os paradigmas e acordos consensuados e firmados em âmbito internacional de deliberação.

Ademais, importante citar iniciativas brasileiras implementadas pro-meio ambiente, direcionadas a programas com o propósito de cumprimento das metas estipuladas nos Acordos e Protocolos internacionais, como os mecanismos de desenvolvimento limpo. Dentre estas medidas enquadram-se: o programa da substituição da gasolina por álcool (PROÁLCOOL); criação do CONPET e do PROCEL, os quais tem são apoiado pelo Governo Federal, o PROCLIMA, coordenado pela CESTEB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo). Pode ser citada também a experiência brasileira em educação, capacitação e sensibilização da população para a problemática do clima. Existem ações e medidas públicas e particulares que contribuem para reduzir a emissão de gases, como por exemplo: não atear fogo em papéis velhos, em restos de folhas e galhos, diminuir a saída de casa com carro, separar o lixo diariamente, etc¹².

O reflorestamento poderá ser empregado como técnica de seqüestro do gás carbônico, sendo tais mecanismos favoráveis aos países desenvolvidos que investem naqueles em desenvolvimento para a implementação de ações e programas como estes, sendo chamados mecanismos de flexibilização. Segundo MALVIK e WESTKOG os novos mecanismos chamados de mecanismos de Quioto ou mecanismos flexíveis, permitem que os países vão além de suas fronteiras para tomar ações mitigadoras com o propósito de reduzir seus custos de poluição.

Aproximando governo, organizações sociais e empresas públicas e privadas, instituições de pesquisa entre outros segmentos, em junho de 2000, foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, o qual tem representação no CIM. Trata-se de um espaço constituído para pautar na agenda pública as consequências da mudança do clima pela emissão de gases de efeito estufa (GEE) e pela atuação de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Por outro lado, registram-se, em nível de mobilização social, organizações radicalmente contestatórias da política de financiamento de instituições estatais, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDS). Sendo assim, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Movimento do Sem Terra (MST), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Movimento dos Atingidos por Barragens, Fórum Brasileiro de Economia Solidária, Conselho Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Associação Brasileira da Imprensa (ABI), já reconhecidas por posicionar-se de maneira progressista frente às conjunturas políticas, constroem críticas acerca do financiamento público a empreendimentos nocivos ao meio ambiente, como frigoríficos. Esses se localizam numa cadeia de produção que começa no desmatamento de extensas áreas para criação de gado, portanto recursos de origem estatal colaboram para o enraizamento do “modelo econômico movido a emissões crescentes de GEE” (TAUTZ, 2009, p.85). Daí, conclui-se a permanência de situações contraditórias no Estado brasileiro, que promove uma política nacional para o meio ambiente comprometida com o desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo estimula práticas agressivas ao meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a Conferência de Copenhague à luz da perspectiva habermasiana do modelo democrático, podemos ver que a esfera pública estabelecida nesse espaço não consegue se estruturar em todos os seus fins. Relembrando as palavras de Habermas, as práticas comunicativas estabelecem a troca de argumentos e determinam os sentidos das ações construídas. É a partir dela que vão se construir os argumentos e esses serão usados nos espaços públicos de trocas de informação (esfera públicas) para a construção dos consensos. No entanto, acreditar na consolidação de uma esfera pública de caráter global¹³, trata-se de uma impropriedade, pois o fim máximo da noção de deliberação proposta a partir da esfera pública habermasiana não é concretizada na conferência em tela. Dos diversos atores que participam do debate, nem todos estão efetivamente interessados em participar dos consensos, uma vez que estamos lidando com diversos atores

com os interesses mais antagônicos e com visões de sociedade apoiadas no modelo capitalista exploratório. A questão econômica acaba sendo colocada sobre o consenso, esvaziando a idéia central da democracia deliberativa de Jürgen Habermas.

Assim, deve-se fazer uma dosimetria desses recursos oferecidos pela natureza, utilizando-os a nosso favor e pensando nas gerações futuras para que possam desfrutar da natureza com um viés mais preservacionista. Refletindo sobre as consequências que a modificação dos recursos ambientais acarreta há que mencionar acerca das consequências dessas degradações, já que refletem problemas de curto ou longo prazo ao ser humano, diretamente relacionado a uma questão cultural. Verifica-se uma ligação entre a crise ambiental e o capitalismo, ou seja, ao modo de produção, culminando no enriquecimento de alguns, gerando mais desigualdades sociais.

Contudo, mesmo admitindo a incapacidade de mudar a assimetria de exercício de poder dos países no sistema-mundo e no interior dos Estados nacionais, o contexto possibilitado pela COP 15 e mesmo em eventos anteriores o Brasil, junto a outros países em desenvolvimento, desempenhou papel de destaque ao defender índices ousados de redução de GEE. Além disso, apresenta uma complexa estrutura de regulação e diretrizes para meio ambiente e situa-se entre os países que mais registrou projetos de MDL no Conselho Executivo de MDL (2º lugar em 2007). Dessa forma, este espaço gerado pela comunidade internacional é uma expressão da agenda pública de meio ambiente e colaborou para a sua transformação em uma política de estado no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aquecimento global. Revista A Escola é Nossa. vol. 4, Scipione.

Avaliação das Ações Brasileiras após a Rio-92. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 14 mar 2009.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004, pp. 703 a 728.

BIATO, Márcia F. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.** In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 42, nº 166, abr./jun. 2005.

COPENHAGEN ACCORD. Disponível em: http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf. Acesso em: 04 fev 2010.

FOLADORI, Guillermo. **O capitalismo e a crise ambiental.** Acesso em 03 out. 2008. Disponível em: http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_08.pdf.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos.** Tercera edición. Cátedra. Madrid. 1997.

-----, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública : **investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 397 p.

LEI N. 12187/09. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm. Acesso em: 22 fev. 2010.

MALVIK, Henrik; WESTKOG, Hege. **The Kyoto mechanisms and the quest for compliance: unresolved issues potential pitfalls.** Apud MILARÉ, Edis (coord.). Revista de Direito Ambiental, Revista dos Tribunais, ano 11, out/dez 2006.p.117.

MERCADO DE CARBONO BRASIL: posição pioneira. Revista Senac e Educação. Ano 16 • n.1 • janeiro/abril de 2007.

MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4002.html>. Acesso em: 27 mar 2010.

Relatório do IPCC/ONU – Novos Cenários Climáticos – Versão em português: iniciativa da Ecolatina 2. Disponível em: <http://www.ecolatina.com.br/pdf/IPCC-COMPLETO.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2008.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TAUTZ, Carlos. **Desmatamento e emissões de GEE**. IN: Democracia Viva. N° 42, setembro de 2009. Ibase.

A constituição do Equador: uma análise da importância da democracia e dos instrumentos de participação popular.

Thaís Recoba Campodonico

threcoba@gmail.com

Coordenador: Aragon Érico Dasso Júnior

dassojr@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O Estado ultraliberal apóia a democracia meramente representativa, aquela onde o povo delega através do voto, poderes a seus representantes, que tomam todas as decisões. Esse modelo de democracia é empregado na maioria dos países que atualmente adotam o regime ultraliberal (capitalismo), aquele que é considerado universal. Para o ultraliberalismo, a democracia e as desigualdades, são compatíveis, mas isso é possível por tratar-se de uma democracia representativa. Contudo, é inconcebível falar em democracia como designada na sua origem grega em que significa o poder do povo, apenas através da representação. Para alcançarmos à democracia no seu sentido original é preciso que se agregue o conceito de participação, onde o povo participa de forma efetiva, tendo o poder de mudar e não apenas de delegar seus poderes à representantes. Parece-nos que, o Equador está caminhando para alcançar o modelo democrático participativo, através do amplo acesso da população aos mecanismos de participação popular, sendo por isso que este estudo se justifica.

Para tanto a possibilidade de mudanças no contexto político, histórico e social do Equador iniciou com a eleição de Rafael Correa, o qual incorporou ao discurso político a idéia da participação efetiva do povo, o que permite a concretização do modelo contra-hegemônico de democracia. O objetivo principal desse artigo é analisar a Constituição vigente no Equador, considerando como fundamental ponto de análise os mecanismos de participação garantidos àquelas populações em suas cartas constitucionais. E como objetivos específicos: verificar se há uma democracia efetiva nesse país e analisar os sistemas democráticos e os instrumentos de participação popular previstos na Constituição.

Dessa forma, o presente estudo trás à baila a discussão acerca do conceito de democracia, diferenciando a democracia dita formal da democracia com conteúdo, eis que tal apontamento é indispensável para que se possa discutir o tema proposto. Para essa discussão usaremos o método analítico-histórico, também conhecido como método das duas pontas, o qual busca fazer a análise dentro de uma perspectiva histórica. Deste modo, pretende-se determinar o que se entende por democracia real, ou seja, a democracia contra-hegemônica e verificar a relevância desse estudo dos processos constituintes do Equador.

1 Democracia: modelos hegemônicos e contra-hegemônicos

1.1 Democracia hegemônica

O discurso em nome da democracia é bastante familiar na América Latina, nesse século, e em muitos países do mundo. Discursar sobre a democracia tornou-se prática de quase todos os governos mundiais que almejam ganhar eleições, mas um mero discurso nada significa. O que se deve questionar é se realmente se trata de uma verdadeira democracia o modo com o qual representantes governam países que apresentam o regime democrático como sua característica principal. Para isso basta uma pergunta: O que é democracia? A concepção convencional ou hegemônica a respeito do sistema democrático diz que a democracia é representativa, ou seja, periodicamente o povo deve ser convocado para que através do voto escolha representantes que serão seus porta-vozes durante todo o mandato. Essa corrente também é chamada de democracia liberal ou burguesa. A respeito expõe Ellen Meiksins Wood:

(...) até o último quarto do século XVIII, pelo menos até a redefinição americana,

o significado predominante de “democracia”, tanto no vocabulário de seus defensores quanto nos detratores, era essencialmente o significado adotado pelos gregos que inventaram a palavra: governo pelo demos, o “povo”, com o significado duplo de status cívico e categoria social. Isso explica a difamação generalizada pelas classes dominantes. Desde então ela se submeteu a uma transformação que tornou possível a seus inimigos de ontem abraçá-la, oferecer a ela as mais altas expressões de louvor em seu vocabulário político. A redefinição americana foi decisiva; mas não foi o fim do processo, e seria necessário mais de um século para completá-lo. Na “democracia representativa”, o governo pelo povo continuou a ser o principal critério da democracia, ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e povo esvaziado de conteúdo social. No século seguinte, o conceito de democracia iria se distanciar ainda mais de seu significado antigo e literal.¹

A isso se resume essa concepção: a uma formalidade vazia de conteúdo. Essa corrente costuma ser ensinada como se fosse a única possibilidade de democracia. Esse conceito relaciona democracia com liberalismo, como se só em governos liberais a democracia existisse. Esse preceito, que se chamará de democracia hegemônica, vem se dissipando de forma perceptível face à globalização e tem como principais defensores: o governo dos Estados Unidos da América, a ONU, a União Européia, entre outros. Conforme Gramsci, na sociedade existe um grupo que exerce sua dominação através do Estado e da sociedade civil, o Estado representando a força e a sociedade civil representando o consenso através dos aparelhos privados de hegemonia. Esses aparelhos reproduzem a hegemonia da classe dominante como valores de conduta, morais, religiosos, políticos, sociais, etc.² Dessa forma, os valores da classe hegemônica são vistos como valores da própria sociedade, dificultando a dissociação da ideologia da classe hegemônica e o verdadeiro conceito de democracia. No tocante a ideologia reflete Marilena Chauí:

A ideologia é um conjunto lógico, sistemático, e coerente de representações (idéias e valores) e de normas ou regras (de conduta) que indicam ou prescrevem aos membros da sociedade o que devem pensar e como devem pensar o que devem valorizar e como devem valorizar o que devem sentir e como devem sentir o que devem fazer e como devem fazer.³

Robert Dahl diz ser praticamente impossível satisfazer todos os critérios da democracia representativa numa unidade política do tamanho de um país, então elaborou o conceito de poliarquia que seria a forma empírica em que a democracia representativa pode se apresentar em um país, e assim a democracia representativa seria apenas um ideal.⁴

Na linha da democracia hegemônica, J. J. Gomes Canotilho expõe que o Estado de Direito nasceu do liberalismo que buscava segurança jurídica para impulsionar a economia capitalista⁵, porém afirma que o Estado Constitucional moderno não pode limitar-se apenas a um Estado de Direito. Deveria adequar-se a ser um Estado de direito democrático que nas suas palavras é “uma ordem de domínio legitimada pelo povo”⁶. A democracia para Canotilho é meramente formal e o povo não participa de fato, apenas vota de tempos em tempos tornando-se assim uma democracia limitada servindo apenas para legitimar a oligarquia a governar, eis que reflete: “A segurança da propriedade e dos direitos liberais representaria nesse contexto a essência do constitucionalismo. O ‘homem civil’ precederia o ‘homem político’, o ‘burguês estaria antes do cidadão’⁷. Neste mesmo

1 WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 194.

2 GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987, p. 254-255.

3 CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 43.

4 DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001, p. 104-107.

5 CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7º Edição. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 109-110.

6 CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7º Edição. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 98-99.

7 CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7º Edição. Coimbra: Edições Almedina,

diapásão se encontra Joseph Shumpeter, que afirma democracia ser “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”.⁸

Justamente como refere Carlos Estevam Martins, quando a democracia é encarada como essência do regime liberal ela perde toda a sua especificidade, no que constata: “Ela dissolve-se no interior da expressão ‘liberal-democracia’ e é a tal ponto absorvida pelo termo vizinho que, não fosse por sua utilidade para as táticas liberais, poderia ser eliminada sem que de sua exclusão resultasse qualquer prejuízo conceitual”.⁹ Essa é uma tática utilizada que mantém a hegemonia, o termo democracia e liberalismo são passados como se tratassem da mesma coisa, do mesmo regime, sem delimitação específica do que é cada um. Assim, confundem a respeito do que se trata democracia e do que se trata liberalismo. E esclarece Wood:

O liberalismo é uma idéia moderna baseada em formas pré-modernas e pré-capitalistas de poder. Ao mesmo tempo, se os princípios básicos do liberalismo são anteriores ao capitalismo, o que torna possível a identificação de democracia com liberalismo é o próprio capitalismo. A idéia de democracia liberal só se tornou pensável com o surgimento das relações sociais capitalistas de propriedade. O capitalismo tornou possível a redefinição de democracia e sua redução ao liberalismo. De um lado passou a existir uma esfera política separada na qual a condição extra-econômica – política, jurídica e militar – não tinha implicações diretas para o poder econômico, o poder de apropriação, de exploração e distribuição. Do outro lado, passou a existir uma esfera econômica com suas próprias relações de poder que não dependiam de privilégio político nem jurídico.¹⁰

Neste mesmo sentido assinala Jose Enrique Miguens de forma brilhante:

Para consolidar este situación, promueven en todo el mundo en el ámbito político, “regímenes poliárquicos” con “formas consensuales de dominación” que permiten el sometimiento y explotación, manteniendo la fachada democrática. Caracterizan a estos regímenes: el predominio de grupos de poder concentrados en acciones instrumentales, orientadas a adquirir riqueza y poder, y gobiernos controlados por unos pocos grupos. Esto lleva a desigualdades y exclusiones socioeconómicas que coexisten con libertades políticas formales y elecciones periódicas.¹¹

Ou seja, essa redução de democracia ao liberalismo foi uma maneira de manter intacta a forma capitalista de exploração. Democracia só pode ser concebida com conteúdo econômico e social, a essência da palavra é a participação popular efetiva. É o povo através dos mecanismos de participação popular tomando as decisões e governando o país. Sobre a democracia com conteúdo expõe Marcos Roitman Rosenmann:

Fazer compatível a democracia com a pobreza e a desigualdade requer ter, por parte dos teóricos institucionais, um elevado nível de cinismo e covardia intelectual. Seus argumentos tendentes a demonstrar que a democracia é uma teoria geral cujo princípio deve abstrair-se de qualquer realidade contingente faz possível que seu enunciado se transforme num conjunto de procedimentos, normas e regras. É um jogo com uma

na, 2003, p. 99

8 SHUMPETER, Alois Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 328.

9 MARTINS, Carlos Estevam. **Liberalismo: o direito e o avesso**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 46, n. 4. Rio de Janeiro, 2003 p. 620.

10 WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 201.

11 MIGUENS, Jose Enrique. **Desafio a la politica neoliberal: comunitarismo e democracia em Aristoteles**. 1ª Edição. Buenos Aires: El Ateneo, 2001, p. 487.

finalidade específica: selecionar e reproduzir a elite política.¹²

1.2 Democracia contra-hegemônica

Em se tratando do conceito de democracia contra-hegemônica, pode-se dizer que se refere a uma doutrina que aponta a democracia como um sistema mais interativo, com participação popular direta. Há de se ressaltar as palavras de Luiz Cláudio Portinho Dias, que afirma que:

A democracia, por outro lado, quer significar a efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado, seja através da formação das instituições representativas, seja através do controle da atividade estatal. Em síntese, traduz-se na idéia de que o povo é o verdadeiro titular do poder, mesmo que este seja exercido através de representantes eleitos. Nela os representantes devem se submeter à vontade popular, bem como à fiscalização de sua atividade; o povo deve viver numa sociedade livre, justa e igualitária.¹³

Seguindo um mesmo norte, José Nun leciona que:

(...) o que é quase impossível é uma consolidação de longo prazo de uma democracia representativa digna de seu nome se não se expande a participação, isto é, se não se estimula uma ampla deliberação entre iguais sobre o melhor uso dos recursos da sociedade; do tipo de modernização que se prefere, de quais as necessidades prioritárias e os modos de satisfazê-las; de como devem ser definidos o público e o privado; do “mix” mais conveniente entre as pautas de centralização e de descentralização na tomada de decisões, etc.¹⁴

A principal diferença entre as duas correntes democráticas reside principalmente na participação cidadã. Enquanto os hegemônicos acreditam ser a democracia um instrumento meramente regulatório, os contra-hegemônicos defendem tal instituto como uma ferramenta de participação popular. Kelsen, apesar de seguir a corrente hegemônica da democracia, admite que um sistema democrático não compactua com um sistema liberal:

(...) a democracia liberal ou moderna é apenas um tipo especial de democracia. É importante ter consciência de que o princípio da democracia e o do liberalismo não são idênticos, de que existe até certo antagonismo entre eles. Pois, de acordo com o princípio da democracia, o poder do povo é irrestrito, ou, como formula a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão: “O princípio da soberania reside essencialmente na nação.” É essa a idéia de soberania do povo. O liberalismo, porém, implica a restrição do poder governamental, seja qual for a forma que o governo possa assumir. Também implica a restrição do poder democrático¹⁵.

Enfim, uma democracia contra-hegemônica utiliza-se dos principais legados deixados pelo Sistema Democrático adotado na Grécia Antiga, onde não existia “o conceito de Estado como algo distinto da comunidade de cidadãos.”¹⁶ Assim, a participação cidadã acabou por se firmar como o principal ícone da democracia contra-hegemônica, enquanto a representação resume os anseios da corrente adversa. Dessa forma é possível se entender as palavras do hegemônico Norbert Bobbio ao afirmar que “nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia.”¹⁷ Afinal, para um opositor à participação cidadã, a democracia arraigada nos padrões da Grécia Antiga, desprovida de qualquer preceito liberal, realmente pode parecer excessiva.

12 ROSENMAN, Marcos Roitman. **Las razones de la democracia**. 3ª Edição. Madri: Editorial Sequitur, 2003, p. 55.

13 DIAS, Luiz Cláudio Portinho. **A democracia participativa brasileira**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/dout-rina/texto.asp?id=61>>. Acesso em 09/02/2009.

14 NUN, Jose. A democracia e a modernização trinta anos depois. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 27. São Paulo, 1992, p. 53-54.

15 KELSEN, Hans. **A democracia**. 1ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p.143.

16 WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. 1ª Edição. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 193.

17 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 26

1.3 Participação cidadã e participação política

A participação cidadã, como se pôde depreender é a principal idéia defendida pelos democratas contra-hegemônicos. Conviver e participar são características naturais do homem e, por isso, figuram como peças essenciais à sociedade. Segundo Juan Diaz Bordenave, “a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade”¹⁸ e, além disso, “garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversação de fundos. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade.”¹⁹ .

Enfim, para uma administração de qualidade, que corresponda aos anseios sociais da maioria é preciso haver o instituto da participação social, garantindo dessa forma um equilíbrio inexistente em governos estritamente representativos. A proporcionalidade criada pelas decisões coletivas é uma tarefa que dificilmente um governante ou partido político conseguirá lograr êxito. Para Bordenave:

A participação disseminada em associações e entidades equilibraria a tendência para a ruptura contida na participação se canalizada exclusivamente através dos partidos políticos. Além disto, na medida em que expressa interesses reais e mais próximos e visíveis por cada um, ajudaria a conter a tendência inata para o despotismo supostamente contido em toda democracia, já que ela sempre contempla os interesses das majorias e submete as minorias.²⁰

Afinal, a natureza do homem, como um ser de coletividade que é, ensina que a participação possui duas bases que se complementam, quais sejam: “uma base afetiva – participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma base instrumental – participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos.”²¹

1.4 Mecanismos constitucionais de participação política

Assim como a participação é indispensável para a vida humana, ela também se mostra essencial à administração social. Afinal, um Estado é, antes de qualquer coisa, a sua sociedade.

A participação popular na gestão pública é essencial ao equilíbrio social, uma vez que é o único meio pelo qual, várias opiniões conseguem se coadunar seguindo por um caminho, de certa forma, impessoal. Esse poder de se auto gerir em assuntos que tratem de interesse comum e coletivo é entendido como participação política. Dalmo de Abreu Dallari assim leciona:

Participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais. Isso não quer dizer que a participação política só é real quando leva imediatamente à obtenção de todo resultado desejado. Os interesses particulares dos indivíduos e dos grupos participantes podem ser conflitantes, como também podem ser divergentes as concepções do bem comum. Isso obriga as atitudes de conciliação e muitas vezes só permite avanços gradativos no sentido de algum objetivo político.²²

Então, é a partir destes mecanismos de participação política popular, que constam nas Constituições, que são dissociados os países com democracia meramente formal ou aqueles que possuem uma democracia material ou com conteúdo. Também denominadas respectivamente de democracia representativa e democracia participativa. Quanto mais democracia participativa ou material, mais existe a participação efetiva do povo na tomada de decisões. Nas três Constituições

18 BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação?** 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 12.

19 BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação?** 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 13.

20 BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação?** 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 14.

21 BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação?** 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 16.

22 DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 92

em análise da América Latina se encontram os quatro mecanismos de participação popular: referendo, consulta popular, cabildo abierto ou cabildo popular e revocatoria del mandato.

Na democracia formal o sufrágio universal é reconhecido sendo um dever e um direito, que todos os cidadãos possuem.²³ Em alguns lugares o voto é facultativo e em outros é obrigatório, sendo esse o único mecanismo de participação concreta, ou seja, poder votar é a máxima da democracia liberal. Já na democracia participativa é apenas um dos mecanismos de participação popular utilizados.

O plebiscito é convocado pelo Presidente da República quando este crê conveniente em virtude de uma decisão que tenha que tomar, e decide saber o que o povo quer que seja feito a respeito²⁴. O tema que aborda é normativo ou político. O referendo é a convocação do povo para que aprove ou não um projeto de lei, ou revoguem ou não uma lei vigente.²⁵ O referendo pode ser nacional, estadual ou municipal, dependendo da localidade em que seja convocado.²⁶

A iniciativa popular gera para o Poder Público a obrigação de debater o projeto, sem que tenha que ser aprovado como apresentado, pois pode ser modificado e inclusive negado em sua totalidade.²⁷ Assim entende Denise Auad:

(...) enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. É um instituto que, quando bem estruturado, dá força de voz à soberania popular.²⁸

A consulta popular é um mecanismo de participação popular em que o povo é convocado para que decidam a respeito de um assunto de vital importância. Essa consulta pode ser nacional, estadual ou municipal.

O cabildo abierto ou cabildo popular se dá em municípios, localidades e comunidades. A administração local deve analisar propostas da comunidade em sessões em que compareçam representantes do povo local. Devem ao menos realizar duas sessões analisando propostas da comunidade. Para que o cabildo abierto seja realizado um número de eleitores da localidade devem apresentar a proposta para a administração, o número de eleitores varia conforme a Constituição, na Colômbia seria o equivalente à 5% dos eleitores.²⁹

A revocatoria del mandato, conhecido no Brasil como recall é um mecanismo de participação popular que dá direito aos cidadãos de revogarem o mandato que conferiram a um político, no caso da Constituição da Colômbia a revogação pode ser dar com o mandato do governador ou do prefeito.³⁰ Nos Estados Unidos esse mecanismo é chamado de recall e da mesma forma confere aos cidadãos o poder de revogarem o mandato do político que estiverem insatisfeitos. Procede-se então a uma consulta com os eleitores sendo necessária uma porcentagem determinada para que o mandato seja revogado, conferindo ao político o direito à ampla defesa.³¹

23 FACULDAD DE DERECHO. Universidad de Antioquia. **Formación ciudadana y constitucional**. Disponível em: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/sufragio_universal.html. Acesso em 09/08/2009.

24 BIBLIOTECA LUIS ANGEL DE ARANGO. **Guía temática de política**. Disponível em: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli43.html>. Acesso em 09/08/2009.

25 FACULDAD DE DERECHO. Universidad de Antioquia. **Formación ciudadana y constitucional**. Disponível em: <http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/referendo.html>. Acesso em 09/08/2009.

26 FACULDAD DE DERECHO. Universidad de Antioquia. **Formación ciudadana y constitucional**. Disponível em: <http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/referendo.html>. Acesso em 09/08/2009.

27 FACULDAD DE DERECHO. Universidad de Antioquia. **Formación ciudadana y constitucional**. Disponível em: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/iniciativa_popular.html. Acesso em 09/08/2009.

28 AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Disponível em: www.unibero.edu.br/download/.../DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf. Acesso em 09/08/2009, p. 12.

29 BIBLIOTECA LUIS ANGEL DE ARANGO. **Guía temática de política**. Disponível em: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli46.htm>. Acesso em 09/08/2009.

30 FACULDAD DE DERECHO. Universidad de Antioquia. **Formación ciudadana y constitucional**. Disponível em: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/revocatoria_mandato.html. Acesso em 09/08/2009.

31 AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Disponível em: www.unibero.edu.br/download/.../DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf. Acesso em 09/08/2009, p. 13.

2 Equador

2.1 História política recente

Após períodos de governos militares autoritários nos anos 1960 e 1970, o Equador retomou a democracia em 1979. Entretanto, esses últimos quase 30 anos observaram mandatos presidenciais conturbados, com renúncias e deposições. Tal fenômeno, associado à discriminação com os povos indígenas, colabora para o surgimento da candidatura de Rafael Correa. A política recente do Equador é marcada pelo sistema de partidos políticos fragmentados, pela vulnerabilidade eleitoral, pela falta de estabilidade ideológica da elite empresária, a qual era composta por empresários, bancos e meios de comunicação que exerciam a função dominante no Estado equatoriano. A crise política acarretou um declínio das instituições democráticas existentes, devido ao quadro de desigualdades e denúncias de corrupção nos governos.

Aliada a grave crise que abalava a sociedade equatoriana encontravam-se os Movimentos de esquerda, atuantes exigiam uma reestruturação do país. A proposta do presidente eleito Rafael Correa era de uma revolução cidadã, identificado à corrente mais radical denominada “giro a la izquierda”.

2.2 Caracterização do Estado Equatoriano

A população do país é composta aproximadamente de 14 milhões de habitantes, com capital em Quito e com uma economia de médio a baixo porte o Equador é um dos maiores exportadores de bananas e está entre os principais exportadores de petróleo da América Latina.³² O idioma oficial é o castelhano, mas são idiomas das relações interculturais o kichwa e o shuar. A moeda oficial é o dólar.

Um Estado constitucional de direitos e justiça social unitário, democrático, soberano, independente, intercultural e plurinacional. Organizado na forma de República governada de forma descentralizada.

São titulares de direitos no Equador as pessoas, comunidades, povos nacionais e coletivos e a inovação da natureza como sujeito de direitos.

2.3 Processo constituinte

Rafael Correa ao ser eleito assinou um Decreto que autorizava a convocação da população a um Referendo, no qual o questionamento era se a sociedade queria ou não uma nova Constituição. Sob o novo cenário que se desenhava na sociedade equatoriana Correa entendia que no momento de crise de todas as instituições democráticas a saída seria construir uma nova Constituição, sob valores democráticos nos quais os cidadãos pudessem através de uma democracia participativa estar em contato direto com as decisões que norteavam o seu país.

Em 2007 a população afirmou com um percentual de 81,7%³³ que queria uma nova Constituição e através do Referendo foi formada a Assembléia Constituinte.³⁴ Ao assumir todos os poderes para legislar a Assembléia declarou que o antigo Poder Legislativo estava em recesso. Tendo obtido carta branca do Presidente para construir o que seria para ele a única alternativa de saída da crise política que se instalou nos poderes equatorianos.

2.4 Mecanismos de participação popular

A democracia no Equador está elencada na Constituição de forma direta, participativa e representativa, ou seja, é legitimado à população participar ativamente na tomada das decisões políticas, fiscalizando o controle dos atos executados pelos seus governos, bem como a participação indireta através dos representantes eleitos pelo voto que é direto, universal, igual e secreto.

A democracia participativa será exercida pelos cidadãos de forma individual e coletiva nos assuntos públicos e atuarão no controle popular das instituições do Estado e da sociedade e de seus representantes de forma permanente na construção do chamado “poder cidadão” que almeja o presidente do Equador. A participação dos cidadãos se orientará pelos princípios de

32 CONAGHAN, Catherine M. Ecuador. **La presidencia plebiscitária de Correa**. Democracia Delegativa. Org. Guillermo O’ Donnell. Journal of DEMOCRACY EN ESPA OL. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile- Instituto de Ciência Política, v. 1, Julio 2009, p.114.

33 Gobierno Nacional de la República Del Ecuador. **HISTÓRIA CONSTITUCIONAL**. Disponível em: http://www.presidencia.gov.ec/articulog.php?ar_codigo=178&ca_codigo=112&ca_padre=0. Acesso em 13/08/2009.

34 CONAGHAN, Catherine M. Ecuador. La presidencia plebiscitária de Correa. Democracia Delegativa. Org. Guillermo O’ Donnell. **Journal of DEMOCRACY EN ESPAÑOL**. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile- Instituto de Ci ncia Política, v. 1, Julio 2009.

igualdade, autonomia, deliberação pública, com respeito às diferenças através do controle popular, a solidariedade e a interculturalidade a qual será exercida através dos mecanismos de democracia representativa direta e comunitária.

A nova constituição de 2008 representa o ponto de partida fundamental para uma transformação na sociedade, o que significa para o presidente eleito considerado com idéias de esquerda, nacionalista e com tendências a uma ruptura com o modelo ultraliberal, uma nova lei fundamental na qual o poder sairia das mãos da elite dirigente e passaria para muitas mãos a qual ele entendia serem as mãos do povo.³⁵

Observam-se idéias inovadoras na Constituição, pois legitima os seus cidadãos a participar dos interesses públicos, apresentação de projetos de iniciativa popular, consultas populares, fiscalização dos atos do poder público, igualdade de oportunidades em paridade de gênero.

Novidade também é a possibilidade dada aos cidadãos de participarem ativamente nas decisões de seu país manifestando-se pela relevância dada à democracia participativa.

A idéia do controle social (controle popular) na Constituição equatoriana significa a capacidade do direito de cidadania dos equatorianos aos quais cabe vigiar a gestão pública.

A participação social destaca-se ainda no texto constitucional, quando reconhece ao voluntariado de ação social e desenvolvimento como uma forma de participação social. E ainda o direito de resistência também é reconhecido aos cidadãos quando da participação prevista nos diferentes níveis de governo legitimando a atuação da população nas instancias de governo.

Para que haja o exercício efetivo desta participação serão organizadas audiências públicas, assembléias, conselhos consultivos, observações e as demais instâncias que promoveram a cidadania, pois além de serem públicas, também deverão prever uma cadeira, a qual será ocupada por um representante cidadão.

Conclusão:

Dadas as arguições construídas ao longo do texto é impossível não observar a interferência do ultraliberalismo, do capitalismo e da exploração de seus povos por uma minoria elitista, fatores que sacrificaram a população ao longo de décadas, culminando nos casos de insatisfação popular e no ativismo social no Equador.

Ao desconsiderar as necessidades do povo equatoriano, os governos ultraliberais lá estabelecidos acabaram por incitar os movimentos das classes sociais abastadas e discriminadas, possibilitando a conscientização popular, tornando o conceito de democracia formal insatisfatório e acarretando no reclame da população por uma efetiva democracia, uma democracia com conteúdo.

Após anos de exclusão social, baixa qualidade de vida, baixo nível de instrução e alta exploração do proletário, bem como das riquezas naturais do Equador, não é estranho que este povo tenha visto a necessidade da participação popular em seus governos, uma vez que tal mecanismo obriga os governantes a praticar o debate na tomada de decisões importantes com a própria população, que é quem efetivamente tem interesse na administração pública.

A conquista do governo por representantes esquerdistas possui uma plataforma de administração que leva em conta a opinião popular, ocasiona o estabelecimento de um governo edificado, sólido, eis que possibilita a oitiva do cidadão, garantindo ao povo a possibilidade de explanar suas necessidades e prioridades.

O processo constitucional deste país caracteriza-se por uma efetiva participação popular, construindo-se de modo hábil, rápido e objetivo, uma vez que, como já referido, oriunda de uma vontade de reforma verdadeira, tendo como escopo a própria participação cidadã e não se revestindo de um mero projeto político.

Na medida em que a carta constitucional do Equador garante à população o poder de participação, possibilitando o debate de questões atinentes à administração pública, vivenciou-se uma situação que muito se aproxima do que se entende por democracia, de modo a garantir a todo e qualquer cidadão efetiva importância que deve ter quando se contextualiza um estado democrático.

35 CONAGHAN, Catherine M. Ecuador. La presidencia plebiscitaria de Correa. Democracia Delegativa. Org. Guillermo O' Donnell. Journal of DEMOCRACY EN ESPAÑOL. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile- Instituto de Ciencia Política, v. 1, Julio 2009, p.120

Mais do que inserir o cidadão a decidir o futuro do país, Rafael Correa vislumbra uma oportunidade de romper com o modelo ultraliberal que fazia com que inúmeros cidadãos ficassem à margem da sociedade e sob os poderes da economia que ditavam as normas sociais.

O que se observa ao analisar a Constituição do Equador é o sentimento de mudança, a tentativa de exercer uma democracia mais participativa do que representativa, uma nova forma de ver a tomada de decisões com maior qualidade nos efeitos da democracia no regimento político, social e cultural do país.

Nessa esteira, frise-se que os mecanismos de participação popular garantidos na constituição aqui estudados estão assegurados pela própria população, eis que o verdadeiro poder de governar encontra-se na mão da maioria, a qual tratou de proteger estas prerrogativas com o escudo da constitucionalidade.

Referências Bibliográficas

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Disponível em:

www.unibero.edu.br/download/.../DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf.

AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**.

São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

BIBLIOTECA LUIS ANGEL DE ARANGO. **Guia temática de política**. Disponível em: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli46.htm>. Acesso em 09/08/2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CAMPO, Esther Del. **Democratización y descentralización en bolivia**. Madrid: Catarata, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª Edição. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CLAROS, Claudia Peña. **Ser cruceño en tiempos de Evo**. In: **Evo Morales y su revolucionario proyecto: una alternativa al modelo neoliberal**. Santiago: Editorial Aún Creemos en los Sueños, 2008

CONAGHAN, Catherine M. Ecuador. **La presidencia plebiscitária de Correa. Democracia Delegativa**. Org. Guillermo O' Donnell. Journal of DEMOCRACY EN ESPAÑOL. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile- Instituto de Ciência Política, v. 1, Julio 2009.

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR: Disponível em: <http://www.participacionciudadana.org/contenidos.php?id:47&idiom=1&tipo=2>. Acesso em 09/08/09.

COSTA, Antonio Luiz M. C. A revolução sou eu. In: **Revista Carta Capital**, 25 de fevereiro de 2009, São Paulo, Edição 534.

COSTA, Wagner Veneziani e AQUAROLI, Marcelo. **Dicionário jurídico**. 9ª edição. São Paulo: Madras, 2007.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política?** 1ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DASSO, Aragon Érico Júnior. **As novas constituições latino-americanas do século XXI: os casos da Bolívia, Equador e Venezuela**. In: XXI Congresso Mundial de Ciência Política (IPSA), Santiago. 2009

DIAS, Luiz Cláudio Portinho. **A democracia participativa brasileira**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=61>. Acesso em 09/02/2009.

FACULDADE DE DERECHO. Universidad de Antioquia. **Formación ciudadana y constitucional**. Disponível em: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/sufragio_universal.html. Acesso

em 09/08/2009

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

INFOLATAM: **Información y análisis de América Latina**: http://www.infolatam.com/entrada/ecuador_correa_convierete_el_referendum_e9802.html Acesso em 09/08/2009.

INSTITUTO DATANALISIS. Disponível em: http://www.datanalisis.com/website/site/p_contenido.asp. Acesso em 09/08/09 de agosto de 2009.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 1ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LEMOINE, Maurice. **Golpe de Estado abortado em Caracas**. In: El fenómeno Hugo Chavez La MARTINS, Carlos Estevam. **Liberalismo: o direito e o avesso**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 46, n. 4. Rio de Janeiro, 2003.

MIGUENS, Jose Enrique. **Desafío a la politica neoliberal: comunitarismo e democracia em Aristoteles**. 1ª Edição. Buenos Aires: El Ateneo, 2001.

NEGRETTO, Gabriel L. **Paradojas de la reforma constitucional en América Latina**. . Org. Guillermo O' Donnell. Journal of DEMOCRACY EN ESPAÑOL. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile- Instituto de Ciência Política, v. 1, Julio 2009.

OUALALOU, Lamia. **Uma década de Chávez**. In: Revista Carta Capital, 26 de novembro de 2008, São Paulo, Edição 523.

NUN, Jose. **A democracia e a modernização trinta anos depois**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 27. São Paulo, 1992.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ECUADOR. Disponível em: <http://www.participacionciudadana.org/contenidos.php?id:87&idiom=1&tipo=2>. Acesso em 09/08/2009.

QUINTANA, Juan Ramón. **Cultura estratégica, democracia e forças armadas**. Revista Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2000.

ROSENMAN, Marcos Roitman. **Las razones de la democracia**. 3º Edição. Madri: Editorial Sequitur, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22º Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

“Análisis de la relación entre las Organizaciones Barriales de la Sociedad Civil y la Municipalidad de Rosario”

Melisa Regiardo

melisaregiardo@yahoo.com.ar

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales UNR

Javier Zalazar

javierzalazar83@hotmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales UNR

1. Introducción

La descentralización del Estado y la participación ciudadana constituyen uno de los ejes fundamentales de los proyectos estratégicos que la Municipalidad de Rosario decidió profundizar en los últimos años. En el marco de dicho eje, el fortalecimiento de las instituciones barriales se transforma en una actividad angular a la hora de desarrollar acciones que contribuyan al afianzamiento de la calidad democrática (y de la sociedad civil), teniendo en cuenta que, para ello, es imprescindible que ambas partes mantengan una relación consolidada y de confianza mutua. En este sentido, nuestra investigación estuvo orientada a dilucidar las características de dicha relación, con el objetivo de aportar posibles soluciones a las dificultades detectadas.

Como resultado de dicha investigación, se ha observado que la relación entre las Organizaciones Barriales de la Sociedad Civil (OBSC en adelante) y la Municipalidad de Rosario se caracteriza por el respeto y reconocimiento mutuo en la labor que cada uno realiza. Está basada en la existencia de un diálogo fluido, aunque no institucionalizado, y generado a partir del surgimiento de situaciones problemáticas específicas. Se ha detectado además, que la presencia del diálogo es condición necesaria para el éxito en la implementación de los programas y proyectos municipales en el territorio. Otro aspecto que incide a la hora de concretar una sólida relación es la eficiencia que pueda demostrar el Centro Municipal de Distrito (en adelante CMD) en cuanto a la resolución de las demandas presentadas por las organizaciones. Finalmente, y teniendo en cuenta que aquello que caracteriza a una relación es el accionar de por lo menos dos partes, las capacidades, formas de gestionar, y grado de autosuficiencia de las instituciones, representan, del mismo modo, otro obstáculo para el afianzamiento del vínculo.

2. Las OBSC en la Argentina Actual

No cabe la menor duda de que las organizaciones de la sociedad civil cumplen un significativo papel en la actualidad, como lo hicieron en el pasado y lo harán en el futuro. Como ya lo observara Tocqueville¹ durante la primera mitad del Siglo XIX, la sociedad civil se encuentra constituida por un conjunto amplio de organizaciones creadas y fomentadas voluntariamente por un grupo de individuos con la finalidad de llevar adelante acciones destinadas a satisfacer y/o dar solución a diferentes necesidades e inconvenientes (por ejemplo universidades, sindicatos, empresas, colegios de profesionales, organizaciones de defensa de los derechos humanos, asociaciones de asistencia, iglesias, etc.).

Aquello que resulta interesante ampliar de esta definición es lo referido a la función que las organizaciones de la sociedad civil (OSC en adelante) desempeñan especialmente en la sociedad contemporánea, reconociendo tres de ellas como fundamentales: 1) la continua labor orientada a revertir los problemas del grupo social con el cual la organización se encuentra identificada, y/o la unión del mismo para realizar variadas actividades cuyo goce sea común, 2) su rol de intermediarias

¹ Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América. México. 2000 Fondo de Cultura Económica. Volumen II; pp. 206 - 207.

e interlocutoras entre el individuo y el Estado, (ya que deben velar para que el mismo respete y escuche las voces de los ciudadanos), y 3) el control que pueden ejercer sobre las actividades y decisiones estatales.

Como hemos expresado, dentro de lo que se denomina organizaciones de la sociedad civil es posible reconocer un variado número de ellas, con diferentes fines, objetivos, necesidades, aspiraciones, etc. Sin embargo, atendiendo a los objetivos de la investigación que hemos emprendido, fue preciso recortar su universo, para centrarnos en aquellas con determinado tipo de características similares: las **OBSC**. Denominamos **Organizaciones Barriales de la Sociedad Civil** a toda asociación voluntaria de personas que, organizadas de manera independiente y autónoma, desarrolla actividades de carácter no lucrativo con el objetivo de satisfacer sus propias necesidades dentro del barrio, su ámbito geográfico de pertenencia.

Retrocediendo unos años en la historia, se observa que a partir del retorno a la democracia en 1983 la participación de las OBSC comenzó a incrementarse constantemente. Por otro lado, los importantes cambios en la economía del país han influido en la proliferación de este tipo de organizaciones. El proceso de liberalización económica que se consolida en la década de los 90, el cierre de establecimientos industriales, el achicamiento del Estado y de sus empresas, con la consiguiente disminución de los ingresos y el aumento de la desocupación, crearon las simientes del asociacionismo solidario o de ayuda mutua, con el objetivo de asistir las necesidades básicas como la comida y la asistencia sanitaria de sectores desprotegidos de la población². De este modo, las instituciones “barriales”, irrumpen como nuevos actores dentro de la realidad social Argentina, dotadas principalmente de una importante capacidad para actuar en los territorios donde se hallaban insertas. Lentamente han pasado a formar parte del paisaje barrial, conformando los pilares de la sociedad primaria, siendo parte de la cultura barrial, y respondiendo a las necesidades de los vecinos, con el sólo objetivo de mejorar su calidad de vida³.

Se destaca también el rol fundamental que han desempeñado –y continúa desempeñando– el género femenino en las organizaciones barriales. Las madres y mujeres de familia han sabido aglutinarse y organizarse para superar los momentos de crisis que se atravesaban, buscando salidas a dicha situación y el bienestar general de la gente de sus barrios. De este modo, muchas de ellas se han convertido en referentes de gran peso, al representar la figura a la cual se debe acudir ante la aparición de un problema en particular. Actualmente, los lazos solidarios que se han tejido alrededor de estas instituciones traspasan la barrera de lo imaginable, debido a que, además de las actividades cotidianas que desarrollan, han asumido un gran número de responsabilidades para con la población de su barrio. En las zonas más afectadas por la pobreza y la precariedad intervienen en los casos de violencia, abusos, niños en situación de calle, problemas de salud en personas del barrio, y hasta colaboran, en algunos casos, con las fuerzas policiales para restablecer la armonía del lugar. En resumen, estas instituciones, que en un primer momento nacen con el objetivo de satisfacer la necesidad alimentaria de sus familias, han debido involucrarse también en los problemas que surgen de la complejidad social actual, problemas estructurales que precisan de prontas soluciones y que, para el Estado, son difíciles de resolver.

Estos datos revelan la importancia que las organizaciones intermedias tienen para la realidad de la Argentina actual. De otro modo, ¿cuál sería la situación en el caso de que no existieran? Evidentemente el desorden social sería aún mayor.

Dicho esto se vislumbra el estrecho e imprescindible vínculo que se origina entre el Estado y la sociedad civil. Sucede además que las OBSC para actuar en su plenitud requieren de un Estado democrático que las incluya y proteja; así como también un Estado republicano y democrático tiene el deber de considerarlas en sus actos, políticas y decisiones. ¿Qué es la democracia sino

² Di Stefano, Roberto; Sábato, Hilda; Romero, Luis Alberto; Moreno, José Luis. De las Cofradías a las organizaciones de la Sociedad Civil. Historia de la Iniciativa Asociativa en Argentina. Argentina. 2002. Edilab Editora. Pág. 300

³ Íbidem. Pág. 302

una forma de gobierno en la que se encuentran incluidas todas las opiniones de los individuos de un Estado? Es una ecuación fácil de resolver, una regla de tres simple en este caso, cuanto más fuerte, consolidado y responsable sea el actuar de las OBSC, más consolidada, y responsable será también la calidad de nuestra democracia.

Para comprender la razón de ser de este tipo de instituciones, debe tenerse en cuenta que, en ocasiones, y por motivos de diferente índole, el Estado presenta fallas a la hora de desempeñar sus funciones, dejando huecos por donde surgen y se filtran diversos problemas que la sociedad debe enfrentar. Es aquí donde las OBSC hacen su aparición cumpliendo un papel fundamental, siendo Rosario una de las ciudades referenciales en este fenómeno. A continuación desmenuzaremos los aspectos centrales de la relación que las OBSC mantienen, en este caso, con el Estado Municipal de la Ciudad de Rosario.

3. La Municipalidad de Rosario

La gestión municipal de la ciudad de Rosario ha impulsado una política de descentralización, desde mediados de la década de 1990, la cual se sustenta, por un lado, en un aspecto ideológico-conceptual: generar un gobierno más cercano y participativo. Por otro, en la necesidad de diseñar un nuevo modelo de desarrollo para la ciudad, más democrático y armónico, capaz de superar los desequilibrios producidos a lo largo de su historia. Desde hace más de una década, el establecimiento de los Centros Municipales de Distrito se encuadra dentro de la mencionada política de descentralización. El plan de acciones para la efectiva puesta en marcha del proceso modernizador de la gestión local fue iniciado en enero de 1996, luego de la creación del programa de Descentralización y Modernización. Durante los primeros meses de 1996, se trabajó en la delimitación de seis Distritos, de acuerdo a condicionantes históricos, físico-formativos, socio-institucionales y económicos, relevando las necesidades y prioridades para cada zona. Actualmente desarrollan de manera sistemática y reiterada un conjunto de actividades y tareas que se orientan a la consecución de su misión. La división administrativa de los Distritos quedó conformada de la siguiente manera:

- Distrito Norte “Villa Hortensia”
- Distrito Oeste “Felipe Moré”
- Distrito Sur “Rosa Ziperovich”
- Distrito Centro “Antonio Berni”
- Distrito Noroeste “Olga y Leticia Cossetini”
- Distrito Sudoeste.

En el marco de este eje, el fortalecimiento de las instituciones barriales se transforma en una actividad angular a la hora de desarrollar acciones que contribuyan al afianzamiento de la calidad democrática, cumpliendo cada CMD con una importante labor en el territorio de su jurisdicción.

4. Diálogo entre las OBSC y el Municipio

Una relación involucra al menos dos partes, las cuales se posicionan de diferentes maneras porque ocupan diferentes roles en el entramado social. El grado y las características de la conexión que se establezca entre ellas dependen fundamentalmente de diversas variables las cuales serán analizadas en este documento. Una de ellas, y a nuestro criterio, aquella que ostenta de una mayor importancia es la configuración, el perfil y la forma que adopta el diálogo entre los actores aquí observados, especialmente entre las OBSC y los CMD, quienes se constituyen en los representantes directos del Municipio a la hora de mantener la comunicación.

Para conocer sobre la variable aludida –y para el total de la investigación- han sido entrevistadas un variado conjunto de organizaciones barriales y de funcionarios municipales. Del

total de las OBSC entrevistadas (35 OBSC), un 71% afirmó mantener diálogo con el CMD que le corresponde, mientras que un 29% ha argumentado lo contrario. Al indagar de una manera más profunda sobre este punto pudimos reconocer algunos aspectos interesantes sobre la forma en que se establece el diálogo entre ambos actores. El mismo se establece de un modo fluido, aunque informal e irregular. Se destaca la permanente intención tanto de las diferentes áreas de los CMD como del Municipio, por considerar dicho medio como un instrumento indispensable a la hora de generar lazos consistentes y democráticos con la sociedad civil toda. Sin embargo, la modalidad a partir de la cual se desencadena el diálogo entre ambas partes es informal, es decir que no existen reuniones preestablecidas entre las mismas, ni, por consiguiente, una agenda de trabajo común. Es por esto, que el diálogo se entabla cuando uno de dichos participantes posee la necesidad de comunicar y/o demandar alguna cuestión puntual al otro, ya sea personalmente, o mediante vía telefónica.

Con respecto al interlocutor en el diálogo OBSC / CMD-Municipio, el Coordinador de Promoción Social de cada CMD constituye el principal referente del Estado Municipal para las OBSC. El mismo se constituye en el personaje de mayor visibilidad y presencia para los referentes de la OBSC bajo su jurisdicción. A él es a quien acuden generalmente las mismas en el caso de poseer un inconveniente, incluso si la resolución debe ser efectuada por otra área. A través del Coordinador de Promoción Social es como se ponen al corriente de los diferentes programas y proyectos que son desarrollados por el Municipio y coordinados por los CMD; y es ante esta misma figura frente a quién rinden mes a mes los gastos realizados por la gestión del comedor o copa de leche. Como consecuencia de la situación descrita, se genera una sobrecarga de trabajo para el Coordinador de Promoción Social, ya que éste además de cumplir con las tareas que le son asignadas, debe hacer frente a un cúmulo de demandas que exceden el ámbito propio de su área.

Puede observarse que el Municipio presenta, generalmente, características reactivas, poniéndose al corriente de las diferentes problemáticas que aquejan a las instituciones y a los barrios al momento en que las primeras requieren de la ayuda estatal. Se manifiestan, de este modo, incongruencias entre las necesidades de las OBSC y los programas y proyectos que ofrece la Municipalidad. Si se contara con mecanismos formales y periódicos que garanticen un diálogo constante con las OBSC, el Municipio podría tanto conocer con exactitud los problemas de cada zona y prever los futuros, como planificar con anticipación acciones tendientes a solucionarlos. Asimismo, los recursos que posee el Municipio no se utilizan de manera óptima, desaprovechándose parte de los mismos.

Si bien es sumamente considerable la importancia de este vínculo, el poder avanzar hacia una institucionalización del mismo, otorgándole formalidad, periodicidad y regularidad, contribuiría a generar una modalidad de trabajo basada en la planificación para el largo plazo. Resulta imprescindible que el Estado Municipal, profundice su labor, estableciendo una agenda de prioridades junto a las OBSC, permitiéndose conocer los inconvenientes antes de que surjan, desarrollando y coordinando diferentes actividades y tareas en conjunto. Esta es una manera para avanzar de la respuesta a las coyunturas del momento, hacia la proactividad y planificación a mediano plazo, democratizando aún más la gestión estatal.

4.1. Relación diálogo efectividad en la implementación de programas y proyectos municipales en el territorio

Llegados a este punto hemos notado, a partir de las entrevistas realizadas, la estrecha relación que mantienen entre sí dos puntos fundamentales en la gestión de todo Municipio: *la implementación de programas y proyectos municipales*, y la existencia de diálogo fluido entre las OBSC y los CMD. Es preciso subrayar que aquellas instituciones que dicen mantener un diálogo constante con el CMD consideran a su vez, en una mayor proporción, que los programas y proyectos desarrollados

por el Municipio llegan a ellas “Siempre” y “Casi siempre”. En detalle, de las OBSC que tienen un diálogo fluido:

- Siempre llegan los programas y proyecto municipales: 52%
- Casi siempre llegan los programas y proyecto municipales: 24%
- Poca veces llegan los programas y proyecto municipales: 12%
- Nunca llegan los programas y proyecto municipales: 12%

Respecto a las OBSC que manifestaron no poseer diálogo alguno con el CMD, se observa una marcada diferencia en cuanto a las opiniones sobre la llegada de los programas y proyectos municipales. En este caso la opción “Siempre” no es mencionada por ninguna OBSC, siendo “Nunca” la que ostenta el mayor porcentaje. En detalle, de las OBSC que no poseen diálogo fluido:

- *Casi siempre* llegan los programas y proyecto municipales: 30%
- *Poca veces* llegan los programas y proyecto municipales: 20%
- *Nunca* llegan los programas y proyecto municipales: 50%

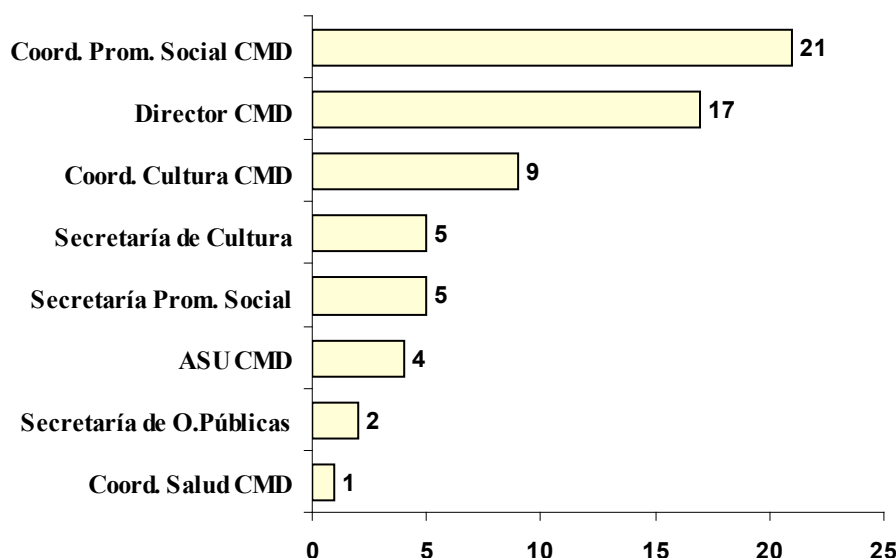
Por otra parte, sorprende que de las OBSC relevadas que argumentan no mantener ningún tipo de diálogo con el CMD (10 OBSC), un 60% posea algún tipo de ayuda económica del Municipio.

Otra cuestión meritoria de destacar, es que la totalidad de las Uniones Vecinales entrevistadas (6) poseen diálogo fluido con los CMD y el Municipio. Si bien las mismas mantienen un contacto periódico con la Dirección de Vecinales, ellas han manifestado tener una relación de ida y vuelta constante con el personal de los CMD (ya sea para la presentación de expedientes, realización de diferentes demandas para el barrio, gestión de diversos trámites, asentamiento de quejas, etc.), incluso con los mismos directores de los minimunicipios.

4.2. Áreas Municipales con las cuales las OBSC de la ciudad de Rosario manifiestan mantener diálogo

Por otro lado, a aquellas OBSC que manifestaron mantener un diálogo fluido con el CMD (24 OBSC) se les pidió que especificaran a través de qué áreas se establecía dicho diálogo. Cabe destacar que, en ocasiones, esta relación no se circunscribe al ámbito propio del CMD, avanzando hacia las diferentes secretarías y áreas centrales del Municipio. En este caso, al ser una pregunta de respuesta múltiple, han sido relevadas todas las menciones.

Gráfico N° 1. Áreas Municipales con las cuales las OBSC de la Ciudad de Rosario manifiestan mantener diálogo



Nota: Los números al costado de cada barra indican la cantidad de OBSC que

manifestaron mantener diálogo con dicha Área.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas del 30/10/08 al 04/03/09

Es favorable, como ha sido mencionado anteriormente, la interacción establecida con el Coordinador del Área de Promoción Social en cada CMD. Esto demuestra que, además de las funciones que son de su incumbencia, cumple un importante rol como intermediario entre las OBSC y el Municipio, convirtiéndose incluso, en ocasiones, en un referente fundamental del Estado en los diferentes barrios.

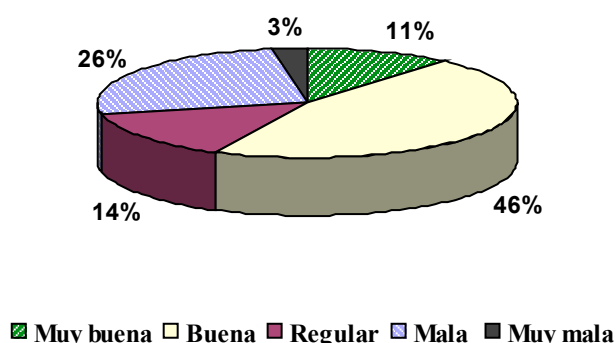
Es loable también mencionar que un 68% (17 OBSC) de la totalidad de OBSC que dicen mantener diálogo con el CMD, han mencionado al Director de los mismos como uno de sus canales de comunicación. Esto demuestra que el Director, como delegado del Intendente Municipal en el Distrito, posee una buena predisposición tanto a la hora de acercar la gestión a los vecinos como de escuchar y solucionar los problemas de las OBSC y los barrios.

5. El modo de accionar y de resolver demandas del CMD-Municipio en el territorio incide en la relación que mantienen ambos actores

Que el Municipio reconozca las demandas que las OBSC realizan es una actividad imprescindible, por diferentes razones que explicaremos a continuación. En primer lugar, ayuda a descifrar cuáles son las problemáticas que enfrentan las OBSC en su hacer cotidiano y, en un segundo plano, las necesidades más apremiantes de los barrios que representan. Además, la individualización de estas demandas, permite identificar tanto posibles soluciones para determinados problemas que se observen en los barrios y en las OBSC, como también comprobar si las herramientas disponibles en el Municipio (planes, programas, proyectos, actividades, propuestas, etc.) son las adecuadas para solucionar y dar respuesta a dichos inconvenientes.

Conocer la opinión de las diferentes OBSC entrevistadas acerca de las respuestas que los CMD les brindan ante una demanda concreta, constituye una herramienta útil a la hora de evaluar la relación que mantienen ambas partes. A las organizaciones relevadas se les consultó, en cuanto a las demandas que realizan en los CMD, cómo calificaría la respuesta recibida por parte del Distrito. Se obtuvo el siguiente resultado:

Gráfico N° 2. Calificación por las OBSC de la Ciudad de Rosario de las respuestas que reciben ante las demandas realizadas en los CMD



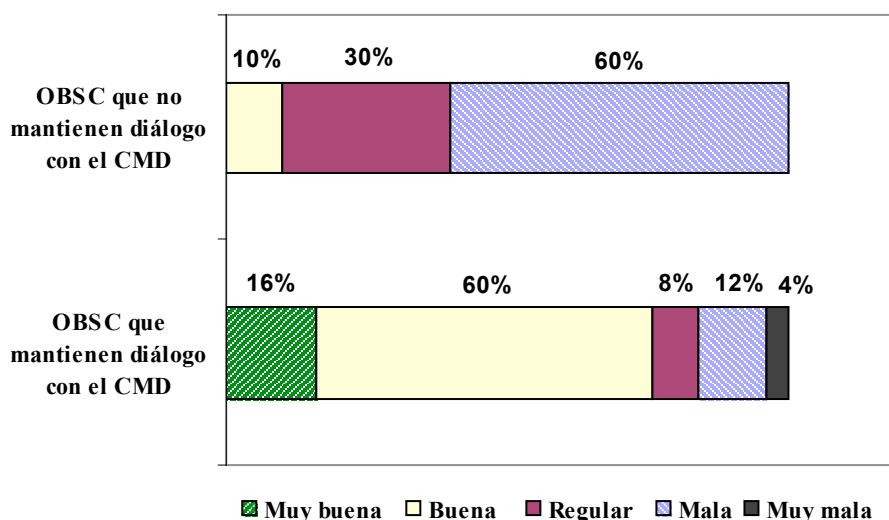
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas del 30/10/08 al 04/03/09

Los datos arrojados por el gráfico arriba expuesto demostraron que un 57% (20) de las OBSC entrevistadas ha calificado las respuestas del Distrito como “Muy buena” y “Buena”. El restante 43% (15 OBSC) que han respondido “Regular”, “Mala” y “Muy mala”.

5.1. Vinculación entre la existencia de diálogo y la satisfacción de las demandas

Consideramos que, si bien los resultados son bastante positivos, se debe progresar en este asunto, con el objetivo de incrementar el nivel de satisfacción de las OBSC en relación a las demandas que las mismas realizan, principalmente teniendo en cuenta que existe una relación directa entre el diálogo, la satisfacción de las demandas y la aplicación con éxito de los programas y proyectos que el Municipio desarrolle. Para dar un ejemplo, de las OBSC que consideraron como “Mala” (9) las respuestas del Distrito ante sus demandas, el 67% dijo no tener diálogo alguno con los funcionarios del mismo, y el 78% manifestó que “Nunca” los programas y proyectos municipales llegan a sus respectivas organizaciones. En la vereda opuesta, aquellas OBSC que consideraron como “Buena” (16) la respuestas del Distrito ante sus demandas, el 94% consideró tener un diálogo fluido con el personal del Distrito al que pertenece, y el 67% declaró que “Siempre” los programas y proyectos municipales llegan a sus respectivas organizaciones.

Gráfico N° 3. Vinculación existente entre el diálogo OBSC - CMD con el grado de satisfacción de las respuestas obtenidas por el Distrito



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas del 30/10/08 al 04/03/09

Finalmente, si bien se podría creer que aquellas OBSC que no reciben algún tipo de ayuda económica por parte del Municipio son las que consideran tanto “Regular” como “Mala” y “Muy mala” las respuestas del CMD ante sus demandas, los datos relevados por nosotros demuestran lo contrario. Del rango de OBSC que califican de “Regular” a “Muy mala” las respuestas del CMD (15 OBSC) el 67% cuenta con algún tipo de subsidio económico por parte del Municipio.

De todos modos, puede afirmarse que los entrevistados reconocen que siempre existe la buena voluntad de los funcionarios en solucionar los problemas que se les plantean, y que, cuando por algún motivo les es imposible responder, explican sus razones de un modo claro y honesto.

6. Las capacidades y estilos de gestión en las OBSC

Ahora bien, teniendo en cuenta la información manifestada a lo largo de las anteriores páginas, se supone que el funcionamiento de las OBSC es óptimo, que alcanzan sin inconvenientes los objetivos que se plantean, y que poseen una fuerte capacidad para gestionarse. Sin embargo, esto no es así. Analizando en profundidad la cotidianeidad de estas instituciones emergen serios problemas que las debilitan y les impiden concretar en el terreno los objetivos que tienen planteados. Se percibe una insuficiencia organizativa y operativa de las OBSC de la ciudad de Rosario a la hora de gestionar sus actividades cotidianas, cuyas causas residen principalmente en tres factores fundamentales que serán desarrollados a continuación:

6.1. La cultura organizacional

La cuestión del enquistamiento de los referentes, el verticalismo en la gestión, y las actitudes paternalistas e individualistas respecto a las instituciones afines, componen el listado de las principales dificultades señaladas por los funcionarios de cada uno de los CMD entrevistados en lo referente al funcionamiento y organización de las OBSC.

Como explica Isidoro Felcman⁴, la cultura organizacional es el “modo de ver” de una organización, y se compone de elementos y manifestaciones tanto visibles, como no visibles e inconscientes, pero fuertemente condicionantes del comportamiento (son reglas no escritas e incuestionables sobre lo que “está bien y está mal”). Cuando este modo de ver y una determinada solución para un problema, sirve de manera repetida, a la larga ella queda asentada y se convierte en una realidad sin discusión. Entonces, los miembros del grupo considerarán inconcebible una conducta basada en alguna otra premisa. Respecto a la situación particular de las OBSC de la ciudad de Rosario, puede afirmarse que las características de la cultura organizacional de las mismas se constituyen en una importante causa de su insuficiencia operativa, de gestión y organizativa.

El 83% de los funcionarios municipales entrevistados (18), ha mencionado como la principal dificultad que se encuentra en la gestión de las OBSC, el enquistamiento en la toma de decisiones por parte de las personas encargadas de dirigir estas organizaciones, siendo siempre las mismas en el transcurso de los años. Esta situación se refleja en la inamovilidad y apropiación de los cargos directivos de las OBSC, así como también por la presencia de liderazgos personales fuertes. Esto último se condice con la segunda opción más mencionada, debido a que, prácticamente a la par de la anterior, el 67% de los entrevistados considera que existe un fuerte verticalismo en la gestión diaria de las OBSC y la toma de decisiones, observándose estructuras organizacionales extremadamente rígidas.

Asimismo, el 50% de los funcionarios ha mencionado como una problemática a ser tenida en cuenta las conductas individualistas que las OBSC mantienen con respecto al resto de las instituciones afines; es decir, la gran mayoría no posee relación con sus pares, no realizan trabajo conjunto ni coordinado, y tienen un sentido de pertenencia hacia las personas que asisten a su propia institución, transformándose a su vez en paternalistas (el 39% de los funcionarios ha mencionado esta situación).

Para finalizar con este apartado, debe aclararse que a las diferentes OBSC entrevistadas se les ha preguntado, como estaba previsto en el cuestionario, sobre la modalidad que utilizan para la toma de decisiones, la renovación de las comisiones que las dirigen, y la coordinación con otras instituciones afines. En su gran mayoría, han manifestado ser democráticas, horizontales, con espacios para el debate y la toma de decisiones en conjunto, etc.; sin embargo, esto no condice con la opinión vertida por los funcionarios de los CMD. La visión señalada por estos últimos refleja fehacientemente la realidad, debido a que, al momento de realizar las entrevistas, se han percibido importantes contradicciones en el discurso de las OBSC. Debe tenerse en cuenta que la cultura organizacional no es un elemento que se manifieste o se conozca de forma conciente por los miembros de una institución.

Al respecto, las citadas particularidades influyen negativamente tanto en el funcionamiento cotidiano de las OBSC como en la implementación de cualquier política pública municipal en el territorio. Asimismo, dichas debilidades institucionales obstaculizan cualquier tipo de diálogo que se puede entablar con los funcionarios de cada uno de los Distritos, como también con otras OBSC afines. Es indispensable, a fin de corregir esta problemática, la generación de estrategias que fortalezcan a las instituciones de la sociedad civil.

6.2. Capacidad de gestión. Asesoramiento técnico

⁴ Felcman, Isidoro. 2001. Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional. Buenos Aires, Argentina. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Documento de Trabajo N°. 1

Gestionar, es una tarea de inmensa complejidad y muchas veces requiere de especializaciones concretas, esfuerzos adicionales y recursos humanos no siempre disponibles. Capacitación y formación son distintos procesos de interacción y aprendizaje que las organizaciones llevan adelante en búsqueda de una consolidación de saberes específicos. Entendemos por asesoramiento técnico a la acción o efecto de asesorar en materia jurídico-legal, económico-financiera, y de gestión organizacional, en pos de construir nuevos conocimientos y afrontar las necesidades de cambio de las OBSC con visión estratégica e información precisa y actualizada. Tanto para que las OBSC puedan emprender, organizar, innovar en sus actividades, conseguir financiamiento para el desarrollo de las mismas, etc., como para que el Municipio pueda tener pleno éxito en la implementación de los programas y proyectos destinados a ellas, es necesario que las primeras gocen de cierta capacidad de gestión y de iniciativa que permita que esto sea posible.

Habitualmente, se les dificulta emprender por sí mismas acciones destinadas a remediar los problemas específicos que les solicitan sus vecinos. En este caso, se ha notado que conocen los mismos pero aguardan que la intervención provenga únicamente del Estado, al no saber cómo solucionarlos. Igual dificultad es visible en cuanto a los mecanismos de obtención de recursos, ya que muchas de las OBSC entrevistadas desconocen cómo obtener sustento de organismos internacionales, empresa privadas, etc.

Como es de comprenderse, los escasos recursos económicos con que cuentan las OBSC están destinados casi exclusivamente a brindar los servicios y desarrollar las actividades que ofrecen a sus beneficiarios (ración de comida y copa de leche principalmente, y talleres o cursos culturales en segundo lugar), por lo cual no pueden afrontar gastos de asesoramiento o de capacitación de sus miembros. Se entra de esta manera en un círculo vicioso: las OBSC no están asesoradas sobre cómo dirigir, llevar adelante una institución y obtener recursos para la misma, la ayuda proveniente del Estado Municipal con dicho fin es insuficiente, lo cual produce como corolario organizaciones débiles, con dificultades para concretar sus objetivos y dependientes casi exclusivamente del Estado. Esta situación se ve reflejada en la amplitud de las demandas que las OBSC realizan al Estado Municipal.

Se concluye de lo anterior que existe una dificultad manifiesta por parte de las OBSC para solucionar los inconvenientes que se les presentan cotidianamente. Indiscutiblemente, el hecho de que las OBSC necesiten de tal ayuda estatal para concretar sus objetivos y mantenerse en funcionamiento, da cuenta de la debilidad de gestión que poseen los miembros que la componen. Si los mismos poseyesen los conocimientos básicos en esta temática, sin duda se verían reducidas no sólo las demandas al Estado sino que también se mejoraría y consolidaría el accionar de las OBSC. De esta manera no sólo se logrará una mejora en el funcionamiento interno de las OBSC, sino que también en las propias acciones que el Estado Municipal implemente hacia éstas en particular y hacia los barrios en general.

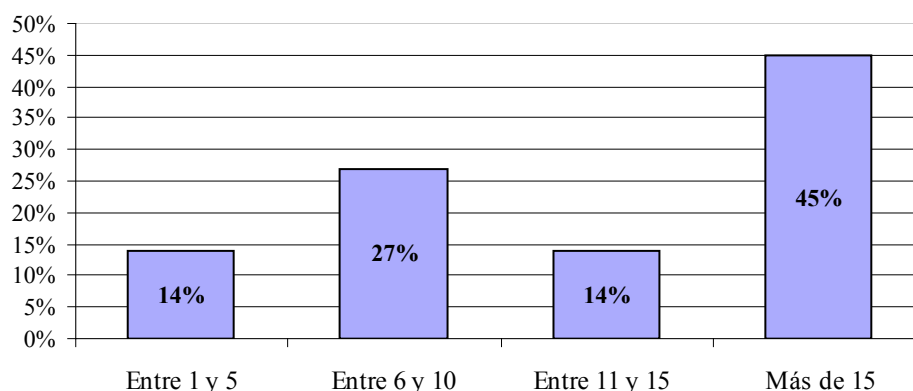
6.3. Disponibilidad de recursos

A la hora de analizar las causas que originan debilidades en el funcionamiento de las OBSC deben tenerse en cuenta también los recursos que disponen, tanto humanos como económicos.

En primer lugar, y sin descuidar otros factores, tanto externos como internos, relevantes a la hora de gestionar una organización, el capital “humano”, sin lugar a dudas, constituye el activo máspreciado. Este recurso, en todo momento, será el timón que regirá a los otros en el cumplimiento de los fines previstos. En otras palabras, a ninguna institución le será útil incrementar sus recursos económicos o edificios sustancialmente si carece del “elemento humano”, en su aspecto tanto cuantitativo como cualitativo. Del relevamiento realizado en las OBSC, se destaca que, si bien

es importante el porcentaje obtenido de más de 15 personas que colaboran en ellas (45%), por otro lado, también es considerable el 41% que representa a las organizaciones donde trabajan 10 personas o menos.

Gráfico N° 4. Porcentaje de personas que colaboran en las OBSC entrevistadas



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas del 30/10/08 al 04/03/09

Para realizar un juicio acertado sobre la cantidad aproximada de integrantes que debe tener una OBSC es necesario tener en cuenta diversas variables. De todos modos, partiendo de las características de las organizaciones entrevistadas (cada una asiste a un gran número de beneficiarios, desarrollan diferentes actividades, etc.), se considera que la intervención y el interés de la población por ayudar en esta causa es particularmente escasa⁵.

Por otro lado, cabe mencionarse, que las actitudes destacadas sobre la cultura organizacional de las OBSC influyen notablemente en la escasa incorporación de nuevos miembros.

Respecto a la composición de los recursos humanos se ha observado que el 41% de los miembros de las OBSC son amas de casa, un 23% son empleados en el sector estatal, y un 9% en las restantes categorías: comerciantes, profesionales, empleados del sector privado, entre otros.

Respecto a los recursos económicos, es sumamente necesario que las OBSC cuenten, además del apoyo del Estado Municipal, con distintas fuentes de financiamiento, a nivel local y regional. Esa diversificación contribuye a fortalecer y legitimar su misión en la medida en que distintos actores de la comunidad (como los vecinos del barrio, pequeños y medianos comerciantes, etc.) puedan involucrarse con los fines de la organización. Muchas de ellas se enfrentan a serios problemas cuando, por alguna razón, se ven perjudicadas en sus fuentes de recursos. Entonces, las consecuencias financieras y organizativas pueden ser muy difíciles de resolver en el corto plazo, incluso llevando a muchas a su desaparición.

En este sentido, se ha observado que los recursos monetarios que gestionan las OBSC entrevistadas, provienen primordialmente de fondos de origen estatal (Estado Nacional, Provincial, Municipal). Asimismo, todas las OBSC entrevistadas han manifestado poseer escasos recursos económicos para llevar adelante sus actividades diarias. Según lo relevado esta situación se debe principalmente a:

- Las características propias de las OBSC, instituciones que, insertadas y comprometidas activamente con la realidad social del barrio al que pertenecen, trabajan a diario con el objetivo de poder modificarla y satisfacer conjuntamente sus necesidades. La concreción

⁵ Según un informe de la consultora TNS Gallup la cantidad de personas que desarrolla tareas voluntarias en el país descendió del 20 al 14 por ciento en los últimos 10 años. El pico de participación se produjo en el año 2002, donde casi un tercio de la población realizó tareas voluntarias, hecho íntimamente relacionado a la época de crisis que se vivía por entonces.

de las mismas, consume la totalidad de los recursos disponibles. Es necesario destacar que, en su gran parte, las personas que reciben asistencia de las OBSC carecen de los medios necesarios para brindar algún tipo de aporte económico.

- Muchos de los miembros de las OBSC desconocen los mecanismos que les permitan generar recursos más allá de aquellos proporcionados por algunos de los tres niveles del Estado. A manera de ejemplo ayuda del sector privado, de organismos de cooperación internacional, etc.
- Una gran proporción de los miembros que dirigen las OBSC no tienen en consideración que las prácticas concretas de transparencia, democratización de la información y rendición de cuentas de las actividades cotidianas, tanto hacia sus beneficiarios como al público en general aumenta la confianza e incentiva la capacidad de captación de nuevos donantes. Es imprescindible demostrar transparencia porque los donantes –ya sean grandes fundaciones, socios o colaboradores- quieren saber de qué manera son utilizados sus aportes ⁶.
- La crisis económica actual contribuye a que la demanda de los servicios que ofrecen las OBSC se vea incrementada⁷. Esto sumado a la progresiva inflación ocasiona un encarecimiento de los insumos necesarios para el funcionamiento diario de las OBSC. En el último año la demanda de asistencia social⁸ en comedores comunitarios y copas de leche de la ciudad de Rosario se incrementó en un 25%.

Finalmente, y si bien los fines de este trabajo no se circunscriben a un análisis de la responsabilidad social empresarial, el apoyo que el sector privado brinda a las OBSC entrevistadas resulta irrisorio. El sector privado debe tomar conciencia del papel que juegan las organizaciones en la sociedad civil y colaborar con las mismas.

7. Conclusiones

El Municipio de la Ciudad de Rosario desarrolla continuamente, a través de sus respectivas Secretarías, un sinnúmero de programas y proyectos que tienen como principal finalidad generar el óptimo bienestar de la sociedad en su conjunto. Para ello, es indispensable descubrir las particularidades de cada barrio de la ciudad, conocerlos profundamente, determinar sus principales inconvenientes, y trabajar en pos del bien común. Es aquí donde juegan un rol crucial dos participantes que se encuentran íntimamente relacionados: La Municipalidad, a través de los Centros Municipales de Distrito y las Organizaciones Barriales de la Sociedad Civil. Atendiendo al objetivo del presente trabajo -evaluar las características de la relación que las OBSC de la ciudad de Rosario mantienen con el Municipio-, y luego de haber analizado e investigado la temática, plantaremos las conclusiones que permitirán discernir el estado actual de dicha relación.

Se ha detectado que mantener un diálogo fluido con las OBSC es un factor indispensable tanto para la aplicación con éxito de los programas y proyectos municipales en el territorio como para la resolución de sus demandas satisfactoriamente. Como ya ha sido remarcado durante el cuerpo del trabajo, queda demostrado que en aquellos casos en los que se encuentra presente el diálogo, la relación entre las OBSC y los CMD se caracteriza por un alto grado de respeto, confianza y solidez; no ocurriendo así en los casos contrarios. Respecto a dicha correlación, queda de manifiesto que, cuando el diálogo interviene al momento de buscar soluciones para las demandas que las OBSC realizan en el CMD, estas organizaciones expresan porcentajes altos de satisfacción en la resolución de sus pedidos. Lo mismo sucede en cuanto a la aplicación de programas y proyectos municipales en las OBSC.

6 Cómo generar recursos. Argentina. Revista Tercer Sector y Fundación Telefónica. Fascículo N° 1. 2006.

7 Un 14,6% de las personas en el Gran Rosario se encuentra bajo la línea de pobreza. INDEC. Porcentaje de Personas bajo la línea de pobreza. Primer semestre 2009

8 Favarel, María Laura. Admiten que en Rosario la demanda de asistencia social aumentó un 25 por ciento. La Capital. Rosario. 24/09/09

En cuanto a las características del diálogo, el mismo se establece de un modo fluido, aunque informal e irregular. Se destaca la permanente intención de las diferentes áreas de los CMD y del Municipio por considerar dicho medio como un instrumento indispensable a la hora de generar lazos consistentes y democráticos con la sociedad civil toda. Sin embargo, la modalidad a partir de la cual se desencadena el diálogo entre ambas partes es totalmente informal, es decir que no existen reuniones preestablecidas entre las mismas, ni, por consiguiente, una agenda de trabajo común. Es por esto, que el diálogo se entabla cuando uno de dichos participantes posee la necesidad de comunicar y/o demandar alguna cuestión puntual al otro, ya sea personalmente, o mediante vía telefónica. Si bien es cierta la importancia de este vínculo, el poder avanzar hacia una institucionalización del mismo, otorgándole formalidad, periodicidad y regularidad, contribuiría a generar una modalidad de trabajo basada en la planificación para el largo plazo.

El Coordinador de Promoción Social de cada CMD constituye el principal referente del Estado Municipal para las OBSC. Aquella cuestión necesaria de destacar en este momento final, es la referida al preponderante rol que cumple el Coordinador del Área de Promoción Social en cada CMD. Como ha sido remarcado, el mismo se constituye como el interlocutor de mayor visibilidad y presencia para los referentes de la OBSC bajo su jurisdicción. A él es a quien acuden generalmente las mismas en el caso de poseer un inconveniente, incluso si la resolución debe ser efectuada por otra área. A través del Coordinador de Promoción Social es como se ponen al corriente de los diferentes programas y proyectos que son desarrollados por el Municipio y coordinados por los CMD; y es ante esta misma figura frente a quién rinden mes a mes los gastos realizados por la gestión del comedor o copa de leche. Si bien, como se ha observado, los referentes de la gran variedad de OBSC que se asientan en cada barrio mantienen importantes relaciones con los Directores de Distrito, y los Coordinadores de las restantes áreas, dicho lazo no alcanza a ser tan estrecho como lo es con el Área de Promoción Social. Consideramos que la razón fundamental a partir de la cual puede explicarse esta situación se encuentra en la esencia misma de las OBSC: son instituciones que, insertas y comprometidas activamente con la realidad social del barrio al que pertenecen, trabajan a diario con el objetivo de poder modificarla –positivamente– y satisfacer conjuntamente sus necesidades. Puede decirse entonces, que uno de los vínculos más fuertes entre las OBSC y los CMD se establece a partir del rol del Coordinador de Promoción Social, principal interlocutor del diálogo entre ambos.

Debilidad institucional de las OBSC.⁹ La cuestión del enquistamiento de los referentes, el verticalismo en la gestión, y las actitudes individualistas respecto a las instituciones afines, componen el listado de las principales dificultades señaladas por los funcionarios de los CMD en lo referente al funcionamiento y organización de las OBSC. Al respecto, consideramos que las citadas particularidades obstaculizan cualquier tipo de relación que se puede entablar con el Municipio, como también con otras OBSC afines. Asimismo, dichas debilidades institucionales influyen negativamente en la implementación de cualquier política pública municipal en el territorio; por lo cual es posible concluir que la responsabilidad sobre las anomalías que se produzcan en la etapa de desarrollo y/o ejecución de un programa o proyecto, no recae exclusivamente en la gestión Municipal, sino que también proviene de los obstáculos y resistencias que se plantean desde el seno mismo de las OBSC.

Finalmente, concluimos el presente trabajo manifestando que la complementariedad entre el conocimiento especializado del Estado y el conocimiento que las OBSC poseen de la realidad diaria de cada barrio proporciona una herramienta invaluable a la hora de conocer y buscar soluciones eficaces a las problemáticas de cada zona de la ciudad. En el mundo contemporáneo las organizaciones sociales llevan adelante un sinfín de actividades, cubriendo en ocasiones, huecos que el Estado no logra ocupar. En este sentido, el diálogo entre las partes juega un rol fundamental,

⁹ No es el caso de las Vecinales quienes sí mantienen con mayor periodicidad reuniones con la Dirección de Vecinales.

ya que es aquel elemento que facilita el entendimiento y el logro de acuerdos y consensos. Consideramos que a partir de dicho canal de comunicación puede diagnosticarse la realidad actual de la ciudad, y que, si se logra aprovechar el reconocimiento de estos problemas para la posterior elaboración de programas y proyectos que apunten a solucionarlos de raíz, observaremos inequívocamente una mayor efectividad en la implementación de los mismos. La Municipalidad de Rosario, a través de los CMD, tiene en sus manos las herramientas que le permitirán avanzar en el desarrollo de la calidad de vida de la ciudad. Hemos observado que los cimientos para ello están creados, y que el fortalecerlos se convierte en la mayor aspiración para el futuro próximo. Debe tenerse presente que una sociedad donde reina la complejidad y el cambio constante precisa de un esfuerzo mancomunado para enfrentar las contrariedades que se presenten.

8. Bibliografía

ACUÑA, Carlos H.; VACCHIERI Ariana (comps.). La incidencia política de la sociedad civil. Buenos Aires, Siglo XXI. 2007.

AGUILAR VILLANUEVA, Luís F. Estudio Introductorio en La implementación de políticas. México, Porrúa Grupo Editor. 1993.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. São Paulo, Editora Universidade de Brasília. 2004.

CARNÉ, Martín; FORD, Alberto. 2008. Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas. Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional y I Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario.

CARRERA, Juan; SOLLA, Alejandra. 2002. "Estándares de Calidad Organizacional". Bs. As. Fundación SES. Disponible en www.fundses.org.ar/archi/estandares_de_calidad.pdf (Bajado el 30 de abril de 2009).

CRUZ, Anabela; POUSADELA, Inés (Editoras). 2008. "Ver a través. Poder, rendición de cuentas y sociedad civil". Montevideo, ICD-CIVICUS-Fundación W.K.Kellogg. (Disponible en www.fundacionrais.org/Elemento.aspx?id_elemento=500. Bajado el 17 de mayo de 2009).

DI STEFANO, Roberto; SÁBATO, Hilda; ROMERO, Luis Alberto; MORENO, José Luis. De las Cofradías a las organizaciones de la Sociedad Civil. Historia de la Iniciativa Asociativa en Argentina. Argentina, Edilab Editora. 2002.

FAVAREL, María Laura. Admiten que en Rosario la demanda de asistencia social aumentó un 25 por ciento. La Capital. Rosario. (Disponible en http://www.lacapital.com.ar/contenidos/2009/09/24/noticia_0008.html. Bajado el 24 de septiembre de 2009).

FELCMAN, Isidoro. "Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional". Buenos Aires, Argentina. 2001. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 1

FERRARI, Germán. 2006. "Cómo generar recursos". Revista Tercer Sector y Fundación Telefónica. Fascículo N° 1. (Disponible en www.tercersector.org.ar/imagenes/Fasciculos/Fasciculo-01.pdf. Bajado el 19 de mayo de 2009).

FERRARI, Germán. 2006. "Fondos del Exterior". Revista Tercer Sector y Fundación Telefónica. Fascículo N° 2. (Disponible en www.tercersector.org.ar/imagenes/Fasciculos/Fasciculo-02.pdf. Bajado el 19 de mayo de 2009).

FERRARI, Germán. 2006. "Cómo crear una organización". Revista Tercer Sector y Fundación Telefónica. Fascículo N° 3. (Disponible en www.tercersector.org.ar/imagenes/Fasciculos/Fasciculo-03.pdf. Bajado el 19 de mayo de 2009).

FERRARI, Germán. 2006. "Voluntariado". Revista Tercer Sector y Fundación Telefónica. Fascículo N° 4. (Disponible en www.tercersector.org.ar/imagenes/Fasciculos/Fasciculo-04.pdf. Bajado el 19 de mayo de 2009).

FERRARI, Germán. 2006. "Tecnologías para las OSC". Revista Tercer Sector y Fundación Telefónica. Fascículo N° 5. (Disponible en www.tercersector.org.ar/imagenes/Fasciculos/Fasciculo-05.pdf. Bajado el 19 de mayo de 2009).

FORD, Alberto. 2007. "Experimentos democráticos. Asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002/2005". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina.

Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social Argentina (GADIS). 2004. "Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina". Buenos Aires. Edilab Editora. (Disponible en www.gadis.org.ar/documentos/IDSC%20de%20Arg.pdf. Bajado el 23 de mayo de 2009).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Encuesta Permanente de Hogares. Argentina. (Disponible en www.indec.gov.ar. Bajado el 05 de octubre de 2009).

TOCQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América. México, Fondo de Cultura Económica. Decimotercera Edición. 2005.

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO
DO DESENVOLVIMENTO LOCAL:
Um estudo comparado sobre as Associações de Moradores de Bairro em Caruaru**

*Andrezza Rodrigues Nogueira¹
Allene Carvalho Lage²
UFPE-CAA/Brasil*

RESUMO

Esta comunicação enquadra-se na temática “Aprofundamento da democracia na sociedade civil”, dentro da categoria “Artigos acadêmicos”. O presente artigo tem por objetivo refletir sobre a contribuição e a percepção das associações de moradores de bairro da cidade de Caruaru, junto ao governo municipal, para o fortalecimento do desenvolvimento local. Para isso, foi realizado um estudo comparado entre duas associações de Caruaru, de modo a compreender o universo de atuação das associações desta cidade que pudessem, a partir de suas vivências, estenderem-se as considerações para as demais associações do município. Para tratamento dos dados utilizou-se a Análise de Conteúdo. As conclusões apontam para um cenário no qual os temas democracia e desenvolvimento tem sido debatidos e reivindicados, por aqueles que fazem parte das associações. Mesmo diante das limitações e desafios, estas entidades tem um papel importante no desenvolvimento da cidade como um todo, pois trabalham no sentido de defesa da dignidade e reivindicação dos direitos das pessoas, para que através de suas ações o processo de desenvolvimento possa se fortalecer.

Palavras-chave: Democracia. Desenvolvimento. Administração Pública. Estudo comparado. Associações de Moradores.

1. INTRODUÇÃO

As décadas de 1970 e 1980 parecem que foram decisivas para que muitos países que viviam em regimes de ditadura política pudessem virar as páginas repressivas de suas histórias, para escreverem capítulos democráticos. No Brasil, ocorreu uma significativa mobilização da sociedade pela democratização do país, que provocou uma relevante transformação no campo sócio-político e cultural. Essa manifestação fez (re)acender o debate científico e político sobre a importância dos diferentes grupos de interesse como transformadores da realidade social. Assim, a sociedade civil entrava novamente no cenário político nacional para reivindicar os direitos coletivos suspensos nos anos de ditadura militar.

Como os demais atores sociais envolvidos nesse processo de transformação, as associações de moradores de bairro surgem dentro de um movimento de reivindicação das políticas estruturantes dos municípios, o que leva o governo municipal ser o principal interlocutor nas relações com esses atores sociais.

Diante disso, foram pesquisadas duas associações de moradores, no município de Caruaru, que sendo os menores territórios de organização social e política das cidades brasileiras, são as instâncias locais de poder mais próximas da população. A articulação de uma associação de moradores com outras instâncias deve ser pautada em relações de diálogo com outras associações e destas com o poder local municipal, com vistas a proporem e negociarem ações e alternativas para a gestão da sociedade.

1 Estudante de Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco / Centro Acadêmico do Agreste - UFPE/CAA. andrezza.nogueira@gmail.com

2 Orientadora; Prof. Dra. em Sociologia; Atualmente é professora do curso de Pedagogia da Universidade Federal de Pernambuco / Centro Acadêmico do Agreste - UFPE/CAA. allenelage@yahoo.com.br

Face a isto, buscando-se entender em que medida se dá a reflexão, sobre organização e afirmação da sociedade civil, bem como o nível de atuação deste sujeito no município de Caruaru, este artigo tem por objetivo: refletir sobre a contribuição e a percepção das associações de moradores de bairro, na interface com o governo municipal, para o fortalecimento do desenvolvimento local.

2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Uma noção importante sobre vontade geral, preceito básico de qualquer processo democrático, foi dada por Rousseau (1999) no Contrato Social e foi baseado na ideia do contraste entre a condição natural de liberdade do ser humano e a condição social, onde ocorre o cerceamento dos impulsos humanos, e na legitimidade dos poderes a que se deve obedecer para a preservação do ser humano em grupo. Isso, segundo Rousseau, justifica a existência do Contrato Social onde todos devem se submeter a uma vontade geral, mesmo que as vontades individuais sejam diferentes. Na modernidade, segundo Santos (1999), a ideia do contrato social e os seus princípios reguladores são o fundamento ideológico e político da contratualidade, que organiza a sociabilidade e a política na sociedade e tem a seguinte característica:

O contrato social visa a criar um paradigma sociopolítico que produz de maneira normal, constante e consistente quatro bens públicos: legitimidade de governação, bem-estar econômico e social, segurança e identidade coletiva. Estes bens públicos só são realizáveis em conjunto: são, no fundo, modos diferentes, mas convergentes de realizar o bem comum e a vontade geral (SANTOS, 1999, p. 37)

Silva (2003) apresenta os dois modelos atuais de democracia debatidos e defendidos no campo da direita e da esquerda política. O primeiro modelo denominado democracia de equilíbrio ou elitista/pluralista, defendido por Joseph Schumpeter, afirma que a democracia é “aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas e que indivíduos adquirem poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos da população” (Schumpeter, 1984, p. 336 apud Silva, 2003). Enquanto o outro modelo defendido por autores como Arbastler, chamado de democracia participativa, de modo geral, “funciona como uma democracia direta na base e com um sistema representativo nos outros níveis” (Silva, 2003, p.13).

Deve-se considerar que a democracia pressupõe o estabelecimento de regras justas e claras, decisões legitimadas e o acompanhamento das ações públicas, visando prover aos seus cidadãos, condições para a consolidação das suas expectativas com relação à sociedade, onde a presença de instituições governamentais legítimas com mecanismos de diálogo fluido com a sociedade civil sejam requisitos indispensáveis. Essa exigência por mais democracia, tem se fortalecido nas sociedades que estão em processo de redemocratização, e é vista por Santos (1999) como a renovação da teoria democrática, conforme a seguir:

A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado. A teoria política liberal transformou o político numa dimensão sectorial e especializada da prática social – o espaço da cidadania – e confinou-o ao Estado. Do mesmo passo, todas as outras dimensões da prática social foram despolitizadas e, com isso, mantidas imunes ao exercício da cidadania (SANTOS, 1999, p. 270-271).

De fato, a democracia participativa pode contribuir para a expansão das fronteiras da cidadania e suas formas de expressão, tornando-a um fator fundamental para viabilização do processo de desenvolvimento local participativo, onde a presença de vários atores sociais seja imprescindível

para a reconstrução de uma sociedade justa, solidária, em harmonia com as gerações futuras.

Uma alternativa seria ampliar o surgimento de experiências participativas com vários grupos da sociedade civil através de mecanismos de participação mais amplos e democráticos possíveis, porém com estrutura suficiente para sintetizar e formalizar os anseios e respostas da sociedade, de modo que se possa acompanhar e monitorar a implementação das decisões discutidas entre a sociedade civil o poder local.

3. AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO BRASILEIRO

Bobbio (1998) define que “em seu sentido mais abrangente, a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal” (Bobbio, 1998, p. 10).

Analisando-se as definições a cerca da administração pública, pode-se perceber que seu conceito é amplo e complexo, por isso requer um maior aprofundamento em seus campos, teórico e prático, no que concerne a seus mecanismos, processos e competências para uma melhor compreensão de seu objetivo e de sua funcionalidade. Assim, Shafritz e Hyde (1999) entendem que:

La práctica y las ideas acerca de la administración pública están conformadas por instituciones y valores políticos, económicos, sociales y culturales. En realidad, es el contexto de la administración pública, más que su composición interna, lo que determina su funcionamiento y sus potencialidades de transformación, ya que esta disciplina comprende sólo un aspecto del funcionamiento del sistema político.

El contexto da contenida a los supuestos sobre el gobierno, el funcionamiento de las organizaciones y la naturaleza humana implícitos en la acción y reflexión administrativas. Lo mismo sude en el planteamiento de los problemas y en la propuesta de soluciones que adopta la administración pública en diferentes coyunturas históricas” (SHAFRITZ e HYDE, 1999 p. 8)

Matias-Pereira (2008) argumenta que, historicamente, ocorreram apenas duas reformas administrativas significativas no Estado moderno: a reforma burocrática e a reforma da gestão pública, respectivamente. A primeira, tinha como objetivo atingir a profissionalização das instituições públicas e acabar com o nepotismo e a corrupção, combatendo os vícios do patrimonialismo. No entanto, “a administração burocrática tornou-se inadequada aos interesses da população, visto que suas regras passaram a se sobrepor aos interesses da sociedade” (Matias-Pereira, 2008, p. 111). Já a Reforma da gestão pública representa a transição do Estado burocrático para o Estado gerencial. É um modelo que preconiza a utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública. Seus objetivos são “o alto desempenho e a satisfação do cidadão, que passa a ser denominado cliente” (Matias-Pereira, 2008, p. 6).

No Brasil, as reformas administrativas iniciam nos anos de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, baseadas no modelo burocrático. Já durante o regime militar, aplica-se a primeira experiência de implantação de algumas práticas da administração gerencial com o propósito de aumentar o dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Na década de 1990, período de redemocratização nacional, ocorre a reforma do Estado repercutindo na sua prática administrativa. Em contraponto a esse modelo, e influenciada pelo ressurgimento da sociedade civil nas décadas de 1970/1980, surge outra forma de pensar a gestão da sociedade através de uma maior participação popular (Matias-Pereira, 2008; Abrucio, 2007).

O modelo da gestão participativa busca estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e realização de políticas públicas. Dessa maneira, “aproveita todas as potencialidades disponíveis no município para impulsionar a gestão na busca de resultados que possam impactar na melhoria da qualidade de vida da população, pois a gestão está em função da pessoa cidadã e não o contrário” (Oliveira, 2003 p.111).

4. PENSANDO O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DO LOCAL

A palavra desenvolvimento envolve em si, uma série de conceitos e perspectivas. Nesta pesquisa, o conceito de desenvolvimento adotado foi o de Ruivo (2000) que o define como: “... um processo global e plurifacetado de mudança tendo em vista a qualidade de vida, animado pela procura de solidariedade e justiça social e alimentado pela participação colectiva enquanto força de expressão comunitária e individual” (Ruivo, 2000, p. 54).

Contudo a palavra desenvolvimento sempre foi utilizada com uma ênfase econômica muito forte, daí a grande tendência de se utilizar o crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento. Nesta perspectiva, os problemas do desenvolvimento se reduzem ao crescimento da produção nacional. No entanto, Lage (2001) afirma que

Desenvolvimento e crescimento não são sinônimos. Crescimento se refere a questão quantitativa da produção de uma economia durante determinado período de tempo. Desenvolvimento aborda aspectos qualitativos referentes às questões ecológicas, econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e políticas, entre outras (LAGE, 2001, p.16).

O Brasil, como grande parte dos países da América Latina, utilizou o modelo da CEPAL de substituição de importações³ como alternativa para o desenvolvimento. No entanto, este modelo nem sempre levou a uma melhoria do padrão de vida da maioria da população. Aliado a isso, na década de 1990 foi incorporado o conceito do mercado como regulador das ações dos agentes econômicos tendo como principal estratégia para a solução dos problemas na sociedade a ampliação constante dos conhecimentos científicos e tecnológicos.

Contudo, nos últimos anos passou-se a discutir e planejar um outro de tipo de desenvolvimento. Esta nova perspectiva busca priorizar o planejamento das ações públicas a partir do poder local com os sujeitos que integram aquele território através da relação entre a sociedade e o governo. Diferentemente dos processos anteriores, este não ocorre mais através do planejamento de cima para baixo, centralizado no governo federal, ou dos países centrais para os periféricos. Neste sentido Tenório (2007) diz que

Desenvolvimento local é um processo centrado em um território concreto no qual os protagonistas são uma pluralidade de atores que ocupam determinadas posições no espaço social e que estabelecem relações em função de objetivos e projetos comuns. (TENÓRIO, 2007, p.105).

De fato é necessário entender que as proposições e iniciativas que trabalham com o desenvolvimento local não buscam fazer complementos a planos nacionais, mas estimular a ação a partir das experiências locais. Indo ao encontro deste pensamento, Lage (2005) afirma que

a ideia de desenvolvimento local, possibilitou um grande número de intervenções e de actuações de novos actores sociais ao nível local, apesar de ser uma actuação muito

3 A abordagem económica da CEPAL, foi baseada na análise de Raul Prebisch, quando examinou a evolução dos preços dos produtos agrícolas e industriais em um período de 65 anos. Presbich constatou que os principais problemas da América Latina tendiam a agravar-se pelo debilitamento do poder de compra das exportações e a alternativa para o desenvolvimento dos países periféricos seria a industrialização e a

restrita e controlada. O aporte de recursos disponibilizado juntamente com a ideia de desenvolvimento local traz ainda o incremento da democracia local que apesar de ser rasa, tem fomentado novos processos de articulação local, as quais tem envolvido actores sociais locais para trabalharem na execução das políticas hegemónicas.” (LAGE, 2005, p. 150).

Porém este esforço só fará sentido no momento em que os membros da sociedade entenderem seu papel de cidadãos e protagonistas de uma nova ordem social, que priorize os processos deliberativos e solidários em benefício do interesse comum.

5. METODOLOGIA

Este estudo foi fundamentado numa abordagem qualitativa por evocar questões que não são meramente reduzidas a números, e necessita que se mergulhe no subjetivo dos sujeitos e no significado de como estes percebem a realidade que os cerca (Minayo, 2002). Quanto a sua finalidade, a pesquisa realizada foi do tipo exploratória e explicativa. Exploratória porque segundo Gil (2002) “proporciona maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou constituir hipóteses”. E foi explicativa, pois como também afirma Gil (2000) “tem como preocupação central identificar os fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (Gil, 2002, p. 42). O método de pesquisa utilizado foi o do Caso Alargado. Este método nasce dentro do estudo de Caso comum e amplia suas conclusões e implicações no âmbito da sociedade. Neste sentido, Santos (1983) diz que

Em vez de reduzir os casos às variáveis que os normalizam e tornam mecanicamente semelhantes, procura analisar, com o máximo de detalhe descritivo, a complexidade do caso, com vista a captar o que há nele de diferente ou de único. A riqueza do caso não está no que nele é generalizável, mas na amplitude e profundidade das interações que constituem (SANTOS, 1983, p.11).

Dessa forma foi realizado um estudo comparado entre duas associações de moradores de bairro no município de Caruaru, a Associação dos Moradores do Boa Vista I e II e a Associação dos Moradores do Vassoural, de modo que estas experiências pudessem contribuir para um melhor entendimento de organização e atuação da tessitura social correspondente às associações de moradores de bairro dessa cidade.

A escolha destas associações se deu por estarem localizadas em dois bairros tradicionais e populares da cidade, que refletem de forma expressiva a população do município e sua organicidade.

Entre as técnicas de coletas de dados utilizadas, estão a consulta bibliográfica e documental, sítios da Internet, a observação direta, as conversas informais e as entrevistas semi-estruturadas, com os dirigentes das associações e os moradores dos respectivos bairros, como também o registro no diário de campo. Com o consentimento dos sujeitos da pesquisa suas falas foram identificadas, de modo a marcar a identidade de cada um no modo de atuação sobre o tema.

Para fins desta investigação foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo, enquanto um primeiro exercício de aproximação metodológica. Constitui-se em ser uma técnica de tratamento de informações. Segundo Vala (2001), “a finalidade da análise de conteúdo será, pois efetuar inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas” (Vala, 2001 p.104).

6. ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE BAIRRO EM CARUARU

As associações de moradores de bairro surgem no Brasil nos anos de 1980, no processo

de (re) democratização do país. A criação dessas associações teve influência da Igreja Católica por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's). Essas organizações tinham o objetivo de mobilizar as camadas mais populares da sociedade, para sua emancipação enquanto sujeitos que buscam o fortalecimento de suas lutas sociais (Bresciani, 2003). Assim, as associações de moradores devem surgir da

espontânea participação e organização dos moradores (...) para a melhoria da qualidade de vida dos bairros, e conseqüentemente da cidade, pois representam uma força associativa que pode provocar as autoridades na tomada de atitudes concretas em prol da comunidade (SANTOS, 2002, p.01).

Em Caruaru, existe hoje cerca de cinquenta associações, a maior parte delas, nos bairros populares da cidade. Muitas existem a mais de dez anos, cada uma com suas peculiaridades e semelhanças que as caracterizam como importantes representações de suas comunidades. Algumas delas, ao longo do tempo, tiveram suas atividades paralisadas por alguns anos, mas hoje retomaram sua atuação. Outras fecharam, contudo a maioria está em atividade desde a sua fundação.

6.1 Associação dos Moradores do Boa Vista I e II – AMBV I e II

A Associação dos Moradores do Boa Vista I e II (AMBV I e II), surgiu da ideia de um grupo de moradores dos bairros Boa Vista I e II, no ano de 1980. O principal objetivo da AMBV I e II é fortalecer a comunidade e reivindicar ao poder público, as necessidades e prioridades dos bairros.

Uma questão que marca a Associação, no sentido de participação popular no trabalho da Associação, é o fato de que no decorrer dos anos houve uma desmobilização de grande parcela das pessoas que deixou de se interessar pelas ações desenvolvidas pela associação. Sobre isso, um associado acredita que

A associação não vinha fazendo esse trabalho nas gestões passadas, por isso nós estamos com bastante dificuldade para trazer os moradores, mas a médio e longo prazo, nós pretendemos trazê-los para trabalharmos em conjunto, já que a associação o nome já diz tudo: é dos moradores (JORGE, presidente da AMBV I e II, Diário de campo, 29/10/2008).

E esse processo democrático passa pelo trabalho da associação, que tem o papel de representar a comunidade e fazer com que ela se integre, o que configura como um desafio tanto para aqueles que fazem parte da diretoria, quanto para os próprios moradores do bairro que tem uma maior ligação com a organização. Portanto, é de suma importância ter uma administração pública que dialogue com as associações de moradores, e por consequência com a comunidade, pra que essa função social seja realizada em plenitude.

Eu acho que essa relação deveria ser bastante ampla, até porque se trata de uma associação, e quando você vai como diretoria, em busca de recursos ou até para discutir alguns problemas de ordem organizacional com a prefeitura, está se representando uma população. (...) E isso é preciso ser ampliado, não só para a nossa comunidade (...). E por isso, é preciso se ajustar e ter uma boa relação com o governo (JOSÉ HENRIQUE, associado da AMBV I e II, Diário de campo, 24/11/2009).

A atuação da AMBV I e II está muito ligada a questão da promoção da cidadania, através de procedimentos e atividades que expressão a preocupação com a dimensão tanto individual como coletiva. Por isso, a Associação tem buscado parcerias nas áreas social, econômica e cultural da sociedade, e tem reivindicado uma maior atuação do Estado para tentar garantir os direitos

da comunidade. Há ainda uma concordância de que a Associação tem o papel fundamental de conscientização dos moradores do bairro. Dessa forma um associado da AMBV I e II acredita que a associação deve

mostrar para o povo que ela tem força, que pode buscar melhorias, mas só podem buscar através da participação da população. Se não tiver esse empenho, você não vai ter força para arranjar praticamente nada. (...) A gente precisa levar essa discussão para o povo, porque ele precisa ser esclarecido politicamente. (JOSÉ HENRIQUE, associado da AMBV I e II, Diário de campo, 24/11/2009).

6.2 Associação dos Moradores do Vassoural - AMV

A criação da Associação de Moradores do Vassoural (AMV) partiu de um morador do bairro que se reuniu com outros moradores que tinham a mesma vontade. Sua fundação foi no dia 04 de janeiro de 1998. Entre seus objetivos destaca-se a promoção da cidadania.

Na AMV, os processos democráticos, seja em relação aos procedimentos organizacionais, ou referentes à sua atuação na sociedade, encontram-se em um estágio de dificuldade para sua efetivação. O chamado processo participativo naquela organização, tem sido de pouca participação, conforme aponta a presidente da Associação: “Fazemos reuniões mensais, mas a participação dessas pessoas é mínima, mínima mesmo. O povo não gosta de reunião, então a gente faz mais com a diretoria.” (Marta, presidente da AMV, Diário de campo, 27/10/2009). Além disso,

tem gente que costuma dar sua opinião, mas também tem pessoas que ficam na delas. O que for decidido, elas concordam, pra elas tanto faz como tanto fez. Isso depende de cada pessoa. (...) Alguns anos atrás vinha bem mais pessoas, mas o tempo foi passando e esse número foi diminuindo. (ANDREIA, 1ª secretária da AMV, Diário de campo, 26/11/2009).

Durante toda a sua trajetória de atuação, a AMV tem convivido com a questão da divergência de interesses, tentando ser a ligação entre o governo municipal e a sua comunidade. Em relação à forma de governo do município em vigor, os representantes da AMV alegam que, este não é um modelo que prioriza as reais necessidades da população, por ser um sistema baseado nas decisões centralizadas da Administração Pública. Mesmo com essas barreiras, os representantes da Associação estão otimistas, como afirmou a presidente da AMV: “...vai ter agora a reunião do orçamento participativo (...), nós só estamos sem saber ainda onde será, mas estamos procurando saber, porque é de grande importância as associações estarem lá...” (Marta, presidente da AMV, Diário de Campo, 27/10/2009). Porque, isto para eles significa a possibilidade de ter um real poder decisório nos destinos da comunidade.

Quando se fala em desenvolvimento dentro da AMV, aquilo que mais prevalece é a função social desta organização para a sua comunidade. Passa pela responsabilidade de defender e garantir o direito de ser cidadão. E as suas ações vão mais além, porque também passa pelo trabalho de conscientizar as pessoas. De fato, para os representantes da AMV seu trabalho

Tem também a questão da conscientização das pessoas sobre a importância de se viver melhor, e com isso melhorar o nosso bairro fazendo ações como: manter as ruas limpas, saneamento básico para todos, de não se ter desperdício de água, entre outras coisas (ANDREIA, 1ªsecretária da AMV, Diário de campo, 26/11/2009).

7. COMPARAÇÃO E ANÁLISE DOS CASOS

7.1 Sobre Democracia

Da discussão teórica empreendida, para fins deste trabalho, destaca-se a compreensão de democracia de Boaventura de Sousa Santos, que defende a renovação da teoria democrática através da ampliação do espaço político às outras dimensões da prática social.

Para os moradores dos bairros, democracia tem a ver com participação. Na AMBV I e II, há uma forte defesa na falas apresentadas de que a democracia é primordial para que a associação alcance seus objetivos. Porém, a situação atual dessa participação é bastante reduzida, pois as pessoas da comunidade não estão interessadas em fazer parte da organização. E este desinteresse seria por conta das administrações passadas que não teriam representado a população de forma adequada. No caso da AMV, mesmo defendendo a participação popular, e tendo consciência disso para o processo democrático, não foi verificado o seu exercício pleno. Também foi exposto que hoje a presença dos moradores do bairro na Associação é quase inexistente dada a sua abrangência. Seus representantes informaram que isso seria por falta de interesse da comunidade, que só busca a entidade por necessidades pessoais, individualistas. E quando não mais precisam a abandonam. A partir da interpretação realizada diante destas questões, pode-se aqui afirmar que tem sido muito difícil para as duas Associações colocarem em prática aquilo que defendem. Essa redução da participação da população, não se dá somente pelo pouco número de pessoas presentes nas reuniões e assembleias, mas também, porque alguns daqueles que comparecem não conseguem contribuir de fato com as decisões da organização.

7.2 Sobre Administração Pública

Através da discussão teórica, entendeu-se que a administração pública trata da gerência do interesse público. No entanto, como ressalta José Matias-Pereira, hoje, a gestão pública adotou os mecanismos da gestão privada para o sucesso dessa ação, mas isso não tem se convertido em benefício à maioria da população.

Nas comunidades pesquisadas há o entendimento de que é dever do governo garantir a função social do Estado. Contudo, quando se passa para a questão da relação entre as Associações e o Poder Público Local, ocorrem divergências. AAMBV I e II afirmou que na sua gestão, tem conseguido estabelecer um bom relacionamento com a administração pública do município, pois sabe que isso é uma forma de aprofundar a luta das associações. Mas este trabalho deve ser feito sempre defendendo os interesses da comunidade, de forma autônoma, fazendo a sua conscientização política.

Já a AMV, declarou não ter um bom acesso ao setor público municipal, devido ainda a prefeitura não se mostrar interessada em trabalhar junto com a Associação. E a AMV garante manter um caráter seu autônomo, e sem partidarismo.

Ambas as Associações declaram que uma barreira para esse trabalho conjunto, é devido à centralização de decisão restrita ao governo, que muitas vezes age da forma que acredita ser a correta sem levar em consideração a necessidade da população. Além disso, existe o fato de alguns políticos insistirem em manter práticas assistencialistas, o que enfraquece a ação das associações e acaba prejudicando toda a sociedade.

7.3 Sobre Desenvolvimento

Com base no entendimento de Fernando Ruivo que define desenvolvimento como um processo plurifacetado que abrange as diversas dimensões da vida humana, foi redigida a análise.

Para as duas Associações a palavra desenvolvimento foi traduzida como uma questão de promoção e garantia do direito à cidadania. E isso foi exemplificado por meio dos serviços que são prestados

nestas organizações, como os serviços na área de saúde, educação, esportes, lazer e cultura. Trabalho que as associações fazem em parceria com pessoas e empresas que confiam no empenho das mesmas.

Além disso, para os moradores dos bairros, as associações contribuem com o desenvolvimento da cidade a partir de suas reivindicações, e principalmente, no ato de educar a população e conscientizá-la politicamente, de qual deve ser o papel do cidadão e do Estado para a construção e aprofundamento de um desenvolvimento a partir do local.

Nesse sentido, foi identificada uma ação positiva no que concerne à promoção da qualidade de vida da população. Contudo, há ainda muitas dificuldades de se efetivar o trabalho coletivo entre as Associações e os moradores dos bairros, a fim de ampliar a atuação das mesmas para que este deixe de ser um trabalho restrito e se torne um trabalho coletivo.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da discussão teórica empreendida e do estudo empírico, do qual procurou dialogar com os sujeitos que dirigem estas organizações e com alguns membros das comunidades que estas representam, as conclusões desse estudo apontam para a compreensão de que as associações de moradores de bairro em Caruaru são um ator social importante para aprofundar processos mais democráticos de desenvolvimento. Pois, elas partem da lógica de que as decisões que irão influenciar a comunidade devem partir das próprias pessoas que serão beneficiadas pelas ações.

No entanto, as associações parecem ter perdido força de ação com a desmobilização popular ocorrida nos últimos anos, que tem a ver com o contexto social, econômico e político, especialmente pela fragilidade da cultura democrática em muitos bairros periféricos. Assim, as associações buscaram maneiras de se forjarem em suas lutas procurando priorizar os interesses daqueles que elas representam.

Nesta perspectiva, constatou-se que as associações de moradores, ainda que de forma pontual e, mesmo sem um grande apoio popular, estão mantendo um trabalho que contribui para a melhoria da qualidade de vida de seus moradores, e de intermediação com o poder local sobre as questões de cidadania de suas comunidades. Com isso, estão fazendo com que através de suas ações o processo de justiça social possa se fortalecer. Pois, partindo desse pensamento e agindo assim, não só as associações de moradores como toda a sociedade estará trabalhando para um desenvolvimento mais integrado.

Olhando a partir deste estudo, alargando o universo de suas implicações, essência do Método do Caso Alargado, pode-se afirmar que as associações de moradores de bairro de Caruaru percebem-se num papel periférico atuando na relação Sociedade/Estado dentro de uma perspectiva de subordinação e dependência. Dessa maneira, não conseguem enxergar-se como Estado, segundo a concepção Gramsciana, e reforçam a compreensão muito difundida nas sociedades atuais de que a sociedade está separada do Estado, e não de que ela é o braço civil do Estado⁴ (Gramsci apud Sales, 2006).

Esta mesma percepção é confortavelmente difundida pelo governo local, mesmo tendo em conta, que a atual administração pública de Caruaru começa a criar instrumentos que contribuem para a democracia com a instalação do orçamento participativo (OP). Contudo, já nas primeiras reuniões para a organização do OP, as organizações da sociedade civil tem sido consideradas como agentes marginais do desenvolvimento, pois em suas falas não apresentam efetivamente o modo como vão encaminhar as decisões populares.

4 Para maiores informações ver: SALES (2006)

9. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In; RAP – Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV - Edição Especial Comemorativa, 2007. p. 67-86. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf> Acesso em: 09/09/2009.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. Brasília: Editora da UnB. 1998.

BRESCIANI, Alex Antonio. Associações de Bairro. Relatório Científico apresentado à Unesp. Projeto Pesquisa - fase II. Processo nº 00/01754. Marília, 2003. Disponível em http://www.levs.marilia.unesp.br/GUTO/relatorios/relat_alex.pdf Acesso em: 12/09/2009.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

JUNQUEIRA, Luciano A. P., INOJOSA, Rose Marie. & KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: XI Concurso de Ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”. Caracas, 1997. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf> Acesso em: 09/09/2009.

LAGE, Allene Carvalho, Lutas por inclusão nas margens do atlântico: Um estudo comparado entre as experiências do movimento dos sem terra/Brasil e da Associação In Loco/Portugal. Coimbra: FEUC. v.1, 2005.

LAGE, Allene Carvalho. Administração pública orientada para o desenvolvimento sustentável. Um estudo de caso: Os ventos das mudanças no Ceará também geram energia. Rio de Janeiro, 2001. MATIAS-PEREIRA, José. Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MINAYO, Maria Cecília S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília S. (org) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 20ª edição. Petrópolis: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. Cidadania e cultura política no poder local. In. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. ISBN85-7504-063-4, Fortaleza, 2003. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_6544-544-5-30.pdf Acesso em 09/09/2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. Ensaio sobre a origem das línguas. Vol. 1. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

RUIVO, Fernando. Poder local e exclusão social. Coimbra: Quarteto Editora, 2000b.

SALES, Ivandro da Costa. Os desafios da gestão democrática da sociedade. (Em diálogo com Gramsci). 2º edição. Sobral, CE: Edições UVA: Recife, PE: Editora da UFPE, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os conflitos urbanos no Recife: o caso do <<Skylab>>. In: Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: CES, 1983. nº 11 maio. p.09-59.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinvenção solidária e participativa do Estado. Oficina do CES, nº 134, janeiro. Coimbra: CES, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e os pós-contratualismo. In: A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. Rio

de Janeiro: Contraponto, 1999.

SANTOS, P. L. A comunidade em ação no combate à criminalidade. Relatório Final de Pesquisa apresentada à Fapesp. Pócesso nº 01/00070-1. Marília, 2002.

SHAFRITZ, Jay M. & HYDE, Albert C. Clásicos de la administración pública: Estudio introductorio de Mario Martínez Silva. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, 1999.

SILVA, Ilse Gomes. Democracia e participação na “reforma” do Estado. São Paulo: Cortez, 2003 Coleção Questões de Nossa Época; 103.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). Cidadania e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, 2007.

VALA, Jorge. A análise do conteúdo. In: SILVA, A. S. & PINTO, J. M.(org.) Metodologia das Ciências Sociais. 11ª edição. Porto: Edições Afrontamento, 2001. p. 101-128.

A efetivação dos Direitos Humanos destinados aos portadores de necessidades especiais

Andréa Roma Silva Lacerda
andrearomasilva@hotmail.com

IESO- Instituto Superior de Ensino de Olinda,
Acadêmica de Direito, Olinda / Pernambuco

RESUMO

Este trabalho acadêmico tem o objetivo de demonstrar que, as garantias a os direitos fundamentais ao indivíduo são de grande relevância à democracia, às sociedades políticas e a toda a comunidade internacional. Entende-se que a democracia pressupõe um aperfeiçoamento constante de seus institutos e a cooperação internacional é uma alternativa à adequação das regulamentações a tratamentos humanamente adequados. Neste contexto, realizar-se-á um estudo da declaração dos direitos humanos instituída em 10 de dezembro de 1948, albergada pela Constituição da República Federativa do Brasil. Explorando as previsões constitucionais, identificar-se-á os tratados e as convenções internacionais, recepcionados pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, como fontes precípuas de direitos fundamentais. Far-se-á um análogo com os direitos destinados aos segmentos sociais discriminados, referendando, de forma particular, os portadores de necessidades especiais. Para tanto, considerar-se-á as políticas públicas como instrumento de intervenção estatal capaz de dirimir as disparidades sociais recorrentes neste segmento de indivíduos e, neste contexto, respaldar-se-á no princípio da igualdade para defender o estado de direito. Por fim, ponderar-se-ão as dificuldades a serem enfrentadas pela sociedade política para o aprofundamento da democracia no próximo século, utilizando-se, ainda, o estudo das reservas legais, como instrumento de regulamentação dos direitos já constituídos. E neste cenário, ratificar-se-á a importância das decisões internacionais na construção de um cenário político democrático, apontando que as mudanças sociais significativas são indispensáveis à dignidade da pessoa humana, ao aperfeiçoamento da democracia como forma de vida e à construção de uma sociedade política participativa e cidadã.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos. Portadores de Necessidades Especiais. Democracia

INTRODUÇÃO

O Século XX foi de grandes conquistas para os Direitos Humanos no mundo, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 o assunto passa a ser tratado de forma mais assistida, com uma maior atenção dos países. Houve nesse momento uma busca pelas normas que estabelecessem regras para assegurar os direitos fundamentais que garantissem a dignidade e o valor da pessoa humana, a igualdade de direitos do homem e da mulher, visando a promoção do progresso social e a melhoria das condições de vida com uma ampla liberdade.

Ato contínuo, a concretização da busca por esses direitos certamente é um desafio para o século XXI, onde os encontros internacionais garantirão uma isonomia, pois a instituição de leis, normas, tratados e convenções no sentido de garantir a democracia e assim a igualdade social são apenas o início de uma grande luta a ser travada. Liberdades e garantias para os seres humanos não são assuntos que interessam unicamente aos Estados, mas, ao contrário, interessam a toda a comunidade internacional.

Os direitos fundamentais da pessoa humana são reconhecidos e protegidos em todos os Estados, embora existam algumas diferenças quanto à extensão de cada um deles, bem como quanto à forma de protegê-los. Esses direitos não dependem da nacionalidade, devendo ser assegurados a qualquer pessoa, sendo este o fim precípuo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ou seja, que todos tenham os direitos fundamentais garantidos independentemente do país, cor, raça,

ou religião.

Os encontros internacionais são de grande relevância pela extensão que as decisões desses podem alcançar, uma vez que há participação de grande parte dos países, onde os mesmos estão unidos para chegar a um consenso atendendo aos interesses de todos. Norberto Bobbio esclarece, ao tratar da questão, que o problema de preservar os direitos fundamentais é uma questão de política, cabe aos governadores absorverem as deliberações e disponibilizarem meios que viabilizem a concretização dos direitos, pois não há Estado Democrático de Direito com desigualdade social e sem dignidade humana, sobretudo a liberdade em seu sentido amplo.

1. DIREITOS HUMANOS

Direitos humanos instituído em 10 de dezembro de 1948 pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, também conhecida como Declaração dos Direitos do Homem, teve como influência a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão instituída pela França inspirada no iluminismo. A referida Declaração tem como prerrogativas inerentes à dignidade da espécie humana e que são reconhecidas na ordem constitucional.

Ao longo da construção do Direito na sociedade formaram-se gerações que embasam o desenvolvimento das constituições. A primeira geração tratava da liberdade civil e política procurava delimitar limites à atuação do Estado frente ao cidadão; a segunda geração tratava da igualdade buscava a proteção social, e na terceira geração a fraternidade ou a solidariedade que visava não só a valorização do indivíduo, mas de toda a sociedade.

O assunto é de grande relevância e vem sendo até os dias de hoje muito debatido pelos doutrinadores, para se obter uma consolidação dos Direitos Humanos de forma a alcançar uma homogeneidade em todo o mundo.

1.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS QUE BUSCAM OS DIREITOS HUMANOS

Existem comunidades organizadas, seja no marco das organizações mundiais como a “Organização das Nações Unidas” (ONU), seja no marco “Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura” (UNESCO), ou nos foros regionais de associações internacionais, com a “Organização dos Estados Americanos” (OEA), a “Organização da Unidade Africana”(OUA) e o “Conselho da Europa”, tem aprovado inúmeros dispositivos, textos declarações, instrumentos de validade jurídica que na defesa e proteção internacional dos direitos humanos, buscando assegurar o respeito e o reconhecimento por parte de governantes e de particulares. É a conscientização que as organizações buscam para assegurar a igualdade entre todos, alcançarem as nações, mostrando que através do respeito aos Direitos Humanos podem estabelecer a paz entre os povos do mundo inteiro.

Ressaltando também a importância das Organizações Internacionais Não-Governamentais dos direitos humanos como: a Anistia Internacional e a Human Rights Watch (uma ONG americana que faz pesquisa e advoga no campo dos direitos humanos, tendo a sua sede em Nova York), que tem por objetivo promover e monitorar os direitos humanos em todo o mundo.

Abaixo algumas determinações internacionais que visam, mais especificamente, garantir os direitos dos portadores de deficiência física como:

- Declaração dos direitos das pessoas com retardo mental, por resolução da ONU, em 1971;

O Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi criado em 2008 para acompanhar a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência - A ONU estabeleceu uma série de órgãos baseados no Tratado para monitorar e estudar os direitos humanos, sob a liderança do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH);

- Resolução XXX/3.447 de 1975, que instituiu a Declaração dos direitos das pessoas deficientes. Posteriormente a ONU proclamou em 1981, através da resolução 31/123 o ano internacional das pessoas deficientes international year for disable person;

-Convenção 159 da organização internacional do trabalho, sobre reabilitação profissional em emprego de pessoas portadoras de deficiência, determina a formulação, aplicação e revisão periódica da política sobre a readaptação profissional e o emprego de pessoas portadoras de deficiência, tendo o Brasil aderido à mesma através de decreto 129/91, incorporando-a seu ordenamento;

1.2 DECLARAÇÃO INTERNACIONAL DO DIREITO HUMANOS, UMA NOVA DISCIPLINA

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa (art. 1º) - repetida, posteriormente, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. I e VI) -estabelece como pilar das sociedades modernas. Todas as Constituições contemporâneas, por isso, tem feito dele princípio fundamental e indissociável da construção de uma sociedade justa e solidária.

Vista a necessidade de proteção e efetivação aos direitos humanos surge uma nova disciplina, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, cujo intuito consiste na concretização dos direitos fundamentais, dignidade, vida, segurança, liberdade, honra, dentre outros. O Direito Internacional dos Direitos Humanos tem como fonte a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais juntamente com as convenções internacionais:

- 1.Convenção contra o Genocídio, de 09 de dezembro de 1948;
- 2.As Convenções de Genebra sobre a Proteção das Vítimas de Conflitos Bélicos, de 12 de agosto de 1949;
- 3.Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951;
- 4.Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, de 21 de dezembro de 1965;
- 5.Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes de Lesa Humanidade, de 26 de novembro de 1968;
- 6.Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969;
- 7.Convenção Internacional sobre a Repressão e o castigo ao Crime de Apartheid, de 30 de novembro de 1973;
- 8.Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, de 18 de dezembro de 1979;
- 9.Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 10 de dezembro de 1984;
- 10.Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 09 de dezembro de 1985;
- 11.Convenção sobre os Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989;
- 12.Convenção sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migratórios e de seus Familiares, de 18 de dezembro de 1990;

Este novo ramo, ainda dependente do Direito Internacional Público, vem se desenvolvendo vista a necessidade cada vez mais preeminente da proteção das pessoas dentro do âmbito internacional.

1.3 DIREITOS HUMANOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Nas sociedades modernas o principal instrumento de proteção dos indivíduos é a Constituição Federal. A Constituição é a lei principal, a mais alta que deve refletir o ideal de justiça do povo, deve estabelecer as regras para impedir os excessos do poder político, econômico ou militar e deve, afinal, enumerar os princípios e as regras de que contém os direitos e os deveres fundamentais de cada um. A idéia de constituir os direitos fundamentais comum a toda a comunidade internacional é para limitar e controlar os abusos do poder do Estado.

No Brasil os direitos humanos estão presentes na Constituição Federal de 05 de dezembro de 1988 e posteriormente ressaltados na Emenda Constitucional nº 45 de 2004, onde os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos serão recepcionados sempre que forem aprovados os requisitos necessários como emendas constitucionais. Embora não lista obrigação

legal de adesão, o Brasil adotou a Declaração exatamente na mesma data e forma de sua proclamação 10 de dezembro de 1948.

A igualdade mais proclamada e aparentemente mais assegurada é a igualdade de todos perante a lei, ocorre porém que, o alcance do Princípio da Igualdade, um dos pilares da constituição, não é nivelar os cidadãos diante da norma legal, mas que não seja aplicada em desconformidade e mantenha a isonomia. Em princípio as obrigações legais são dirigidas a todos, sem qualquer diferenciação, devendo ser fonte reguladora da vida social de maneira a tratar equitativamente todos os cidadãos, sendo inconstitucional uma lei que conceda privilégios em relação a direitos e obrigações.

Uma forma de aplicação da lei sem que haja discriminação é usar da razoabilidade atendendo o interesse de grupos que necessitem de tratamentos diferenciados, onde se faz presente a lição de Aristóteles que tão bem define o que vem a ser o tratamento da igualdade, onde se devem tratar os iguais com igualdade e os desiguais com desigualdade, porquanto resguardadas as devidas diferenças, quando necessário, concedendo tratamento não uniforme como forma de assegurar os direitos fundamentais.

Ao passarmos para o plano de igualdade no que se refere aos portadores de necessidades especiais vários são os artigos que os protegem dentro da Constituição, dentre eles o que melhor ressalta a responsabilidade do poder público é o artigo 24, XIV, que determina a competência concorrente da União, Estados e municípios em matéria de proteção e integração social das pessoas portadoras de necessidades essenciais, sendo esses entes responsáveis diretamente em garantir condições de inclusão na sociedade.

Pérez Luño apresenta-nos uma definição completa sobre os direitos fundamentais do homem, considerando-os um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional.

1.4 A EMENDA CONSTITUCIONAL 45

Em 30 de dezembro de 2004 foi promulgada a Emenda Constitucional 45 que trás mudanças no judiciário, de forma particular aos tratados internacionais voltados aos Direitos Humanos, onde o artigo 5º, parágrafo 3º, passam a ter o seguinte teor: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. A Emenda Constitucional comentada não só extinguiu antiga discussão acerca da natureza jurídica dos Tratados Internacionais no Ordenamento Brasileiro, ao alçá-los ao nível de Emenda Constitucional.

2. PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS

2.1 PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS X DEFICIENTE FÍSICO

Deficiente é o termo usado para definir a ausência, a disfunção estrutural psíquica, fisiológica ou anatômica. Diz respeito à biologia da pessoa. Tal conceito foi definido pela “organização Mundial de Saúde” (OMS). O termo deficiente, por denominar pessoas com deficiência, tem sido considerado inadequado, pois o mesmo leva consigo uma carga negativa depreciativa da pessoa, fato esse que foi ao longo dos anos se tornando cada vez mais rejeitado pelos especialistas da área e em especial pelos próprios portadores de deficiências.

O Censo Demográfico do IBGE 2000 aponta que 14,5% da população brasileira apresenta algum tipo de deficiência. O Censo IBGE DE 2000 define as deficiências a partir das seguintes questões:

- Deficiência Física

“tem alguma das seguintes deficiências: paralisia permanente total; paralisia permanente das pernas; paralisia permanente de um dos lados do corpo; falta de perna, braço, mão, pé ou dedo polegar”

- Deficiência Motora
“como avalia sua capacidade de caminhar/ subir escadas - incapaz, grande ou alguma dificuldade permanente”
- Deficiência Auditiva
“como avalia sua capacidade de ouvir (se utiliza aparelho auditivo faça sua avaliação quando o estiver utilizando) - incapaz, grande ou alguma dificuldade permanente”
- Deficiência Visual
“como avalia a sua capacidade de enxergar (se utiliza óculos ou lentes de contato, faça sua avaliação quando os estiver utilizando) - incapaz, grande ou alguma dificuldade permanente”
- Deficiência Mental
“tem alguma deficiência mental permanente que limite as atividades habituais (como trabalhar, ir à escola, brincar, etc.”

Em 11 de outubro é comemorado o Dia do Deficiente Físico. Neste dia, é realizado trabalho de conscientização alertando sobre a necessidade de prevenir doenças e acidentes causadores de paraplegia e tetraplegia e ressalta a importância da inclusão social. A prevenção pode contribuir para reduzir o percentual de brasileiros paraplégicos ou tetraplégicos, ou com algum tipo de paralisia. A prevenção tem duas vertentes: evitar acidentes (de automóveis, com armas, quedas e mergulhos) causadores de lesões traumáticas, e doenças que podem levar à deficiência, como a mielomeningocele, que pode ser prevenida pela ingestão de ácido fólico. A Resolução - RDC Nº 344, de 13 de dezembro de 2002 aprovou o regulamento técnico para a fortificação das farinhas de trigo e das farinhas de milho com ferro e ácido fólico.

Os portadores de deficiências físicas, em sua maioria, precisam de atendimento especializado, seja para fins terapêuticos, como fisioterapia ou estimulação motora, seja para poder aprender a lidar com a deficiência e a desenvolver sua potencialidade, seja, em alguns casos, a própria ajuda psicológica para se aceitarem e aceitarem sua condição.

A busca da cidadania por parte dos portadores de deficiência é uma ação diária, os acessos aos direitos civis e políticos são em sua maioria difícil, pela falta de estrutura em receber fisicamente o deficiente gerando assim um desafio constante ao convívio dos diferentes. As cidades, em sua maioria, não estão preparadas para receber os portadores de deficiência, falta estrutura na arquitetura o que inviabiliza a acessibilidade.

A informação é um grande aliado na questão da inclusão social. É preciso fazer circular informações, chamar a participação, construir políticas públicas, pois a democracia é uma construção constante e o portador de deficiência deve fazer parte dessa construção.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari todas as pessoas tem algumas necessidades fundamentais que precisam ser atendidas para que elas possam sobreviver e para que mantenham sua dignidade. Cada pessoa deve ter a possibilidade de exigir que a sociedade e todas as demais pessoas respeitem sua dignidade e garantam os meios de atendimento daquelas necessidades básicas.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A Sociedade apresenta grande desigualdade social e as políticas públicas são as ações públicas voltadas a atender as necessidades da sociedade. A atividade política está dirigida, em grande parte, para buscar alternativas com vistas à satisfação das demandas da população. Atenuar a desigualdade e propor projetos de inclusão social é função das políticas públicas, para tanto, cabe a administração pública um trabalho direcionado no levantamento das necessidades de cada grupo da sociedade.

Definir estratégias para solucionar questões relativas à educação inclusiva e à qualificação profissional de pessoas com deficiência para poder exercer os direitos e exercício de cidadania é uma forma do poder público direcionar suas ações e assim garantir acessibilidade aos portadores de deficiência aos seus direitos, assegurando ao deficiente físico condições mínimas de participação influente na vida ativa da sociedade brasileira.

O processo de integração dos portadores de deficiência física ao mercado produtivo é uma ação que dá dignidade, para tanto se faz necessário a educação especializada. Só a reabilitação física oferece

condições de incluí-los na sociedade de forma íntegra colocando-os no patamar de igualdade. A questão de inclusão social dos portadores de deficiência é uma questão de democracia e direitos, é uma questão de cidadania, é uma questão social.

Abaixo uma amostra da legislação acerca da garantia dos direitos dos portadores de necessidades especiais:

Na Constituição Federal 1988:

- Art. 7º XXXI, que proíbe qualquer discriminação no tocante a salário os critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;
 - Art. 23, II que atribui às pessoas jurídicas de direito público interno cuidar da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
 - Art. 24, XIV determina a competência concorrente da União, Estados e municípios em matéria de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
 - Art. 37 VII, que assegura por lei a reserva de percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência;
 - Art. 40, vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores portadores de deficiência;
- Capítulo VII, Estabelece garantias constitucionais para criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental. Acesso a logradouros, edifícios de uso público e fabricação de veículos de transporte coletivo adequado às pessoas portadoras de deficiência
- Art. 203, IV que assegura assistência social aos necessitados, com reabilitação das pessoas portadoras de deficiência;
 - Art. 203, V que garante um salário mínimo ao portador de deficiência que não pode prover sua manutenção;
 - Art. 208, III que impõe ao Estado o dever de dar atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;
 - Art. 224, determina que por lei sejam adaptados logradouros, edifícios especializados aos portadores de deficiência;
 - Art. 227, § 1º II que obriga a criação de programas de prevenção e atendimento especializado aos deficientes, facilitando o acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

Legislações ordinárias:

- Lei 7.347/85, art.º IV, discorrendo sobre a lei de Ação Civil Pública. Cabível em alguns casos para a aplicação de medidas e ações relacionadas aos direitos dos deficientes;
- Lei 7.405/85, que dispôs sobre o símbolo internacional de acesso para utilização por pessoas portadoras de deficiência;
- Lei 7.853/89 -Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências;
- Lei 8.899/94 -Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual;
- Lei 8.112/90 (artigo 5º) -Assegura às pessoas portadoras de deficiência o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso;
- Lei 7.752/89 -Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto sobre a renda e outros tributos, concedidos ao desporto amador - (desenvolvimento de programas desportivos para o deficiente físico);
- Lei 8.160/91 -Dispõe sobre a caracterização de símbolo que permita a identificação de pessoas

portadoras de deficiência auditiva;

- Lei 9.249/91 - Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas - (Doações dedutíveis de até 2% - destinatário da doação seja uma entidade civil sem fins lucrativos, com título de utilidade pública federal, que preste serviços gratuitos em benefício da comunidade em que atua);
- Lei 10.845/04 - Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência;
- Lei 10.098/00 - Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- Lei 10.048/00 - Dá prioridade de atendimento às pessoas portadoras de deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo;
- Lei 11.126/05 - Dispõe sobre o direito do portador de deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhado de cão-guia;
- Decreto 5.296/04 - Regulamenta as Leis 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.
- Decreto 3.298/99 - Regulamenta a Lei 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;
- Decreto 3.691/2000 - Regulamenta a Lei 8.899, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre o transporte de pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual;
- Estatuto do Torcedor - Art. 13. O torcedor tem direito a segurança nos locais onde são realizados os eventos esportivos antes, durante e após a realização das partidas. Será assegurada acessibilidade ao torcedor portador de deficiência ou com mobilidade reduzida

2.3 EDUCAR/ CAPACITAR PARA MUDAR

Para promover mudanças sociais significativas temos que concentrar as forças em nos apoderarmos dos conhecimentos que advém da educação, como defende Vera Maria Cancu e Susana Sacavino: “Uma educação que promova o empoderamento deverá fortalecer as capacidades dos atores – individuais e coletivos – em nível local e global, nacional e internacional, público e privado, para sua afirmação como sujeito no sentido pleno e para a tomada de decisões. Não é algo que possa ser feito a alguém por outra pessoa ou grupo. Quando ocorrem mudanças na autoconsciência, podem mobilizar energias e dinamismo que favorecem transformações explosivamente criativas e libertadoras.”

Uma formação na consciência do ser sujeito de direitos significa desenvolver o princípio da igualdade e da diferença no sentido empregado por Boaventura Souza Santos (1997): “temos o direito de ser iguais sempre que as diferenças nos inferiorizem; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”.

A busca pela inclusão social para os portadores de necessidades especiais começa mediante a apresentação de cursos que tenha a finalidade de os capacitar ao mercado de trabalho, algumas organizações não governamentais (ONG) e entes Estatais.

No Brasil alguns serviços são organizados de forma a garantir a inclusão no mercado de trabalho: O Serviço Social do Comércio – SESC; O Serviço Nacional de Aprendizagem e Comercio – SENAC; Associação para Valorização e Promoção dos Excepcionais - AVAPE

Promover a educação voltada a capacitar é o diferencial. É o que garante a introdução dos portadores de deficiência no mercado de trabalho, pois mesmo com as leis que garantam a cota de deficiente em uma empresa, as mesmas se vem sem condições de contratar, uma vez que, não encontram portadores de deficientes habilitados a atender a realidade do mercado de trabalho.

CONCLUSÃO

A efetivação dos Direitos Humanos é assunto corrente nas discussões internacionais desde os primórdios da humanidade, tendo uma normatização mais clara a partir da Declaração do Homem e do Cidadão onde, nos dias atuais, já se pensa um novo ramo do Direito, o direito Internacional dos Direitos Humanos.

Na Constituição brasileira há diversos dispositivos que asseguram/garantem a materialização dos Direitos Humanos, fortalecidos pela Emenda Constitucional nº 45/2004, onde os Tratados Internacionais que versem sobre este tipo de Direito podem ser absorvidos pelo ordenamento com natureza jurídica constitucional.

Esta mesma constituição prima pela igualdade material como Princípio básico, onde tratam-se iguais como iguais e diferentes como diferentes, de forma a equipará-los em suas necessidades, assegurando o assim o previsto na Declaração dos Direitos do Homem, a dignidade da pessoa humana, como é o caso do atendimento prioritário aos portadores de necessidades especiais.

Tratando mais especificamente dos portadores de necessidades especiais, a sua equiparação aos outros indivíduos depende de políticas públicas para uma mudança não apenas das condições físicas do ambiente, contudo uma própria mudança de pensamento da população a ser guiada pelo Estado, uma vez que, com a mudança, a aceitação por parte das pessoas e dos próprios portadores ocorreria de forma habitual, em outras palavras, não se teria a mera colocação do indivíduo no ambiente, mas sim sua inclusão.

Por fim, é importante ressaltar que as referidas políticas públicas surgiram com a capacitação dos portadores de necessidade especiais com a inclusão no mercado de trabalho, em verdade, na própria sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DALLARI, Dalmo de Abreu. O que são direitos da pessoa, 2ª Ed., revista, 1994, coleção primeiros passos, brasiliense.

BENVEUTO, Lima Jr. Jayme. Direitos Humanos Internacionais – Avanços e desafios no início do século XXI, o Programa Intencional é uma iniciativa do movimento Nacional de Direitos Humanos – Regional Nordeste.

DORNELLES, João Ricardo W. O que são direitos humanos, 1ª Ed. – São Paulo. Ed. brasiliense, 1989 (coleção primeiros passos);

CANDU, Vera Maria / Sacavino, Susana. Educar em direitos humanos: construindo democracia, 2ª Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003;

SOUZA, Boaventura. Uma concepção multicultural de direitos humanos. Lua Nova, São Paulo, n39 199; [HTTPS://www.pt.wikipedia.org](https://www.pt.wikipedia.org). Acesso em 19/jan/2008 (Definição Deficientes)

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade 3ª Edição, 16ª tiragem. Ed. Malheiros, São Paulo, 2008.

MORAES, Alexandre. Direitos Humanos Fundamentais. Teoria Geral. Ed. Atlas, São Paulo -2005, 6ª edição.

Vários autores(Ricardo Cunha Chimenti / Fernando Capez/ Márcio F. Elias Rosa/ Marisa F. Santos). Curso de direito constitucional. São Paulo. Ed. Saraiva, 2004.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Ed. Vozes. Rio de Janeiro 1992, 19º Reimpressão.

“Confianza Política e juventude no Brasil”

Maria de Lurdes Santana Rita

mari_gen3@yahoo.com.br

Estudante - Universidade Estadual de Maringá

I. Introdução

O tema da confiança nas instituições políticas adquire cada vez mais espaço dentro da Ciência Política, sobretudo nas últimas duas décadas. O que tem chamado atenção dos pesquisadores é o crescente nível da desconfiança nas diversas democracias por todo mundo. Muitas são as explicações para este fenômeno bem como suas variações. Nas democracias mais consolidadas como Japão e Itália se verifica um cinismo frente às instituições devido a freqüentes escândalos de corrupção e outras faltas no desempenho destas. Também nos países nos quais as instituições conseguem um melhor desempenho, como Noruega e Finlândia, a confiança dos indivíduos é alta e ainda oscila. Porém, os índices mais preocupantes são encontrados nas democracias mais antigas como os Estados Unidos, Inglaterra e França onde a desconfiança não está em consonância com o período de grande desenvolvimento econômico e de tranquilidade política devido ao fim da II Guerra Mundial (KLINGEMAN, 1999; HUNTINGTON, 1997; CATTERBERG & MORENO, 2005).

Já nos países que se democratizaram na chamada terceira onda, caso de muitos países latino-americanos e em especial o Brasil, o alto nível de desconfiança nas instituições têm gerado um interesse por parte dos estudiosos, pois estes países possuem uma recente história democrática, muitos vieram de regimes autoritários e não tiveram tempo ainda de passarem por um real processo de consolidação democrático verificados nas democracias mais antigas (MOISES, 2005 p.74).

Mesmo se é recente a democracia brasileira, já se verifica uma geração que foi socializada dentro deste regime. Assim, partindo das teorias nas quais se acredita que o processo de socialização é mais forte nas duas primeiras décadas de vida, seria presumível verificar uma diferença entre os grupos etários socializados neste novo regime que tenderiam a ter uma conduta mais democrática em relação àqueles que tiveram experiências com outras formas de governo.

Nossos estudos então se darão da seguinte maneira: uma parte reservada para considerações sobre a questão da confiança, com enfoque na sua importância dentro da democracia; em seguida um enfoque no contexto brasileiro com destaque para a atual juventude que foi socializada dentro do regime democrático; por fim a análise dos dados para demonstrar se ocorre divergência nos níveis de confiança em diferentes grupos etários e as considerações finais.

II. A CONFIANÇA POLÍTICA

Muitas são as correntes teóricas que surgem para explicar este fenômeno da desconfiança em suas diferenças. Estudos baseadas na psicologia social acreditam que a confiança seria efeito das experiências dos indivíduos, assim alguns teriam uma maior propensão a confiar devido a seu histórico psicológico de ter uma visão mais positiva da vida. Dentro destes estudos, os autores tratam de diferenciar a confiança interpessoal da confiança política. Nesta perspectiva da confiança interpessoal os pesquisadores afirmam que os indivíduos sofrem várias influências que ao longo da vida vão formando o seu caráter, como nas relações mãe-filho desenvolvidas na infância (ROSENBERG, 1957; GABRIEL, 1995).

Autores da corrente racionalista argumentam que a confiança é uma consequência da avaliação direta e racional que os indivíduos fazem frente às instituições, de modo que esta análise seria positiva ou não de acordo com as necessidades atendidas pelo governo em favor dos cidadãos.

Sendo assim, a confiança exigiria a expectativa racional, ou seja, para que uma pessoa possa confiar em outra é necessário que esta primeira tenha informações suficientes para crer que a segunda vai mesmo levar em consideração os interesses da primeira (KORNBERG & CLARKE, 1992; ANDERSON, 1995; HARDIN, 1999).

No entanto partindo do pressuposto que nessas relações pode ocorrer um abuso de confiança, entre confiado e confiante, autores dessa linha mais radical acreditam que a confiança só pode existir quando há um encapsulamento de interesses no qual os indivíduos receberiam grande contingente de informações para que possam avaliar antecipadamente se seus interesses serão considerados ou não pela instituição. Russell Hardin fala deste encapsulamento que funcionaria como uma “segurança” na qual todos os envolvidos terão seus benefícios, sem que ocorra um abuso de qualquer parte (HARDIN, 1999). Porém, existe a crítica de que o ato de confiar não pode ser totalmente racional, pois uma pessoa não teria capacidade para obter informações suficientes para considerar a outra, principalmente se for uma decisão coletiva na qual existe uma grande gama de informações (MOISÉS, 2005).

Em oposição à orientação racionalista, os culturalistas defendem que o fenômeno deva ser analisado levando-se em conta variáveis de orientações culturais e de natureza social. Desse modo, o confiar não seria um mero cálculo racional, mas sim um processo construído pelos indivíduos de acordo com seu campo normativo e com suas experiências vividas socialmente (COLEMAN, 1990; INGLEHART, 1999; INGLEHART & CATTERBERG, 2002).

Assim, para os culturalistas, como Almond e Verba (1989) e Putnam (1993), a confiança entra justamente neste espaço deixado pela incapacidade cognitiva de reter recursos de julgamento. A confiança passa a ser explicada por toda conjuntura sócio-cultural que o indivíduo se encontra, como as experiências sociais e valores compartilhados.

Para Putnam a confiança ainda é geradora de capital social. Em seus estudos realizados na Itália, procurando saber quais seriam os elementos essenciais para o bom desempenho do governo, ele coloca em evidência a vida comunitária das pessoas de modo que uma característica fundamental da cidadania, a participação, deve estar voltada para vantagens partilhadas, ou seja, uma participação comunitária deve ser colocada em relevo (PUTNAM, 1996, p.102). O capital social é aquilo que “diz respeito à característica da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (idem, idem p.177). Explica Putnam que o capital social, assim como o produtivo, aumenta na medida em que é acumulado e até mesmo “investido”, este se multiplica de acordo com seu bom uso. Dentro do capital social, a confiança aparece como essencial nas relações entre as pessoas, esta segundo Putnam “promove cooperação” (idem, idem p.180).

Contudo esta confiança é produzida na medida em que as pessoas convivem, de modo que ela tem que ser gerada e cultivada nas relações pessoais através da reciprocidade, que também se torna um elemento produtivo do capital social. Além do mais, a reciprocidade ajuda a criar relações horizontais entre as pessoas e o que constata Putnam em seus estudos é que nessas relações de participação cívica que se fortalecem o bom desempenho do governo e não o contrário (idem, idem p.186).

Porém, somente o capital social existente numa sociedade não é suficiente para gerar a confiança política, pois é preciso levar em consideração a relação entre a sociedade e as instituições e o compromisso existente nesta relação, baseado nos valores, ética e nas normas estabelecidas (MOISÉS, 2005 p.73).

A desconfiança é sinal de descrédito do indivíduo frente às instituições, podendo gerar uma apatia no que diz respeito à participação política e ainda mais, o descrédito da população em excesso e contínuo causa a indiferença dos cidadãos que somado com escândalos de mensalão,

corrupção pode implicar na não obediência dos cidadãos às leis e normas estabelecidas, gerando um desequilíbrio dentro do regime, uma vez que essas instituições passam a não corresponder a confiança depositada nelas (idem, idem p.85).

Existe então uma ligação entre a desconfiança e o mau funcionamento das instituições que influenciam diretamente nas atitudes políticas dos cidadãos. Ocorre uma troca: as pessoas tendem a confiar e também a participar da vida pública se o público, no papel das instituições, desempenha atitudes que demonstram o seu bom funcionamento, de acordo com o que os indivíduos esperam. Entretanto, se for ao contrário, se existe um cenário de desrespeito, descrédito, falta de ética e moral, os cidadãos vão ser indiferentes a tudo aquilo que diz respeito à questão pública, pois o apoio político do indivíduo está relacionado com as experiências que ele vivência e avalia; se estas não estão em consonância com a sua expectativa ele se sente indiferente.

Esta relação é fundamental para o sucesso de um sistema político, pois a coerência entre as instituições, os valores e crenças dos cidadãos é um aspecto de harmonia para o regime (RIBEIRO, 2007, p.205). Almond e Verba em seus estudos salientam justamente que deve existir uma relação forte entre a cultura política dos cidadãos (valores e crenças adquiridas por eles) e as estruturas do sistema político. O que se faz importante dentro de uma cultura política é o quanto a cultura é correspondente às estruturas e ao sistema, para que não haja alienação, que ocorreria quando as atitudes tenderiam a rejeitar as instituições políticas ou estruturas e isto causaria um grande desequilíbrio. A relação entre a cultura e a estrutura se torna assim, um aspecto efetivo da estabilidade e mudança nos regimes e a confiança como um elemento fundamental dessa cultura (ALMOND & VERBA, 1989).

Sendo assim, a confiança política se faz fundamental dentro do regime democrático, pois este compreende, entre outros elementos, para sua correta funcionalidade, a participação dos cidadãos e esta ocorre com maior frequência e continuidade se existe uma recíproca confiança entre as partes instituições e população.

III. O CONTEXTO BRASILEIRO E A JUVENTUDE

A democracia brasileira, bem como de muitos países da América Latina, é muito recente. Foi estabelecida na chamada terceira onda democrática. Além do mais, o seu processo foi bem demorado, levou quase onze anos para que os direitos civis fossem regularizados e mais cinco para ocorrer à primeira eleição direta de um presidente (RIBEIRO, 2007; LAMOUNIER, 1991; SALES, 1994; CARVALHO, 1999).

O momento atual que o país vive é de estabilidade política e harmonia entre os poderes, prova disso foram as eleições em 2002 na qual foi eleito um governo de oposição ao que governava e a transição dos presidentes ocorreu de forma natural como se prescreve que uma democracia deva fazer. Bem como o impeachment ocorrido em 1992 no qual não houve uma quebra da constituição. Este cenário alinhado é bem diferente do que era comum ser visto na política brasileira: falta de comunicação entre legislativo e executivo assim como a intervenção militar em vários momentos da política. A elite política vê a democracia como referência (MOISES, 2005).

Sendo assim, desde o primeiro presidente eleito já são quase duas décadas da instauração da democracia. Então os jovens que hoje tenham entre 15 e 25 anos foram socializados dentro do regime inteiramente democrático.

A socialização que aqui subentendemos é aquela que Baquero (1997) define como o conjunto de experiências que vão formando a identidade social do indivíduo e que tem influências significativas no seu comportamento e crenças em relação ao sistema político.

Acerca da socialização, Dahl (1997) destaca que uma pessoa é bem mais receptiva aos valores e crenças, nas duas primeiras décadas de sua vida. Contudo isto não significa que mudanças posteriores não ocorram nos indivíduos, pelo contrário, novas crenças podem substituir vácuos deixados no passado dos indivíduos, porém depois deste período de grande receptividade o indivíduo já encontra seus valores e crenças mais cristalizados (DAHL, 1997 p.146).

Também para Almond & Verba as experiências socializadoras não são estáticas, ou seja, não acontecem somente em um determinado momento da vida do sujeito, mas ocorrem na infância, adolescência e vida adulta. Podem ser substituídas ou reforçadas. As relações humanas apolíticas se tornam uma fonte para se entender as relações políticas, assim, as esferas mais importantes para a construção dessas atitudes são: a família, escola e o local de trabalho. Concentrando os padrões de autoridade da família, escola e trabalho, os indivíduos se concentram em um jogo de relações análogas para algumas relações políticas básicas, bem como um treinamento para a formação de atitudes políticas (ALMOND & VERBA, 1989 p.271).

A socialização que ocorre na infância cria padrões para expectativas futuras e ainda, são importantes para um posterior comportamento e atitudes políticas. A psicologia cultural fala das experiências não políticas da infância, sobretudo na família, como as primeiras experiências com padrões de autoridade (ALMOND & VERBA, Id.). Todavia, as crianças também são expostas a outros padrões na escola e grupos de amigos. Sendo assim, a escola e a família se tornam as duas instituições mais importantes para a socialização infantil. E talvez tenha maior importância à exposição da criança, sem intenção, a matérias explicitamente direcionadas para a política, como quando ela escuta os pais conversando sobre o assunto e adotam a posição que escutaram (DAHL, 1997)

Já as experiências no pré-adulto são uma fonte para as atitudes políticas, isto é, os padrões de autoridade na socialização pré-adulta criam situações para a formação das predisposições políticas. As relações apolíticas, podem se tornar uma fonte para entender as relações políticas. Aqui se coloca a participação na escola, que tendem a afetar a competência mais subjetiva (ALMOND & VERBA, Id.).

A socialização adulta também pode afetar a participação política. A participação no trabalho, por exemplo, ocorre após a socialização familiar e escolar e o indivíduo se encontra numa idade na qual as atitudes são menos maleáveis, contudo o fato é que a sua participação política é contemporânea com sua participação profissional o que sugere que disparidades entre os padrões de atitudes no serviço conduziram a maiores tensões para sua participação política (ALMOND & VERBA, Id.).

Então, devido a todos esses fatores expostos, os jovens que foram socializados dentro do regime democrático, no caso do Brasil nas últimas duas décadas, tenderiam a ter elementos mais democráticos do que os outros grupos etários que tiveram diferentes experiências políticas, como o regime da ditadura, e assim verificaríamos um diferencial consistente entre os diferentes grupos etários.

IV. QUESTÕES METODOLÓGICAS E ANÁLISE DOS DADOS

Para identificar se existe uma diferença entre a confiança política dos jovens e de outros grupos de idades utilizamos uma base de dados produzida pelo projeto World Values Survey (WVS), no Brasil em 2006, com uma amostra significativa para a população brasileira de 1500 entrevistados. O WVS é uma grande pesquisa sobre mudanças sócio-culturais e políticas. Produzida por cientistas sociais através da aplicação de surveys com amostras representativas em mais de 80 nações de todos continentes. Esses questionários tem sido aplicados desde 1980 com sucessivas ondas (1980-1984, 1990-1993, 1995-1997, 1999-2002 e 2005). Na sua última onda produziu dados representativos com mais de 80% da população mundial.

São centenas de variáveis derivadas desta pesquisa, pois as perguntas envolvem uma série de assuntos. Entretanto, nos interessa aqui aquelas referentes à confiança depositada nas instituições políticas. Neste caso, a seguinte pergunta foi feita para os entrevistados “Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o (a) Sr.(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações? “ Sendo que a resposta dos entrevistados poderia ser: confia totalmente, confia em parte, confia pouco e não confia.

Para as idades que variavam de 18 até 97 anos fizemos uma nova configuração de modo a agrupar as idades que consideramos os jovens, 18-25, e depois no mesmo intervalo de 7 anos. Essa mudança é devido ao nosso interesse de verificar possíveis diferenças entre os grupos etários mais jovens, socializados no regime democrático, e os demais grupos.

Optamos por utilizar as seguintes instituições políticas: sindicatos, polícia, justiça, partidos políticos, congresso nacional (câmara e senado) e o serviço público. Não utilizamos a confiança no governo, pois pode ocorrer uma confusão entre o conceito de confiança e apoio político de determinado governo que esteja no poder. De modo que Moises (2005) evidencia que é importante que se faça essa distinção analiticamente entre os sentimentos e atitudes dos cidadãos em relação ao governo (MOISES,2005 p. 76).

Na primeira Tabela relacionamos a confiança nos sindicatos e a idade. Verificamos que o nível de significância¹ é muito baixo de modo que não há diferença no que se refere à idade e confiança nos sindicatos.

Tabela 1: Confiança nos Sindicatos e Idade
Idade agrupada * Confiança nos Sindicatos
%do Total

Idade agrupada	Confiança nos Sindicatos			Total
	Confia pouco	Confia em parte	Confia totalmente	
missing	0,9%	0,3%	0,2%	1,5%
18-25	11,2%	10,4%	2,6%	24,2%
26-32	7,3%	6,9%	1,5%	15,6%
33-41	7,5%	10,2%	1,9%	19,5%
42-50	6,2%	8,7%	1,5%	16,4%
51-59	4,0%	6,9%	1,3%	12,2%
60-68	3,8%	3,0%	0,9%	7,7%
69-77	0,9%	1,5%	0,6%	3,0%
Total	41,8%	47,8%	10,4%	100,0%

FONTE: World Values Survey (2006)
Nível de Significância Somers” d: 0,015

Os movimentos Sindicais, como nós lembra Moisés (2005), teve um grande papel na abertura política democrática, assim como outros movimentos sociais. Contudo, houve um rompimento entre as reivindicações políticas e econômicas, ficando os movimentos sindicais restritos à esfera social, colocando-se muitas vezes como opositores aos partidos políticos. Entretanto as experiências vivenciadas pela população no período militar, dentro do movimento sindical, parecem não ter tido grande relevância para se estabelecer uma confiança ou mesmo os jovens que hoje podem mais livremente se associarem aos movimentos trabalhistas também não possuem essa relação de confiança.

Na próxima análise cruzamos a idade com a confiança na polícia. Assim como verificaremos em 1 A significância diz respeito ao coeficiente de concordância entre as variáveis.

todas as nossas correlações não existe um índice estaticamente elevado que diferencie os grupos etários e a confiança na polícia.

Tabela 2: Confiança na Polícia e Idade

Idade agrupada * Confiança na Polícia

% do Total

Idade agrupada	Confiança na Polícia				Total
	missing	Confia pouco	Confia em parte	Confia totalmente	
		0,8%	0,6%	0,2%	1,6%
18-25	10,0%	10,6%	2,6%		23,1%
26-32	6,5%	8,6%	1,2%		16,3%
33-41	6,9%	9,1%	2,0%		18,0%
42-50	7,0%	8,3%	1,6%		16,9%
51-59	4,6%	6,3%	0,7%		11,7%
60-68	3,6%	3,6%	1,3%		8,6%
69-77	1,2%	2,1%	0,5%		3,8%
Total	40,6%	49,3%	10,1%		100,0%

FONTE: World Values Survey (2006)

Nível de Significância Somers" d :0 ,0361

Se pensarmos nas experiências ocorridas durante o período da ditadura até poderíamos entender porque a desconfiança na Polícia para os grupos de idade que vivenciaram este regime, momentos de repressão e medo frente a esta instituição. Entretanto, verificamos que não há diferenças significativas na questão confiança entre nenhuma faixa etária.

A correlação a seguir, Tabela 3, diz respeito à Justiça. Nesta podemos observar que se encontra bem no meio da confiança e desconfiança dos cidadãos como um todo, entretanto novamente não encontramos uma diferença substancial entre os grupos etários.

Tabela 3: Confiança na Justiça e Idade

Idade agrupada * Confiança na Justiça

% do Total

Idade agrupada	Confiança na Justiça				Total
	missing	Confia pouco	Confia em parte	Confia totalmente	
		0,6%	0,7%	0,1%	1,3%
18-25	9,4%	9,8%	3,6%		22,8%
26-32	6,1%	7,2%	2,4%		15,7%
33-41	7,2%	9,2%	2,8%		19,2%
42-50	6,1%	8,1%	2,1%		16,3%
51-59	4,7%	6,6%	1,4%		12,7%
60-68	3,2%	3,7%	1,5%		8,4%
69-77	1,4%	1,7%	0,4%		3,6%
Total	38,8%	47,0%	14,2%		100,0%

FONTE: World Values Survey (2006)

Nível de Significância Somers" d: 0,654

As instituições cumprem basicamente dois papéis dentro do sistema democrático: o primeiro diz respeito ao poder de deliberar sobre ações que dizem respeito a toda sociedade e segundo de ser aquele instrumento que salvaguarda a participação e os direitos dos cidadãos para avaliar as decisões principalmente no que diz respeito aquelas escolhas que envolvem a todos (MOISÉS, 2005). Sendo assim, a justiça cumpre esse papel de proteção e é preocupante que não exista uma confiança nesta instituição, sobretudo para os jovens que viveram e vivem num período de estabilidade e que aparentemente não haveria razões para a desconfiança.

Na tabela 4 verificamos uma correlação mais próxima com a esfera política, os partidos políticos.

Tabela 4: Confiança nos Partidos Políticos e Idade

Idade agrupada * Confiança nos Partidos Políticos

% do Total

Idade agrupada	Confiança nos Partidos Políticos				Total
	Confia pouco	Confia em parte	Confia totalmente	missing	
	1,0%	0,4%	0,1%	1,5%	
18-25	15,3%	7,4%	0,4%	23,1%	
26-32	10,5%	5,8%	-	16,3%	
33-41	9,9%	8,0%	0,6%	18,5%	
42-50	9,4%	6,6%	0,6%	16,7%	
51-59	6,4%	4,8%	0,5%	11,7%	
60-68	5,9%	2,4%	0,6%	8,9%	
69-77	1,9%	1,1%	0,4%	3,4%	
Total	60,3%	36,5%	3,3%	100,0%	

FONTE: World Values Survey (2006)

Nível de Significância Somers" d: 0,037

Os partidos políticos possuem uma função fundamental na democracia, pois é através deles que se pode eleger os candidatos. Então, era de se supor que deveria existir uma relação de maior confiança entre os cidadãos e esta instituição. No entanto, os dados demonstram que mesmo entre os mais jovens, menos de 1% teriam total confiança nos partidos. Moises, em "A Cidadania que não temos", trata dessa questão partidária, evidenciando que no Brasil ocorre em diversos momentos uma mudança entre os membros dos partidos, ou seja, muitos políticos que se dizem de um partido e que dizem condizer da ideologia deste em pouco tempo, por questões estratégicas, se transferem para outro partido. Assim, Moises se pergunta qual significado real que a experiência partidária traria para a população que se vê diante desse troca-troca partidos? (MOISES). Então, não é se estranhar que mais de 60% da população não tenha confiança nos partidos políticos, que se demonstram tão frágeis e inconsistentes, principalmente os jovens que conviveram durante toda sua vida democrática com esta situação.

Também na correlação adiante, confiança no parlamento, não existe um índice de significância alto.

Tabela 5: Confiança no Parlamento e Idade

Idade agrupada * Confiança no Parlamento

% do Total

Idade agrupada	Confiança no Parlamento Total				
	Confia pouco	Confia em parte	Confia totalmente	missing	
	0,9%	0,4%	-	1,3%	
18-25	15,1%	7,5%	0,9%	23,5%	
26-32	9,2%	6,7%	0,2%	16,1%	

33-41	9,9%	8,6%	0,2%	18,7%
42-50	10,0%	6,1%	1,2%	17,4%
51-59	7,3%	4,1%	0,7%	12,1%
60-68	4,3%	2,6%	1,0%	7,9%
69-77	1,9%	0,8%	0,3%	3,0%
Total	58,7%	36,7%	4,6%	100,0%

FONTE: World Values Survey (2006)
Nível de Significância Somers" d: 0,097

A confiança dos cidadãos depende de alguns elementos como o conhecimento que os indivíduos possuem acerca das instituições, o seu papel, suas regras constitutivas bem como a sua ética. Também uma instituição bem estruturada e estável gera uma maior segurança para os cidadãos de modo que se eles não estiverem de acordo, possam recorrer para que o papel da instituição seja cumprido (MOIESES, Id. p.87). Portanto, concluímos que existe um paradoxo com a realidade de estabilidade que se encontra hoje o parlamento e esse grande número de desconfiança entre todas as gerações.

A desconfiança no parlamento, bem como em todas as instituições, pode interferir no bom funcionamento destas, pois o fato delas serem instituídas, normativas já diz que o seu objetivo é comum, de acordo, com aqueles que os cidadãos esperam; o seu dever ser deve estar voltado para o bem da coletividade política.

Por último, temos a confiança no Serviço Público que ao menos teve a confiança maior do que a desconfiança, mas em igual situação de descrédito por parte dos cidadãos em todos os grupos de idade.

Tabela 6: Confiança no Serviço Público e Idade
Idade agrupada * Confiança no Serviço Público
% do Total

Idade agrupada	Confiança no Serviço Público			Total
	missing	Confia pouco	Confia em parte	Confia totalmente
	0,7%	0,6%	0,2%	1,5%
18-25	9,3%	11,2%	2,4%	22,9%
26-32	6,1%	8,7%	1,1%	16,0%
33-41	6,2%	10,7%	1,6%	18,5%
42-50	6,8%	8,3%	2,1%	17,1%
51-59	4,6%	6,6%	1,4%	12,5%
60-68	3,3%	3,7%	1,1%	8,0%
69-77	1,4%	1,7%	0,4%	3,5%
Total	38,3%	51,5%	10,2%	100,0%

FONTE: World Values Survey (2006)
Nível de Significância Somers" d :0,418

Os Serviços Públicos são muitas vezes ineficientes e alvos de corrupção por parte de seus funcionários, estas fraudes e desrespeito ao bem público faz com que os descréditos dessas instituições aumentem entre os cidadãos. Lembramos dos recentes escândalos de fraude da Previdência no governo Collor ou o caos que se encontram os Serviços de Saúde, Educação etc. São todos elementos que fazem com que os indivíduos passem a desacreditar nessas instituições porque não viram, em especial as pessoas mais velhas, uma real melhora nesses serviços após a

instauração da democracia.

V. CONCLUSÕES FINAIS

Os dados analisados nos mostram que é muito baixa a associação estatística entre a confiança dos jovens socializados no regime democrático e dos demais grupos etários que vivenciaram outros regimes. Isto nos demonstra que, no caso brasileiro, a explicação mais plausível para este fenômeno da desconfiança estaria relacionada com o desempenho das instituições e não com uma postura crítica dos cidadãos, uma vez que uma mudança no comportamento crítico dos cidadãos é acompanhada de uma estabilidade econômica que não encontramos nos países da terceira onda democrática. Nestes a melhor explicação para o aumento do nível da desconfiança seria a quebra de expectativas com o real funcionamento das instituições, uma insatisfação por parte dos cidadãos frente aos grandes escândalos de corrupção. Pois a confiança dos indivíduos depende muito da coerência das instituições com o seu papel, ou seja, o comportamento incompatível com o seu princípio estabelecido em lei gera a desconfiança nas pessoas (MOISES, 2005; RIBEIRO, 2007).

Sendo assim, a confiança estaria baseada no real desempenho das instituições, nas perspectivas dos cidadãos que são respondidas pelas instituições, de modo que, se elas não são coerentes ou não respondem as expectativas da sociedade ou esta não se identifica com os princípios demonstrados se demonstram desconfiados.

Nossos estudos não são conclusivos, pois esta relação confiança política e grupos etários é muito mais complexa e deve ser analisada em outras pesquisas. O que pretendemos foi contribuir para o debate da problemática do crescente nível de desconfiança generalizado na população, o que vimos, pode acarretar em eventuais situações de desequilíbrio para o sistema. E tentar evidenciar algumas respostas para a real causa desta desconfiança de modo a enfatizar que é uma questão difícil que se vive no país e que deve ser vista com um olhar mais crítico e de maior preocupação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMOND, G & VERBA, S. 1989. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New York: Sage

ANDERSON, C. 1995 *Blaming the government: citizens and the economy in Five european countries*. New York: M. E. Sharpe Press.

BAQUERO, M. 1997. O papel dos adolescentes no processo de construção democrático no Brasil: um estudo preliminar de socialização política. *Cadernos de Ciência Política*, Porto Alegre, n. 8, p. 3-34, jul.

CATTERBERG, G. & MORENO, A. 2005. The individual bases of political trust: trends in new and established democracies. *International Journal of Public Opinion Reserch*, v.18, n.1, p.31-48, out.

CARVALHO, J.M. 1999. O motivo edênico no imaginário social brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 38, p. 63-79, out.

COLEMAN, J.S. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge: Belknap Press.

DAHL, R. 1997. *Poliarquia*. São Paulo: USP

GABRIEL, O. W. 1995 Political efficacy and trust. In: VAN DETH, Jan W.

HUNTINGTON, S. 1997. O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Objetiva

HARDIN, R. 1999 Do we want trust in government? In: Warren, M. E (ed). Democracy and trust. Cambridge: Cambridge University Press.

INGLEHART, R. 1999 Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy. In: Norris, P. (ed). Critical Citizens: global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press.

INGLEHART, R. & CATTERBERG, G. 2002. Trends in political action: the developmental trend and the post- honeymoon decline. International Journal of Comparative Sociology, v. 43, n.3, p. 300-316, aug.

KLINGEMAN, H. Mapping political support in the 1990s: a global analysis. 1999

KORNBERG, A. & CLARKE, H. D. 1992. Citizens and community: political support in a representative democracy. New York: Cambridge University Press.

LAMOUNIER, B. 1991. Democracia e reforma institucional no Brasil: uma cultura política em mudança. Dados, Rio de Janeiro, v.34, n.3, p. 311-342, out.

MOISES, José Álvaro 2005 Cidadania, confiança e instituições democráticas. Lua Nova 2005, n.65, pp. 71-94, May/Aug.

_____. 2005. A desconfiança nas instituições democráticas. Opin. Publica. 2005, vol.11, n.1, pp. 33-63, mar.

PUTNAM, R. 1996. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

RIBEIRO, Ednaldo. 2007 Cultura Política, instituições e experiência democrática no Brasil. Revista de Sociologia Política, n.28, p. 205-219, jun.

_____. 2009. Investigando os determinantes individuais da confiança política entre os brasileiros. Política & Sociedade, Vol. 8, n 15, p271-297, out.

ROSENBERG, M. 1957. Misanthropy and attitudes toward international affairs. Journal of Conflict Resolution, v. 1, n.4, p. 340-345, dez.

SALES, T. 1994. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n.25, p.26-37, jul.

**Construyendo paz y democracia desde la comunidad campesina.
La experiencia de la asociación de trabajadores campesinos del Carare (ATCC), Santander,
Colombia.**

Diego Fernando Silva Prada
silvaprada@yahoo.es // pradassilva07@hotmail.com
Flacso-Argentina - Conicet.

1. Surgimiento de la organización campesina en la región del Carare.

El año de 1987 tal vez sea recordado por la mayoría de los colombianos como uno más dentro de una serie de años marcados por la violencia política, la persecución a organizaciones sindicales y el incremento a nivel nacional del fenómeno del narcotráfico. La extradición a Estados Unidos del narcotraficante Carlos Ledher Rivas y el asesinato del líder del partido de izquierda, Unión Patriótica, Jaime Pardo Leal, hacen parte de esa historia oficial recordada y repetida por una gran mayoría. Sin embargo, si indagáramos un poco más en ese relato histórico que nos constituye como nación, lo más seguro es que casi nadie podría dar referencias de un hecho o de algún acontecimiento que fuese representativo de esa otra parte de la historia de las naciones y de la formación los Estados modernos, la cual señala la genealogía de las resistencias sociales y de las luchas de las clases menos favorecidas. Esas otras historias “menores” suelen ser silenciadas bajo la estridencia que producen los grandes acontecimientos políticos o desvanecidas por las lógicas institucionales de racionalización de la vida colectiva, con lo cual parece perderse el significado del trabajo que cientos de hombres y mujeres han realizado durante décadas enteras por transformar las estructuras de las sociedades en las que habitan.

Una parte significativa de esa otra historia comienza el 14 de mayo de 1987, cuando un grupo de aproximadamente 20 labriegos de la región del Carare Opón, al sur del departamento de Santander, logra lo que ninguna otra comunidad campesina había hecho hasta entonces: romper con las lógicas de guerra y de muerte imperantes en el mundo rural colombiano. La escalada de violencia política que desde finales de los años 70 experimentaba la población civil de esta región santandereana arribó a uno de los momentos más álgidos con el imperativo militar dado a los campesinos por el capitán del Ejército Mauricio Betancourt, el cual definía que: “en el término de 10 días optaran por unirse a cualquiera de los grupos armados, armarse en autodefensa, abandonar la región o morirse.”¹ Como se puede deducir de este mandato autoritario por parte de las fuerzas militares, el espacio y la territorialidad campesina se encontraban en aquel entonces atravesados por actores armados de todas las tendencias ideológicas. Los frentes 11 y 23 de las Farc venían dando una fuerte pelea por el dominio de esta región, la cual implicaba el hacerse a un corredor estratégico que permitía la salida al río Magdalena, con lo cual se tendría finalmente acceso al mar Caribe. Los grupos de paramilitares autodenominados Muerte a Secuestradores (MAS), los “masetos” como se les llamó, venían “subiendo” desde su lugar de creación en el departamento de Boyacá, en expansión de su influencia hacia regiones con fuerte presencia guerrillera. Por su parte, el Ejército se encargaba por todos los medio de concretar las políticas de militarización estatal del campo que desde el año 1977 empezaron a aplicarse como fórmula de lucha contrainsurgente, la cual fue refrendada por medio de la adopción del famoso Estatuto de Seguridad del presidente Turbay Ayala, un año más tarde. Y en el centro de la escena, la población civil campesina que por múltiples y diversas circunstancias se fue involucrando poco a poco en el conflicto armado. La ausencia de instituciones sociales del Estado y la no resolución de las necesidades básicas de la población, así como la desproporcionada fuerza con la que irrumpían los actores armados estatales, llevaron de alguna manera a la adopción de la idea de justicia social desde la que los grupos guerrilleros lograron insertarse en la región. El slogan “el rico será menos rico y el pobre será menos pobre”² implicó la puerta de entrada en la participación y colaboración del campesinado con las fuerzas guerrilleras, las cuales se arrogaron la representación de los intereses de quienes casi siempre habían estado marginados de las riquezas rurales. No obstante, el costo de esa decisión colectiva

implicó el involucramiento en una dinámica de guerra que trajo la muerte a aproximadamente unas 580 personas en el lapso de 5 años, de 1982 a 1987.³ Al igual que en otras zonas del país, la violencia política fue la constante dinamizadora de los procesos sociopolíticos durante esos años en la región del Magdalena Medio colombiano.

La singularidad de la respuesta que fue surgiendo de la comunidad asentada en el corregimiento de La India, municipio de Landázuri, se basó en ir más allá de las cuatro alternativas que el capitán Betancourt sintetizaba. En palabras del líder comunitario Luís Carlos Restrepo: “ni nos vamos, ni nos morimos, ni les seguimos colaborando a ningún grupo, ni nos armamos.”⁴ Comenzó a gestarse, entonces, lo que el pastor adventista, don Simón Palacios, acertó en llamar la “campana silenciosa”: el ir mirando posibilidades de acción colectiva a través del diálogo personal y en voz baja, “de uno en uno”, para responder al ultimátum militar, puesto que estaba prohibido por el Ejército cualquier reunión que excediera las tres personas. La entrada al pueblo de La India por parte de los “masetos”, días más tarde, permitió hacerle ver a la comunidad cuán frágiles y desprotegidos estaban precisamente de esas fuerzas guerrilleras a las cuales les brindaban colaboración y que no pudieron responder ante la incursión de sus enemigos en territorio propio. Esa fue la excusa que permitió tomar la fuerza suficiente para que, en cabeza de los líderes Josué Vargas, Simón Palacios, Ramón Córdoba, Héctor Piñeres, Excelino Ariza, Salomón Blandón, Manuel Serna, Oswaldo Perea, Fernando Chávez, Saúl Castañeda y Jorge Eliécer Suárez, se movilizaran al encuentro de los jefes guerrilleros del frente 23 de las Farc en la vereda llamada El Abarco y luego en la vereda La Zarca. Esa primera gran reunión con la guerrilla fue el ladrillo fundacional de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC), en ella el silencio y el miedo se transformaron en la conciencia política de la primera comunidad de paz de Colombia:

“Frente a los 3 comandantes nosotros les dijimos: señores guerrilleros nosotros les pedimos esta invitación porque ya estamos cansados con lo que ustedes están haciendo con nosotros. ¿Ustedes recuerdan con qué política llegaron a esta región? ¿La política no era que el pobre iba a ser menos pobre y el rico menos rico? ¿Y hoy dónde está el Carare? ¿Cómo está? Solo, abandonado, sólo se ven viudas y huérfanos, porque ustedes mismos tienen arruinados a esta comunidad que los ayudó. Luego vino Josué y les dijo: De aquí en adelante señores cuenten con que ustedes no reciben beneficio de ningún campesino. Y el campesino que los ayude arrastrará las consecuencias, pero no la paz.”⁵

Según cuentan las fuentes orales, la reunión finalizó con las siguientes palabras del mismo Josué Vargas Mateus:

“Comandantes de las FARC, ya son las 5 de la tarde, no hemos llegado a acuerdos y tenemos que irnos, pero les vamos a decir lo siguiente: hasta hoy el Carare les sirve a ustedes, y de ahora en adelante los que mandan en esta región, aquí, somos nosotros los campesinos, y ustedes ya no tienen más hermanos aquí. Hasta hoy mandan ustedes, y de hoy en adelante, ni un campesino más muerto, no les vamos a trabajar más.”⁶

Ante la sobrevivencia del encuentro y la respuesta positiva de los comandantes guerrilleros, dada días más tarde, basada en el no involucramiento de la población civil en el conflicto y la no demanda de ayudas, los campesinos del Carare comprendieron que debían hacer lo mismo con los otros actores armados, Ejército y paramilitares, si querían tener un verdadero status de civilidad y neutralidad dentro de la disputa por el territorio que estaban viviendo. La reunión sostenida, dos meses después, con el general de las fuerzas armadas de toda Colombia, Manuel Jaime Guerrero Paz, y once generales más, arrojó un balance aún más positivo. El resultado fue, según cuentan testigos, el reconocimiento abierto por parte del Ejército de las formas de acción pacíficas y el cese de las extralimitaciones de la fuerza sobre la población civil: “El general dijo: si todo el mundo reaccionara como están reaccionando ustedes, el país cambiaría. Cuenten con nosotros, cuenten

conmigo para colaborarles.”⁷⁷ Así mismo, los demás coroneles expresaron su sorpresa afirmando: “en ninguna parte de Colombia hemos oído eso, esta es la única región que hemos escuchado tal postura. Esto va a salir por la noticias porque en ninguna parte de Colombia los campesinos renuncian a la guerrilla y ahí están las bases para que recurran a nosotros.”⁷⁸ Surge de esta manera la experiencia de construcción de paz desde la organización campesina más antigua del país.

2. El largo y difícil camino de organizar la comunidad para la paz y el desarrollo.

La consigna que sintetiza los principios de acción de la Asociación de Trabajadores Campesino del Carare (ATCC) refleja la apuesta de una comunidad cansada no sólo de la violencia política relatada líneas arriba, sino de una violencia endémica e histórica, reflejo de la precaria y débil presencia del Estado colombiano: “por el derecho a la vida, la paz y al trabajo.” Habiendo sido defendida la vida de la comunidad mediante la palabra y la concertación de acuerdos con quienes poseían el poder de las armas en la región, la ATCC tenía ahora por delante, nada más y nada menos, que el vasto espacio de la administración de lo público, de lo común.

La región del Carare Opón tuvo desde el siglo XIX un proceso de colonización complejo, en el que convergieron pobladores de los departamentos de Chocó, Casanare, Antioquia, Boyacá y el mismo Santander, en busca de mejoramiento de las condiciones de vida y apertura de la frontera agraria, mediante la práctica de la extracción de recursos maderables y la adecuación de las tierras para la ganadería extensiva. Junto a esto, la búsqueda incesante de oro y esmeraldas. La muy rica región del Carare Opón, rápidamente, esto es, en el lapso de unos 50-60 años, vio cómo sus riquezas se fueron disminuyendo a la par de una economía extractiva y de enclave. Al fin y al cabo, el modelo imperante en la extensa región del Magdalena Medio, en la que se encuentra el Carare Opón, fue el modelo agrominero exportador, representado por la explotación petrolera del puerto de Barrancabermeja. Como se sabe, esta clase de economía no permite que los beneficios del trabajo se reviertan en el desarrollo humano de la región de donde son sacados los recursos y, por lo tanto, es un factor más dentro de la cadena de determinantes de la violencia estructural que vivencian los pobladores.

En este marco, la ATCC, en cuanto conciencia organizativa de la comunidad carareña, se encuentra a finales de los 80 con una realidad social que demanda soluciones a los problemas más básicos de la población. La primera dimensión que ha agudizado su problemática social es la ubicación geográfica y su fragmentación administrativa. La región ha estado intercomunicada por el río Minero y por el río Carare, pero poco integrada entre sí y aislada de la vida económica nacional, a pesar de estar en el centro del país. Como lo enuncia su propio plan de desarrollo: “quizás el problema más grave que ha tenido la región es el aislamiento, tanto a nivel externo como interno, por falta de un sistema vial que integre las diferentes veredas y municipios, como a estos con el resto del país.”⁹ El núcleo administrativo de la región ha estado históricamente ubicado en el corregimiento de La India, en el municipio de Landázuri. No obstante, se encuentra más cerca del municipio de Cimitarra, con lo cual se ha generado una tensión constante de representatividad y de pertenencia. La situación de aislamiento de La India se ha visto profundizada por tener un tipo de relación con el municipio de Cimitarra abiertamente conflictiva: el campesino de La India no ha sido bien visto, ni bien recibido por las autoridades de Cimitarra; los centros de salud no han acogido a la gente de La India pues su municipio de origen es Landázuri, pero el casco urbano de Landázuri queda a 4 horas de camino; los problemas de orden público, educación y de presupuesto han tenido que ser solucionados en unas cabeceras municipales que implican costos de desplazamiento y de tiempo no asumibles por la población campesina. La zona de influencia de la ATCC alcanza a ser de unas 94.126 hectáreas, pertenecientes a 6 municipios distintos, lo cual multiplica por 6 la dificultad en la gestión de recursos y en acciones administrativas. El resultado lógicamente ha sido el marginamiento de la población y la gran dificultad tanto para la gestión de recursos públicos como para la resolución de los problemas locales.

Sobre esta realidad territorial fragmentada, la organización de la comunidad ha tenido que batallar para crear unidad regional y fortalecer los lazos de reconocimiento colectivo. Los primeros éxitos con respecto a la dimensión política de los diálogos de paz se vieron inmediatamente confrontados con las demandas de una comunidad más productiva y con mayores espacios de participación. La ATCC, entonces, se entendió como una organización totalmente abierta e incluyente, donde todos los que quisieran podrían hacer parte del proceso, en un transparente afán de democratización organizativa. Pero esta apertura total fue precisamente uno de los mayores errores cometidos por la organización, pues permitió la infiltración de actores armados en las juntas directivas y en la organización en general, lo cual condujo al asesinato de los líderes Josué Vargas, Saúl Castañeda, Miguel Barajas y de la periodista de la BBC Silvia Duzán, el 26 de febrero de 1990.¹⁰ No obstante el ataque directo a la ATCC, la reacción de la comunidad organizada fue la de seguir apostándole a las acciones colectivas no armadas. A pesar de la política de diálogo y concertación permanente con todos los grupos armados, los paramilitares de la región estigmatizaron el proceso campesino señalándolo como de colaboración guerrillera. Esto demuestra cuán difícil puede llegar a ser reconocida la neutralidad y la civilidad en los procesos organizativos dentro de contextos de violencia política. Como lo señala un antiguo líder campesino:

“Ellos,(los paramilitares), no sabía qué era lo que se había conformado allí. Entonces se hizo la claridad. Cuando hay una organización y a esa organización tratan de exterminarla, de darle en la parte neurálgica, y resulta que la organización sigue y no con la reacción que ellos de pronto esperaban, o sea, tomando represalias, entonces ahí se logra eso. La asociación siguió ahí con su posición firme, siempre neutral, muy en su posición. Esa fue la única manera que pudieron ubicar a la Atcc en el centro centro. Eso era lo que no se había entendido, entonces ahí se logra eso.”¹¹

El mismo año de la masacre de la junta directiva, en el mes de diciembre de 1990, la comunidad internacional responde el trabajo hecho por la ATCC otorgándole el “Right livelihood Award”, premio al sustento bien ganado, conocido como el premio nobel alternativo de paz, en el parlamento sueco. Este reconocimiento internacional le permitió a la organización entrar en un nuevo período de fortalecimiento. Las consecuencias del Nobel alternativo se vieron reflejadas inmediatamente en la inyección de recursos para la puesta en marcha de proyectos productivos demandados por la población. La región se empezó a transformar, entonces, mediante una economía solidaria basada en el ataque a la especulación de las cadenas productivas. La nueva Cooperativa de Trabajadores Campesinos del Carare (CTCC) permitió el resurgimiento de la producción agrícola de cultivos tradicionales de la región como el caco, la caña de azúcar, el caucho, la yuca y el plátano. A la paz se le iba sumando el desarrollo económico.¹²

Pero el largo camino de construcción de paz se fue poco a poco debilitando. Esta vez los retos no vinieron del lado de los actores armados, sino más bien de la economía centrada en el cultivo de la coca. Para finales de los años 90, el Carare Opón recibió los efectos de las fumigaciones de cultivos ilícitos realizados en los departamentos del Cesar y Bolívar: la búsqueda de nuevas tierras y de nuevas rutas para la producción y comercialización de la cocaína. La mayor parte de la comunidad fue dejando sus cultivos de pancoger, tras la idea ilusoria que producía el cultivo de la hoja de coca de una mayor ganancia y, por ende, de un mayor bienestar. Las consecuencias de la economía cocalera fueron aún mayores que cualquier ataque de violencia política armada. La organización se dividió entre quienes defendían el cultivo y quienes veían sus inconvenientes. La participación en la organización tuvo que ser, entonces, reducida a su mínima expresión a favor de aquellos que no adoptaban los cultivos ilícitos, pues éstos desincentivaban la producción de otros cultivos, necesarios para el autoabastecimiento y la seguridad alimentaria de la comunidad campesina. Lo anterior llevó a un marcado detrimento de las prácticas de economía campesina tradicionales y junto a ello un debilitamiento de los valores como la solidaridad. La economía cocalera fue un “disolvente” magnífico de la organización campesina, puesto que enfrentó la sobrevivencia personal-familiar de los asociados y no asociados contra las soluciones concertadas de comunidad organizada en una

asociación que no admitió la adopción de dicha economía ilegal.

Los avatares organizativos muestran hoy en día a una ATCC que viene saliendo de la etapa de debilitamiento producido por la economía cocalera, reconstruyéndose de nuevo a partir del fortalecimiento institucional, desde proyectos productivos como alternativa real para la región. Como se puede apreciar, las dificultades de organizar la comunidad están tanto afuera como adentro de esa misma comunidad campesina. No podemos idealizar la organización o la comunidad bajo ideas homogeneizadoras o ideologizantes. La complejidad del mundo rural y de las organizaciones nos enseña que la democratización de los diferentes espacios sociales es tan difícil como la pluralidad de los actores y de los intereses que las constituyen.

3. Resistencias civiles y nacimiento de nuevas organizaciones como formas de participación comunitaria.

Vemos cómo, a pesar de los ataques a la organización y las dificultades de acción colectiva en un medio político, económico y geográfico adverso, la resistencia pacífica de la ATCC se ha mantenido más de 22 años como un buen ejemplo de construcción de institucionalidad local a través de la participación de los campesinos en la toma de acciones y decisiones colectivas de su región. Esta participación tiene múltiples facetas. La historia le mostró a la asociación que, en un contexto de violencia política, no cualquiera puede llegar a dirigir una organización que le ha apostado al mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos y a una mayor inclusión social.

El repertorio de acciones colectivas puestos en marcha por la ATCC se ha fundamentado en el diálogo permanente con los actores armados, desde tres niveles complementarios. Por un lado, como vimos, los líderes de la organización se dirigieron a los altos mandos de los ejércitos legales e ilegales para lograr el reconocimiento como actores civiles y neutrales dentro del conflicto en la región. En un segundo nivel micro, se practicó una muy acertada política de concertación para salvar puntualmente la vida de las personas que por uno u otro motivo se habían visto involucradas como auxiliares de alguno de los bandos, no importando que fueran o no asociados. La ATCC se fue convirtiendo en institución promotora de resolución pacífica de conflictos y de la convivencia. En palabras de una líder comunitaria:

“Se hace todo lo humanamente posible para poder negociar la vida de esa persona. Cuando la cosa está muy grave, les decimos dennos la oportunidad de llevarnos a la persona para otro lugar. A mucha gente se le ha salvado la vida de esa manera (...) nos movilizamos lo más rápido posible para dar la oportunidad de defenderse a la persona”¹³

El tercer nivel complementario está referido a lo que los ciudadanos de la región llamaron las resistencias civiles, especies de “avanzadas” colectivas realizadas por el río o camino adentro del monte para impedir que algún grupo armado impusiese una situación de aislamiento o de involucramiento de alguna vereda o territorio en la disputa militar. En varias ocasiones, esta situación se presentó a raíz del bloqueo de alimentos por parte del Ejército o de los paramilitares como estrategia de corte de suministro de víveres para las zonas de posible presencia guerrillera. Ha sido, además, una forma participativa directa de corroborar la coherencia e identificación de la comunidad con la organización, pues en muchas oportunidades el argumento de los actores armados se basaba en que la junta directiva de la ATCC tenía posturas no compartidas por la mayoría de la población campesina. Ante eso, se les demostraba mediante una gran movilización la voluntad del “pueblo”:

“Eso cuando arranca es de aquí para arriba motor, motor y motor. Y se va todo el mundo. Es la presión del pueblo. No para decirles es que ustedes se tienen que ir. No, sino para decirles estamos acá para que nos digan ¿qué es lo que hemos hecho mal? ¿Por qué nos tienen que castigar de esa manera?”¹⁴

“Río arriba o hacia adentro hemos tenido que caminar muchas horas, subiendo y bajando valles. Así es que nos movilizamos todos. Es un mecanismo de presión para demostrar la voluntad de la comunidad. Y ese es el mecanismo en este país, lo hacemos de manera pacífica, no usamos violencia. (...) Nuestra resistencia se basa en que nosotros somos autónomos en nuestra región, a nosotros nadie nos viene a imponer las reglas como ciudadanos colombianos.”¹⁵

Es fácil darse cuenta de lo cercano que está la cuestión de la participación en los asuntos colectivos con respecto a la cuestión de la solidaridad. Para la comunidad campesina organizada, la participación política, esto es, las acciones que deciden sobre el bienestar del colectivo, no se puede escindir de las prácticas de fraternidad e identificación con los otros. Participar es defender el bien de la mayoría, ya sea salvando la vida de ese otro que tiene una ideología distinta o ya sea movilizándose para enfrentar el poder de las armas con el fin de restituir el orden desde la civilidad. A pesar de las debilidades y de los ataques, de los momentos bajos y de las divisiones internas, la dinámica organizativa de la ATCC ha llevado a que ese interés por lo colectivo produzca nuevas demandas, enriquecedoras del tejido social local. La asociación ha sido la partera de nuevas organizaciones, fundamentando así el principio el cual “una organización lleva a otra organización”. La organización campesina abrió la perspectiva de la defensa de los derechos humanos, permitiendo la participación política de las mujeres. El colectivo Silvia Duzán y el grupo Mujeres en Acción han demostrado que las estructuras de violencia intrafamiliar y de género pueden ser combatidas mediante la asociación de iguales y el involucramiento en micro proyectos productivos como el de cría de cerdos o el de comercialización del plátano.¹⁶ Así mismo, una de las más exitosas experiencias de multiplicación organizativa campesina es la caracterizada por la Asociación de Desplazados del Carare (ASODECAR). En la actualidad, Asodecar le permite a 58 núcleos familiares continuar con proyectos de vida centrados en la economía campesina tradicional. Por medio de soluciones de vivienda, producción de caucho, como programa a mediano y largo plazo, en combinación con la producción de alimentos para la defensa de la seguridad alimentaria, la población desplazada reencuentra un nuevo sentido de colectivo luego de la ruptura de los lazos comunitarios y territoriales. Al igual que en la ATCC, en Asodecar la participación no deja de estar atravesada por dificultades que redefinen la naturaleza asociativa y las grandes limitaciones que tiene la democratización de la vida social. Sin embargo, como se afirma al interior de la asociación: “Todo es mancomunadamente, todo se toma por acuerdo. Nos ayudamos los unos a los otros. Aquí cada quien cumple su función. Por eso hoy en día la ATCC dice: estos hijos nos han superado.”¹⁷

4. Conclusión: el aporte de la organización campesina a los procesos de democratización de la vida

Más allá de los sistemas políticos electorales vigentes en Colombia y en América Latina y, porqué no decirlo, más allá de la idolatría y la necesidad de que todo sea pasado bajo el tamiz de la democracia, esa gran instancia contemporánea de legitimación de las acciones políticas, el ejemplo aportado por una pequeña organización campesina nos muestra que democratizar significa, antes que nada, el poder de participar en la vida de una comunidad que necesita decidir sobre las cuestiones fundamentales de su presente, para que pueda llegar a existir un futuro más justo. En Colombia, ese presente-futuro está circunscrito, en muchas ocasiones, a las posibilidades de transformación y canalización del conflicto armado. La ATCC ha logrado canalizar e institucionalizar el conflicto mediante el diálogo y la concertación con los actores armados y en esta medida ha influido en la democratización la región del Carare Opón. Organizaciones campesinas como la ATCC le han otorgado al poblador rural la posibilidad de quebrar con el aislamiento que normalmente le ha impuesto la ley del silencio de la guerra y así restituir los lazos comunitarios rotos por la violencia. Y en esos lazos de reconocimiento/distanciamiento con la comunidad es donde se ha podido llegar a actualizar la dimensión política de los sujetos. Entendemos así cómo la propuesta organizativa implica una repolitización de carácter democrático en la medida en que crea espacios de inclusión

y de concertación en las cuestiones públicas locales.

Esa democratización, en el sentido de ampliación participativa, tiene lógicamente sus límites. En el aspecto de la composición interna de la organización, la historia de la ATCC nos mostró que la participación necesita ser restringida en contextos de violencia política, en cuanto práctica estratégica de sobrevivencia. Igualmente, como fue señalado por la mayoría de las fuentes orales, participar implica un alto grado de compromiso a partir de condiciones materiales y culturales que a veces no están presentes en el medio social. La historia misma juega un papel decisivo y adverso cuando se aspira a transformar una comunidad marginada. Aquí es donde entendemos que participar no es cuestión simplemente del querer racional o de cálculos entre costos y beneficios. Las experiencias de barbarie y violencia cotidiana han llevado, en no pocos casos, a la producción de una subjetividad ensimismada en el sinsentido social y hastiada de cualquier tipo de promesa, de esperanza. En estos casos, ni la invocación democrática ni los discursos desarrollistas sirven. Simplemente, las promesas de la modernidad política perdieron la apuesta ante la experiencia de la muerte.

La dinámica de la democratización en el mundo rural sirve para comprender que ésta es una batalla lo suficientemente compleja como para dar pronóstico alguno. Las libertades alcanzadas por las sociedades no están sujetas a leyes y las constantes pueden ser rápidamente interrumpidas por el juego azaroso de las relaciones de poder e intereses que mueven a las comunidades y a los sujetos. A momentos de relativa calma y de mayor participación, vendrán seguramente momentos de contracción de libertades y de violencia. La organización campesina es un claro ejemplo de que nada está ganado y de que lo que debería estar asegurado como un innegociable, es precisamente lo primero por lo que sigue luchando la población campesina: la vida.

5. Bibliografía y fuentes trabajadas.

Archila, Mauricio, Bolívar, Ingrid et al, Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio. 1990-2001. Colciencias-Cinep: Bogotá, 2006.

Arenas, Claudia Marcela, La India, territorio de paz y reconciliación. Poblamiento, conflicto armado y proceso de reparación colectiva, 1968-2009. Tesis de grado Licenciatura en Historia, Universidad Industrial de Santander, (UIS), 2009.

ATCC-CDPMM-PDR, “La integración regional”, Plan para la vida y la paz. Area de influencia ATCC, 2004-2014. La India, 2004.

Entrevista a Erika Arias y Braulio Mosquera, Cimitarra, Septiembre de 2009.

Entrevista a Claudia Becerra. La India, Agosto de 2009.

Entrevista con Cristina Serna. Cimitarra, Septiembre de 2009.

Entrevista a Mauricio Hernández, La India, Agosto de 2009.

Entrevista a Luís Fernando Serna, La India, Agosto de 2009.

Entrevista a Norberto Viana Carrasquilla, Cimitarra, Septiembre de 2009.

Entrevista a Javier Mosquera. La Zarca, Agosto de 2009.

Entrevista a Juana Isaura Gamboa, La India, Septiembre de 2009.

Entrevista a Ramón Córdoba, La India, Agosto de 2009.

Entrevista a Simón Palacios. La India, Agosto de 2009.

Entrevista realizada por Enrique Mendoza a Luís Carlos Restrepo, La India, Junio de 2009.

Escobar Díaz, Diego, Resistencia civil y democracia social en Colombia en el umbral del siglo XXI, Cinep: Bogotá, 2004.

Ferreira, Adriana, 2008, A 20 años del asesinato de los líderes fundadores de la Atcc. Artículo periodístico, disponible en: www.elfrente.com.co/index.php?...atcc

Grandas, Tatiana, Proceso de reparación colectiva. Área de influencia de la ATCC. Documento de Trabajo de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), Bucaramanga, Septiembre de 2009.

Hernández Delgado, Esperanza, Resistencia civil, artesana de paz. Experiencias indígenas, afrodescendientes y campesinas. Universidad Javeriana: Bogotá, 2004.

Molina Valencia, Nelson, Resistencia comunitaria y transformación de conflictos, En: Revista Reflexión Política, N° 14, Unab, Bucaramanga, 2005.

“Educando para la paz: una propuesta de educación para la Democracia”

Walter Trejo Urquiola

catedradelapaz@gmail.com

<http://educadorparalapaz.bligoo.com/>

www.catedradelapaz.org.ve

Politologo - Cátedra de la Paz y Derechos Humanos “Mons. Oscar A. Romero” de la Universidad de Los Andes, Mérida. Venezuela.

I.-¿Quiénes Somos?

La Cátedra de la Paz y Derechos Humanos “ Mons. Oscar Arnulfo Romero” es una Organización Comunitaria de Desarrollo Social, adscrita a la Dirección General de Cultura y Extensión de la Universidad de Los Andes, en Mérida - Venezuela.

La experiencia desarrollada nos ubica entre las organizaciones comunitarias dedicada a promover y ejecutar proyectos sociales, junto a los sectores poblacionales más vulnerables; para la obtención de determinadas necesidades materiales y concretas, impulsando a la vez, valores y actitudes tendiente a un cambio social, basado en criterios de la Educación para la Paz, Justicia Social, Equidad, Democracia, Participación, Solidaridad, entre otros.

Creada por el 17 de octubre de 1987 por el Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes teniéndose como marco referencial el I Encuentro Internacional por la Paz, el Desarme y la Vida promovido por la Universidad, que permite consolidar en Los Curos un núcleo de trabajo comunitario. Desde el 27 de abril de 1988, es la experiencia comunitaria demostrativa de Extensión Universitaria permanente de la Dirección General de Cultura y Extensión. Tiene personalidad jurídica de Asociación Civil sin fines de lucro, desde el 09 de octubre de 1991, en el Registro Subalterno de Mérida.

Para cumplir con los requerimientos de los/as beneficiarios/as, se configuró como Misión dedicada a dedicada a generar propuestas para la promoción, la formación y la protección de la Cultura de Paz y Derechos Humanos de la Infancia, Adolescencia y Juventud con criterios de Desarrollo Local Sustentable e Interculturalidad mediante el trabajo con familias, instituciones, escuelas u otro actores sociales en el Estado Mérida (Venezuela). Por esto pretendemos: 1.-Generar procesos socio - educativos en y para la Cultura de Paz y los Derechos Humanos en y desde el Estado Mérida. 2.- Promover procesos de Participación Ciudadana en función del Desarrollo Local Sostenido y Sustentable en el marco de la Participación y Protagonismo de los Niños, las Niñas, los y las Adolescentes y Jóvenes (NNAJ) en el Estado Mérida. 3.-Promover investigación que dentro del ámbito de acción generen situaciones significativas de las comunidades en la búsqueda de alternativas y soluciones comunitarias a los problemas sociales, en beneficio de los y las NNAJ. Desde 1994, incorporó en cooperación programas y proyectos con otras organizaciones no gubernamentales y entes gubernamentales, de ámbito local, nacional e internacional, de carácter públicas o privadas en función de tres líneas estratégicas de acción, como reflejo del desarrollo organizacional de nuestra planificación estratégica. Estas líneas estratégicas son: 1.-Cultura de Paz y Derechos Humanos de la Infancia, Adolescencia y Juventud. 2.-Promoción en y para la Cultura de Paz y Derechos Humanos. 3.-Protección de los Derechos Humanos.

De estas líneas, surgen los programas institucionales: Cultura de Paz y Derechos Humanos de la Infancia y Adolescencia, Voluntariado de Paz, Educadores Juveniles, Niños y Niñas para la Paz, Presencia e Incidencia Pública, Fortalecimiento Institucional dirigidos hacia los niños, las niñas, los y las adolescentes y jóvenes (NNAJ) como beneficiarios primarios y a las familias, los y las docentes y los demás actores sociales de su protección que son atendidos por la organización. Un sexto

programa, dirigido a lo interno de la Cátedra de la Paz que busca el Fortalecimiento Institucional. El principal ámbito geográfico de acción de la Cátedra de la Paz ha sido la Parroquia Civil J.J. Osuna Rodríguez, Los Curos, del Municipio Libertador, con más de 25.000 habitantes aproximadamente, una de las comunidades populares de mayor tamaño y población del Estado Mérida. Desde el año 2000, ampliamos a nueve municipios (09) del Estado Mérida. Desde el año 2005, estamos trabajando en los Estados Táchira (alianza con Organización Venezolana de Jóvenes por las Naciones Unidas, Uniandes-Táchira y Al-Táchira) y Trujillo (alianza con Centro Animación Juvenil). A nivel nacional e internacional, tenemos presencia a través de las Redes Sociales que pertenecemos activamente. Durante estos últimos años, se han atendieron desde los seis (06) programas y catorce (14) proyectos, a más de 16.260 personas directamente, con una población objetivo integrado por adolescentes-jóvenes y niños-niñas de las comunidades del Estado Mérida.

Los alcances demostrados en estos últimos años se refiere al mejoramiento de los servicios socio - educativos ofrecidos, lo que implica conocer las necesidades de la población objetivo y de allí partir en el diseño y ejecución de planes siendo pioneros en la promoción de la Cultura de Paz y Derechos Humanos en el Estado Mérida. Igualmente, hemos estado más en la incidencia pública coherente a la nueva Institucionalidad Venezolana, aportando los conocimientos alcanzados en éstos temas de Cultura de Paz y Derechos Humanos.

Desde 1995 se incorporó la metodología de Seguimiento, Evaluación y Retroalimentación como instrumento de monitoreo constante de los planes y proyectos así como de la capacitación interna y consultoría hacia otras organizaciones. Priorizando de esta manera lo socio - educativo y el fortalecimiento organizacional de instituciones, grupos y comunidades atendidos según los principios y el paradigma de la Educación para la Paz desde la metodología de Cultura de Paz y Derechos Humanos como herramienta para enfrentar la pobreza desde la reivindicación del Derecho a la Educación, lograr un mejoramiento de la calidad de vida y profundizar la Participación Democrática coherente a las Metas de Desarrollo del Milenio.

Por otro lado, el acompañamiento de un grupo de profesionales de la Universidad de Los Andes y otras instituciones nacionales, permite concentrar adecuadamente recursos y orientaciones programáticas a través del Consejo de Asesores. Gerencialmente, las decisiones recaen en la Asamblea Coordinadora, que se reúne una vez al año y convalida las políticas de la Cátedra de la Paz que son ejecutadas por una Junta Directiva, electa cada dos años de entre sus integrantes. En lo operativo, la Junta Directiva delega la ejecución del plan anual a la Coordinación General, que a su vez, delega en los proyectos y programas las directrices de acción, permitiendo la fluidez organizacional y la ejecución de los planes previstos.

Es importante resaltar, que toda incidencia comunitaria y social se realiza en función de la Planificación Estratégica que rige a la Cátedra de la Paz desde el año 1994. Según el plan anual se diseña el presupuesto respectivo que es captado en convenios con las organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, además, de las cotizaciones de los miembros, aporte del voluntariado, donaciones en especie, autogestión institucional, entre otros.

Otro rasgo fundamental de la acción es la Visión es de que los Niños, las Niñas, los y las Adolescentes y Jóvenes promuevan la Cultura de Paz y protejan sus Derechos Humanos en el para el periodo 2005-2010. Esta visión ha permitido, consciente de las nuevas realidades globales, el encuentro con otras experiencias; y participar en la Red Latinoamericana de Educación en y para los Derechos Humanos, Red Venezolana de Educación en y para los Derechos Humanos, Red Eurolatin, Red de Organizaciones de Desarrollo Social (SINERGIA), Red Venezolana de Activistas por la Paz (REVAPAZ); Servicio Internacional por la Solidaridad con los Pueblos de América Latina, Red Global Links, Liga Merideña contra el Sida, entre otros. Esta interrelación nos permite acceder a la información, formación y actualización en desarrollo organizacional, fortalecimiento institucional y

políticas públicas. Así mismo, el de acentuar el trabajo de formación hacia los actores sociales de protección de los Niños, Niñas, los y las Adolescentes y Jóvenes como son sus familias, docentes, funcionarios públicos, entre otros.

Esta presencia al nivel de dichos espacios proyecta a la Cátedra de la Paz y Derechos Humanos como referente de la Sociedad Civil, permitiendo la participación en espacios de diálogo interinstitucional, en la planificación y ejecución de proyectos, proyectar ideas y orientar decisiones de la vida social del estado y el país. Es decir, dar un aporte comunitario para el desarrollo del país con una perspectiva nacional y global. A su vez esto retroalimenta los programas desarrollados para mantenernos en sintonía con las expectativas del resto de los sectores nacionales de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La experiencia como organización social integra el conocimiento y praxis universitarios con la participación comunitaria, en la búsqueda de soluciones y alternativas a los problemas sociales. Así, de este encuentro surge toda una investigación - acción social, que arroja resultados como elaboración y desarrollo de proyectos, investigación del impacto de los programas, referencia para otros investigadores, propuestas de intervención comunitaria, formación de grupos de personas y de instituciones para la participación; en fin, una serie de postulados teórico - prácticos que permiten proyectar nuevas acciones con orientaciones asertivas para el logro de nuevos resultados.

II.-Nuestro Contexto de Actuación.

La violencia se ha convertido en el quehacer de todos los días, los Niños, las Niñas, los y las Adolescentes y Jóvenes (NNAJ) así como el resto de la población conviven con situaciones de agresividad y violencia en su medio familiar, escolar y comunitario que en muchos casos se transforma en violaciones a los Derechos Humanos.

La violencia no puede atribuirse a un solo momento histórico, Venezuela en la actualidad confirma la existencia de una violencia general que amenaza con quedarse entre nosotros y nosotras.

En cada uno de los Contextos de Actuación (Familia, Escuela y Comunidad) se viven diferentes formas de violencia: abuso sexual, maltrato infantil, abuso de autoridad, desigualdad, indiferencias, discriminación, estigmatización, exclusión social, entre otras.

En todas estas situaciones que atentan contra los Derechos Humanos, en especial, de los y las NNAJ, así como de las demás personas, consideramos que la escuela tiene la responsabilidad esencial en la búsqueda de soluciones donde los y las NNAJ sean protagonistas, ya que, después de la familia, es el espacio de la socialización y formación ciudadana por excelencia; allí aprendemos los valores de la vida y los principios democráticos y de solidaridad humana que nos van acompañar durante toda la existencia para ser personas libres y con amplitud de conciencia, asumiendo nuestra ciudadanía.

Venezuela suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño el 20 de noviembre de 1990, este hecho sin duda alguna sienta un precedente y marca la diferencia en el trato de los NNA como sujetos de derechos. A partir de este momento, se inicia un proceso de adecuación de los instrumentos jurídicos internos concretándose este anhelo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y en la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente.

Ciertamente, superar la violencia estructural generada por la insatisfacción de las necesidades básicas como la alimentación, el empleo, la salud, la seguridad, la vivienda, la educación que impiden la autorrealización de los ciudadanos y ciudadanas, que tienden a generar situaciones proclives de violencia.

Coincidimos con la Red por los Derechos Humanos de los Niños, las Niñas y Adolescentes (RDHNNA) del cual somos miembros, que más allá de lo estructural que requiere de mucho tiempo, debemos iniciar Acciones Urgentes que deben ser tomada en materia de niñez y adolescencia, así como para la juventud en la familia, la escuela, la comunidad y demás actores sociales, garantes de los Derechos Humanos Fundamentales. (1)

Para construir un camino de Paz y No Violencia debemos trabajar corresponsablemente con el Estado y demás actores sociales, y ser capaces de multiplicar acciones que nos conduzcan a la realización y vigencia plena de nuestra Constitución en un ambiente de convivencia social y desarrollo de la Ciudadanía.

En tal sentido, la Cátedra de la Paz quiere emprender acciones inmediatas por el desarme, la paz y la vida desde el año 2007 a 2010, centrándose en la persona humana como camino a la paz.

Para que Venezuela supere esta situación de violencia, se requiere la concepción y el despliegue de una estrategia de Cultura de Paz y Derechos Humanos encaminada a la creación de una sociedad en la que cada venezolano y venezolana pueda desarrollar plenamente de acuerdo a los preceptos universales y constitucionales. Así lo hemos pregonado desde la Cátedra de la Paz desde 1987, ahora son recogidos a nivel nacional en el Plan 180 Grado de la Alcaldía de Chacao (Caracas) y en la Agenda de Propuestas elaboradas por los NNA en el marco de las Elecciones Presidenciales (2006).

La característica más resaltante de la Cultura de Paz, que tiende hacia la creación de la educación para la paz y los derechos humanos, es su afirmación del valor de la vida humana por sobre cualquier tipo de poder, sea este político, económico, social y cultural.

Para Vicent FISA (Cultura de Paz y Gestión de Conflictos. París: UNESCO.1998) de la Universidad de Barcelona (España) la antítesis de la paz no es la guerra sino la violencia. Considera que tenemos una cultura de violencia muy fuerte, marcada en aspectos que dejamos pasar como naturales porque nacimos en una cultura de la violencia, de la muerte.

La Paz se construye en el día a día con el aporte de todos y todas. Cada quien tiene un papel permanente y urgente en ese proceso; permanente porque es constante, urgente por que debemos comenzar ya...pues la historia no esperará por los discursos. Su construcción demanda un compromiso personal, familiar y comunitario de vida, indispensable para generar una verdadera voluntad que la haga posible. La búsqueda de la Paz es un proceso en el cual se debe expresar respeto a la dignidad del otro, por los acuerdos y compromisos adquiridos. Se necesita credibilidad personal, comunitaria y social.

La Paz es una tarea principal, pues la violencia cultural está oculta, inmersa en nuestra inconsciencia personal y colectiva; por lo tanto, el proyecto de una Cultura de Paz es sumamente ambicioso, pues hay que invertir todo.

Una Cultura de Paz y de Vida se rebela ante este estado de violencia y de injusticia social y busca un proyecto de sociedad construida en base a la justicia, la solidaridad, la libertad, la interculturalidad y en base a la práctica efectiva de los Derechos Humanos.

Las Naciones Unidas entiende por **Cultura de Paz** como “ un conjunto de valores, actitudes, comportamientos, tradiciones, estilos de vidas basados en el respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la Educación, el diálogo y la cooperación; el respeto pleno y la promoción de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales; el compromiso de la resolución pacífica de los conflictos; los esfuerzos para satisfacer las necesidades del desarrollo y protección del ambiente de las generaciones presentes y futuras; el respeto y la

promoción del derecho al desarrollo; el respeto y el fomento de las igualdades de derechos y oportunidades de las mujeres y de los hombres; el respeto y fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información; toda la promoción de los valores que permitan que la sociedad en el contexto nacional e internacional favorezca la paz”.

Desde la Cátedra de la Paz, entendemos como Cultura de Paz, la posibilidad de todas las personas de recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad, que les permita: comprender sus derechos y responsabilidades; respetar y proteger los Derechos Humanos de otras personas; entender la interrelación entre los Derechos Humanos, la Democracia Participativa y Protagónica de todos y todas; ejercitar en su interacción diaria valores, actitudes y conductas consecuentes a los Derechos Humanos.

Concebimos a la Cultura de Paz como un componente del derecho a la Educación y como condición necesaria para el ejercicio de todos los Derechos Humanos, la Paz y la Democracia en los ciudadanos y ciudadanas.

Es desde esta perspectiva y dimensión social de la Paz y la Violencia desde la cual se articulan dos ideas: la primera, el camino de la violencia y el camino a la paz constituyen dos alternativas de solución de conflictos, debiendo ser objetivo de toda la propuesta de justicia y seguridad para Venezuela. En segundo lugar, que toda la propuesta está orientada hacia una sólida formación moral, en corresponsabilidad entre todos los actores sociales y concurrentes al Proyecto Nacional señalado en la CRBV.

La participación es la base de la ciudadanía, un niño, una niña o un adolescente o una adolescente, comienza a ser ciudadano o ciudadana desde el mismo momento que viene al mundo al ir asumiendo progresivamente sus derechos y responsabilidades.

Debemos entender el problema de inseguridad y violencia como un tema complejo, el cual debe ser abordado integralmente. Su tratamiento no debe sólo limitarse a plantear reformas desde el punto de vista policial o en los mecanismos represivos del sistema, también requiere políticas de prevención, educación, rehabilitación y atención en toda la sociedad así como fortalecer el Sistema de Justicia en su conjunto.

En tal sentido, es fundamental definir como entendemos el término de **Comunidad**.

Según el Diccionario Larousse, el término de comunidad se refiere al “ estado de lo es común: comunidad de bienes, por ejemplo. Asociación de personas o Estados que tienen interés común: comunidad de propietarios, comunidad económica. Sociedad Religiosa sometida a una regla común”.

Cada quien tiene en su cabeza una teoría interna del mundo y desde ella aborda el conocimiento. Después de ello, la persona como sujeto de derechos se dispone a predecir y comprender. Se aprende todo el tiempo aunque se corre el riesgo a equivocarse...es de humano, dice el refrán popular.

I.-Fundamentación Teórica.

Todo niño, niña y adolescente se ve influido por factores (de riesgo o protectores) de tipo biológico y social inseparables y que ejercen una acción simultánea a través de la familia y su entorno (escuela o comunidad). Esto científicamente, nos señala que el niño a medida que crece y se desarrolla, entendiendo por desarrollo, como la capacidad de maduración, aprendizaje e interacción del niño con el ambiente, alcanza niveles socioafectivos y cognoscitivos.

Jurídicamente, se entiende por niño o niña, toda persona con menos de doce años de edad. Se

entiende por adolescente toda persona con doce años o más y menos de dieciocho años de edad, según la LOPNA (Ley Orgánica de Protección del Niño y Adolescente)

Para el ejercicio de los derechos y garantías, se le reconoce a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio personal de sus derechos y garantías, de manera progresiva y conforme a su capacidad evolutiva. De esta forma, se le exigirá el cumplimiento de sus deberes.

Esto nos refuerza el concepto anteriormente señalado de desarrollo. Según Piaget, el organismo y su medio ambiente en interacción conducen al establecimiento de estructuras cognoscitivas mediante el uso de funciones como los esquemas y entiende que la actividad central de un esquema se evidencia en producción de una nueva acción. Diferenciación del nuevo esquema asimilado e integrado de éste a una estructura (mental o social).

Para potenciar estas estrategias cognoscitivas el ser humano deberá involucrarse con la sociedad (comunidad) en su organización, reglas, tradiciones, valores, instituciones, libertades y limitaciones. Aunque a las personas se les educa en el sistema de escuela formal, el aprendizaje se desarrolla en todos los sitios y el pensamiento evoluciona con cada situación de aprendizaje.

Nosotros creemos en la capacidad de las personas en comunidad para generar alternativas en el marco de los Derechos Humanos y Cultura de Paz. Creemos que diariamente, en el quehacer cotidiano, en la educación formal y no formal, se debe trabajar estos valores fundamentales para el desarrollo integral de la ciudadanía. Concebimos entonces, que la Cultura de Paz como un componente del Derecho a la Educación y como condición necesaria para el ejercicio de todos los derechos humanos, la paz y democracia en los niños, niñas y adolescentes

Paradigma de la Educación para la Paz

En esta concepción pedagógica, hemos venido trabajando el paradigma de la Educación para la Paz, como un proceso integral y multidimensional. El mismo se define en:

Informar que constituye los fundamentos de la Pedagogía de la Paz y algunos aspectos teóricos de la enseñanza de los Derechos Humanos como componente de la Cultura de Paz. Partimos de la intervención didáctica, desde el conocimiento previo de los participantes.

Formar: basándonos en el enfoque socioafectivo que integran, desde la comprensión de los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Niño, aspectos globales de educación para la paz y desarrollo. Partimos de los supuestos metodológicos que requiere la aplicación de dinámicas y técnicas que faciliten la comprensión y desarrollo del pensamiento en el marco de los principios de las Declaraciones.

Transformar: toda acción desde la Cultura de Paz debe cambiar el entorno. Cada persona que interactúe con la Cátedra de la Paz, en última instancia, debe ser un agente transformador al conocer sus derechos y deberes así mismo afirmarse como persona con valores democráticos.

II.-Contextos de Aprendizajes

En este sentido, definimos en la práctica de la Cultura de Paz en la aplicación de los **Contextos de Aprendizajes**, como el entorno intelectual (físico o virtual) que permite a la persona encontrar afinidad con sus valores establecidos y con los logros que desea obtener, estableciendo una red de referencias con sus esquemas o patrones anteriores para enriquecer dicha red y ampliar su dominio cognoscitivo y social.

Para la aplicación de estos contextos contemplamos la consideración de dos aspectos fundamentales: la **historia del individuo** que se nutre de tres componentes básicos (valores, retícula y dominio) y el **ambiente de aprendizaje** que se define por dos componentes: el espacio físico o virtual que

denominamos comunidad y las situaciones proclives que permiten el desarrollo del aprendizaje.

Definitivamente cada persona que crece posee capacidades y aptitudes que le son propias por naturaleza, a la que llamaremos **impronta biológica**. Algunos autores como Lenneberg y Chomsky (1957) sustentan el carácter biológico de la adquisición del lenguaje humano, en el que se demuestra la predisposición genética e innata del individuo para comunicarse desarrollando sistemas específicos de signos: las lenguas naturales.

Otros como Visher (1952) Words (1906) y Pearson (1910) plantearon en el pasado cómo el factor genético era determinante sobre el desarrollo del individuo. Todas estas consideraciones tienen sentido en tanto se reconozco una visión integral de la persona que lo interprete como:

UNO e Indivisible: es una totalidad donde se relacionan, intervienen y condicionan mutuamente dimensiones de lo físico, lo psíquico, lo espiritual.

UNICO e insustituible: como ser humano, es único. Como é no ha existido, no existe ni existirá otro igual.

En nuestro concepto, entendemos por **Valores** las elaboraciones particulares que proporcionan un paradigma o marco de referencia y que inducen a la persona a establecer ponderaciones sobre las otras personas, cosas y eventos para satisfacción de necesidades, bienestar o deleite.

Para que un contexto de aprendizaje sea funcional deberá permitir que la persona encuentre afinidad entre los valores y los logros que desea obtener.

La **retícula** es la red de interrelaciones socio cognoscitivas que le precisan la propia cosmovisión a la persona. Condiciona en gran medida la percepción que tiene la persona del mundo. Le provee de identificación de los objetos de aprendizaje a través de una óptica que se constituye por los valores arraigados en la persona.

El contexto de aprendizaje será funcional cuando le permita a la persona que aprende establecer referencias con sus esquemas o patrones anteriores las cuales incrementan su red de interrelaciones con y en el mundo.

El **dominio**, lo consideremos como el medio que tiene la persona para vincular los que aprende a otros ámbitos de aprendizaje en los cuales decide desenvolverse.

El ambiente de aprendizaje, son los contextos que debemos suscitar en las condiciones muy particulares de la persona, respetando su diversidad y promoviendo la multiculturalidad. Dichos contextos son la familia, escuela y comunidad.

En estos contextos ubicamos el paradigma de la Educación para la Paz anteriormente indicado, la familia (formar), la escuela (informar) y comunidad (transformar) para vincular dichos contextos con el paradigma, pero no son estáticos ni exclusivos. En un contexto se puede dar todo el paradigma.

En conclusión, los contextos de aprendizajes como lo hemos indicado, se apropian del término, de comunidad, al dar referencia al estado de lo que es común, en este caso, al desarrollo del aprendizaje.

III.-Comunidad de Aprendizaje

El término “Comunidad de Aprendizaje” se ha extendido en los últimos años, con significados y usos muy diversos, y abarcando muchos campos: la educación/ capacitación, la información / comunicación, la participación, la organización social, el desarrollo local, el desarrollo humano, la

política, los negocios, las religiones.

Muchos asocian Comunidad de Aprendizaje con centro educativo o aula de clase; otros se refieren a otro tipo de instituciones o a redes institucionales, a una comunidad virtual o bien a un asentamiento humano ubicado en un ámbito geográfico determinado.

Lo que tienen en común las diversas acepciones son las propias nociones de comunidad (real o virtual) y de aprendizaje (presencial o a distancia, escolar y extra-escolar, a lo largo de toda la vida), asentadas sobre premisas de identidad, pertenencia, inclusión, diálogo, interacción, comunicación, colaboración, flexibilidad, diversidad, equipo.

Aquí entendemos por Comunidad de Aprendizaje una comunidad humana, territorialmente delimitada (barrio, pueblo, ciudad, municipio, etc.), que asume un proyecto educativo y cultural propio, orientado al desarrollo local integral y al desarrollo humano, en donde todos se comprometen con el aprendizaje - niños, jóvenes y adultos- inspirados en un esfuerzo intergeneracional, endógeno, cooperativo y solidario, que parte de un diagnóstico no sólo de sus carencias sino, sobre todo, de sus fortalezas y posibilidades.

IV.-Las Situaciones Proclives

Para que una situación de aprendizaje sea realmente productiva debe ofrecer a la persona que intervenimos en un momento dado de su desarrollo, en algunas garantías como:

- La Integralidad un aporte conceptual debe ser vinculante al resto del conocimiento. No se puede ver aislado, porque constituyen un conjunto de valores y dominio que renuevan el valor del participante como persona y a la vez, propone pautas de comportamiento diario basado en la igualdad, la tolerancia y solidaridad.
- Los Valores es el marco de ejes fundamentales por lo que se orienta el participante y constituye, a su vez, la clave del comportamiento de las personas. El desarrollo de un sistema de valores es un plan general de apoyo y ayuda para evaluar, resolver conflictos y tomar decisiones.
- El Dominio lo consideramos como el medio integral de proveniencia del participante que aprende, que lo vincula a otros ámbitos de aprendizaje en los que decide desenvolverse y que lo hace líder, de manera que esté en permanente actitud de alerta para adecuar las situaciones de tal manera que sean lo más productivas posibles en el desarrollo de la capacidad de escucha, comprensión y tolerancia.
- La Participación y Protagonismo La participación es fundamental para confrontar las opiniones, visiones y decisiones; ejecutar acciones que estimulen el desarrollo, la inteligencia y la afectividad. La participación consagrada como derecho implica que las decisiones que los afecta no sólo les enseña sobre el proceso de organización, sino también a asumir responsabilidades y cumplirlas.
- La Reticula es la red de interrelaciones socio cognoscitivas que desarrolla el participante que le permite establecer su marco de actuación en un momento determinado. Este vinculado a la posibilidad de la búsqueda, el descubrimiento, la originalidad y la creatividad que le permite dichas relaciones.

Si bien es cierto que debemos respetar el dominio de cada quien, el contexto y/o la comunidad de aprendizaje que elijamos, van encaminados fundamentalmente hacia el desarrollo del pensamiento. Entendemos que hay capacidades, actitudes y posturas que se deben promover para hacer posible este desarrollo.

Esta posibilidad es la que llamaremos **intervención social** del aprendizaje. Es el aporte que en un momento damos a la persona con un contenido para que ésta determine su utilidad posterior, buscando la transformación de la persona dentro de su diversidad pero en comunidad con otras personas.

Esta intervención social, ubica a la persona en el ámbito de lo científico, bajo la disciplina y el rigor que debe caracterizar y dar consistencia al trabajo social desde las Organizaciones. En este sentido debe suscitar:

V.-Educándonos para la Paz: ideas pedagógicas para la acción.

La Asociación Civil Cátedra de La Paz y Derechos Humanos “Mons. Oscar A. Romero, y la protección de la Cultura de Paz y Derechos Desde el año 1990, venimos desarrollando la Educación para la Paz, iniciándonos con la aplicación de la Valija Didáctica de Amnistía Internacional hasta alcanzar en la actualidad, una propia propuesta metodológica denominada EDUCANDONOS PARA LA PAZ. Esta acción ha sido respaldada desde el año 1999 a 2004, por la Agencia de Cooperación Talitha Koum (Bélgica) que ha dado el apoyo económico a la labor educativa que realizamos en las comunidades populares del estado Mérida.

Para el año 2002, presentamos la experiencia ante la Red Ciudades Educadoras en el Seminario Internacional realizado en Montevideo (Uruguay) como única experiencia en su estilo en representación de Venezuela, la experiencia desarrollada por la Cátedra de la Paz en la comunidad de Los Curos, por lo cual estamos participando de dicha Red activamente. Luego con dos ponencias, hemos presentado nuestra experiencia a nivel mundial en Génova (Italia).

En los actuales momento, seguimos trabajando en el proyecto “**Educándonos para la Paz**” con el aporte de la Universidad de Los Andes, dirigido a la fortalecer las capacidades, conocimientos y destrezas para la promoción, capacitación y protección de los Derechos Humanos y Cultura de Paz en el Estado Mérida.

Para los/as adolescentes ejecutamos el proyecto “**Educadores Juveniles en Derechos Humanos**” dirigido a los/as adolescentes de liceos y comunidades merideñas para empoderarlos de los conocimientos y herramientas de los Derechos Humanos en sus contextos de actuación (familia, escuela y comunidad); otra variable dirigido a fortalecer a las Organizaciones de la Sociedad Civil en la incorporación del enfoque de los Derechos Humanos en sus prácticas sociales, denominado “**Empoderamiento de los DESC en las prácticas de las Organizaciones No Gubernamentales del Estado Mérida**” donde algunas organizaciones participantes como Uniandes han emprendido proyectos de formación de líderes y funcionarios públicos en Derechos Humanos con el apoyo de la Unión Europea y el proyecto de **Capacitación de Formadores de Mediadores Comunitarios y Escolares para la Paz** dirigido a la promoción de la convivencia social y cultura de paz desde el año 2004.

Los últimos años, venimos desarrollando una acción para el fortalecimiento de la Democracia en Venezuela, con la acción **Democracia entre Nosotros y Nosotras**, donde se reflexionan los temas sociopolíticos y el rol de cada uno/a en el fortalecimiento de la democracia en el marco de la Constitución Nacional, dirigido principalmente a los y las integrantes de Consejos Comunales, Adolescentes y Jóvenes, donde hemos tenido situaciones de verdadera tolerancia y aceptación de participantes de diferentes ideologías políticas partidistas.

Nuestro marco de actuación son las disposiciones de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la Ley Orgánica de Educación (2009). Además, todos los proyectos y programas de Cátedra de la Paz deben incorporar el tema de la Cultura de Paz y Derechos Humanos.

Bibliografías Consultadas:

- Amnistía Internacional (1994). Valija Didáctica N° 4. Caracas, Venezuela.
- Brites, G.; Müller, M. ((1997). 101 Juegos para Educadores, Padres y Docentes. Editorial Bonum:

Argentina.

- Carmona, R. (2003). El Manejo de Conflictos como Espacio de Aprendizajes. Editorial Tercer Milenium C.A.: Los Teques, Venezuela.
- Díaz, E. (1987). Historia del Pensamiento Pacifista y No Violento Contemporáneo. Hogar del Libro: Barcelona, España.
- Guarenas, J ; Morcillo, E. Formación en Derechos Humanos. Vicaría Episcopal de Derechos Humanos – Caracas: Caracas.
- Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (1988). Técnicas Alternativas para la Educación Popular. Dimensión Educativa: Colombia.
- Jares, X. (1991). Educación Para la Paz. Su Teoría y su Práctica. Editorial Popular: Madrid, España.
- Jares, J. (s/f). Educación y Derechos Humanos. Estrategias Didácticas y Organizativas. Editorial Popular: España.
- Lederach, J. Y Chupp, M.(1997). ¿Conflicto y Violencia?. Ediciones Semilla: Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Medina, S. (s/f). Mediadores por La Paz. Ediciones El Papagayo, CECODAP: Caracas, Venezuela.
- Müller, J. (1983). Significado de la No Violencia. Colectivo para una Alternativa no Violenta (CAN): Madrid, España.
- Pisano, J. (2000). Manual de Juegos para Jóvenes y No Tan Jóvenes. Editorial Bonum: Argentina.
- PNUD. (1987). Cultura de Paz. Comité Editorial de la Comisión Nacional Permanente de educación para la Paz: Lima, Perú.
- Quintero, A. (2000). Formas Alternativas de Enfrentar el Conflicto Sociofamiliar. Editorial Lumen: Buenos Aires, Argentina.
- Reardon, B. (1999). La Tolerancia: Umbral de la Paz. Santillana / Ediciones UNESCO: París, Francia.
- Robledo, M. (2002). El Manejo Alternativo de Conflictos como Instrumento de Gobernabilidad. Paraguay.
- Rutenberg, R. (2003). Manual Básico para la Formación de Mediadores. Editorial Dunken: Argentina.
- Torres, I. (2002). Resolución Pacífica de Conflictos, 2da Edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie Cuadernos Metodológicos, Módulo 3: Costa Rica.
- Torres, I. (2002). Protección de Derechos Humanos, 2da Edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie Cuadernos Metodológicos, Módulo 1: Costa Rica.
- Tuvilla, J. (1993). Educar en Los Derechos Humanos. Editorial CCS: Madrid, España.
- Vidal, L. (1985). No violencia y Escuela. Editorial Escuela Española S. A.: Madrid, España.
- Educar para Superar la Violencia. Año IV – N° 11 – Noviembre de 1990. Publicación del Servicio de Paz y Justicia: Uruguay.
- <http://www.portalcursos.com/tecneg/cursotecneg.htm>
- <http://www.diccionariomediacion.es.vg>
- <http://www.personal.able.es/cm.perez/negociacion.htm>
- <http://www.biblioservices.com/temas/arbitraje.mediacionynegociacion.asp>
- <http://www.servilex.com.pe>
- <http://www.respuestaparalapaz.org.arg/medcom.htm>
- <http://dewey.uab.es/pmarques/noviolenia.htm>
- <http://www.loshumanistas.cl/noviolenia.htm>
- www.catedradelapaz.org.ve
- www.ula.ve
- www.cecodap.org.ve
- <http://orgs.takingitglobal.org/9313>
- <http://es.wikipedia.org/wiki/Violencia>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Cultura_de_la_paz
- <http://www.constitucion.ve/constitucion.pdf>

- <http://www.fund-culturadepaz.org/spa/principal/Cultura%20de%20Paz.htm>
- <http://decade-culture-of-peace.org/esp/YouthReport.pdf>
- <http://decade-culture-of-peace.org/esp/resumen.html>
- <http://www.telepolis.com/cgi-bin/web/DISTRITODOCVIEW?url=/1384/doc/educarpaz/culturadepaz.html>
- <http://decade-culture-of-peace.org/esp/sreport/report6.html>

Deepening understanding of the experiences of deliberators in the Deliberative Poll

Sean J. Westwood¹

Abstract

Deliberation, as a normative ideal, is constructed with varying degrees of specificity in many domains of the social sciences. There have been many recent attempts to engage the criteria of what is required for deliberation (Gutmann & Thompson, 1996; Thompson, 2008) and on the extent to which these required elements are present in current empirical studies of deliberative action (c.f., Gastil, Deess, & Weiser, 2008; Mendelberg & Oleske, 2000). Specifically, many recent attempts to study deliberation through experimentation and survey data provide some positive measures of deliberative environments, but much of this work does not deeply interrogate the experiences of participants in a systematic way nor engage models of deliberation reflecting the demands of the normative deliberative literature. We expand the understanding of the deliberative process by looking into the underlying individual and group processes of the Deliberative Poll, and evaluate how these results reflect upon Deliberative Polling as an experimental approximation of the ideal. We evaluate the Deliberative Polling process by considering the role of identity characteristics, procedural balance and equal representation on satisfaction, opinion change and knowledge gains. We find that socio-demographic characteristics of participants, small group characteristics and quality of moderators are more consequential than previously documented.

I. Introduction

Careful political deliberation does not exist in either the scale or scope desired by most advocates of deliberative democracy. Indeed, some argue that the basic tools needed for deliberation—comprehensive information and exposure to heterogeneous opinion—are out of reach for most citizens in the natural state of the modern world (see Campbell et al, 1960 and Mutz, 2004 respectively). Despite these limits, there is a growing body of literature strongly arguing for public consultation and deliberation in many domains of public policy-making as a means to compensate and correct for the current state of the public (Fishkin, 2009; Gutmann & Thompson, 1996; Manin, 1987; Stewart, 1997). While arguments for deliberation and public consultation vary in substance and scope, the general claim is that an informed citizenry is normatively and empirically better than a passive citizenry (Putnam, 1995). Despite general claims on the good of deliberation, successful deliberation the process must both increase information and stimulate consideration of these ideas of other citizens (Fishkin, 1997, 2009). Outputs from Deliberative Polls (Luskin & Fishkin, 2002a), Citizen Juries (Bostwick, 1999), and less formal models of deliberation (Delli Carpini, Cook, & Jacobs, 2004) show increases in participant knowledge and opinion change stemming from consideration of opinions and knowledge gain. What is noticeably lacking, however, is analysis of how deliberation affects the individual participants. Fishkin (2009) offers many anecdotal stories of positive evaluation of deliberation and Gastil et al. (2008) offer analysis on the positive influences of deliberation participation, but these results are neither comprehensive nor systematic in how they capture the results of deliberation. Hickerson and Gastil (2008) offer simple analysis on the individual assessment of participation in courtroom juries, but this analysis offers insight into deliberation as a means of punitive decision-making and not an evaluation of the more normatively appealing spaces of political deliberation. We expand this analysis by using evaluation of the Deliberative Poll as a means of assessing deliberative health. We investigate, for the first time, the extent to which deliberative satisfaction is a result of the core requirements of a deliberative space: balanced representation in terms of information and the socio-demographic composition of deliberative groups. Legitimacy of deliberation in the Deliberative Polling model requires a representative assembly of citizens and respectful engagement, but we go further and suggest that individual evaluations are a critical measure of health for the overall experience.

¹ Sean J. Westwood is a Ph.D. student at the Department of Communication, Stanford University, McClatchy Hall, 450 Serra Mall, Stanford, CA 94305, USA

A novel lens to evaluate deliberation

Existing empirical work on deliberation—in the Deliberative Poll and elsewhere—has thus far primarily focused on opinion change and knowledge gain as means of assessment, but these outcomes treat the experimental events by which they were measured as a means to a short experimental end. The standard assumption of deliberation, in the words of Bostwick, is that “the very nature of expressing and clarifying opinions in the course of deliberation promotes self-transformation” (1999, p. 236). However, this vision supposes that all participants are equally able and willing to express and reflect on their true opinions. Siu’s (2009) findings of equal contribution by minorities provides a healthy starting point for considering the inclusiveness of the Deliberative Poll, but these findings must be considered within the complex social hierarchies present in any society and transferred to any random sample of society. The oppression of minorities found in small groups by Moscovici drives self-reflection and orientation within the group that may lead to dissatisfaction or even the perception of domination by the majority. Young (1997) contends that the social pressures that subjugate women are particularly acute in spaces where men and women must engage one another. In such a scenario it is possible for minorities to participate equally, to change opinions and to gain knowledge, while simultaneously experiencing oppression or subjugation. Beyond the power structures introduced from society, research on small groups suggests that all small groups form power structures (Levine & Moreland, 1990), that power structures are rapidly formed (Berger & Zelditch, 1985) and that small group power tends to favor majority or dominant social groups (Moscovici, 1976, 1985; Mugny, Pérez, & Lamongie, 1991).

Measures of social distance in economic calculations of utility offer two competing explanations on how this suppression of minority opinions might function (c.f., Jones, 1984). Firstly, the status model of social distance suggests that by taking and not moving from a minority position in a group, individuals lose status in proportion to their distance from the group’s attitudes (Bernheim, 1994). Secondly, the conformist model of social distance suggests this distance between one’s position and the group’s position is strong motivation for movement to the group’s position so as to conform—despite sacrificing a position that may have strong personal value or reasoning (Akerlof, 1997). In either case opinion movement occurs as a result of group dynamics and not through the coercion of the “unforced force of the better argument” suggested by Habermas (1996, p. 306).

Existing work

Current work on satisfaction in deliberation focuses on assessing the process of deliberation in less-than-ideal incarnations such as unregulated town hall meetings and trial juries. Mendelberg & Oleske (2000) found that group discussions on the highly contentious topic of racial integration in schools led to lower levels of participant satisfaction in heterogonous groups in comparison to homogenous groups. While echoing the earlier arguments of Mansbridge (1983) on the complications of group discussions, Mendelberg & Oleske’s quasi-experiment contrasts group engagement in environments where there was no attempt to mitigate low participant knowledge nor any effort to rationally engage the topic of debate. The discussions were minimally deliberative in that citizens talked about perceptions and beliefs, but are not deliberative in the idealized sense of rational consideration and engagement advanced by Fishkin, Mill or Habermas.

Other studies attempt to generalize the trial juror experience to the concept of rational deliberation. Mendelberg (2002) evaluates the experiences of African-American jurors and offers evidence that they are both less influential and less satisfied with the process than other group members. Hickerson and Gastil (2008) provide a time-lagged measure of deliberative satisfaction in a series of US jury trials. These studies are, however, limited in scope and offer inference on deliberation restricted to the consensus-oriented US jury model. To reconcile the negative observations from the jury model of engagement, Mendelberg (2002) argues that satisfaction is contingent on the selection of the model of deliberation, though she argues that this optimization is based on some latent correct response to questions engaged in deliberative groups.

While centered on deliberation, this research captures the satisfaction of deliberation and the judicial processes that led to deliberation. To more reliably monitor and evaluate the experiences

of deliberation, it is of more utility to look at a more constrained deliberative space where evaluation captures a more direct measure of deliberative satisfaction. Furthermore, it is critical to assess the actual components of deliberation that influence satisfaction.

Using the Deliberative Poll to understand deliberation

Much work has been done to investigate the capability for diverse groups of people to gather for deliberative events; however, deliberative practitioners have found themselves locked in a perennial battle against “deniers” on two fronts. On one front, pragmatists like Posner (2003) argue that deliberation is too onerous and the public too incompetent for deliberation to be taken seriously as a tool for public consultation. On the other front, gender theorists like Iris Marion Young (1997, 2002) argue that small group dynamics disprivilege minorities, and group psychologists like Moscovici (1976, 1985) warn that small group discussions have the unfortunate tendency of suppressing minority positions.

Deniers problematize equal and rational small group deliberation in nature in the case of Posner and Sunstein, and in the lab in the case of Young and Moscovici. Yet, in Deliberative Polls, empirics speak to a healthy process that satisfies some of the major criteria for deliberation. The Deliberative Poll, while not a direct presentation of normative deliberative visions, is a widely used and tested method with datasets of over 5,000 participants. Deliberative Polls consistently collect a reasonably representative sample of people, participants gain knowledge as a result of the deliberative environment, and opinion change is shown to be driven by information gain (c.f., Luskin & Fishkin, 2002b). Siu (2009) provides evidence that minorities participate at near equal rates in discussion, and shows that opinion change in groups isn’t consistently directional towards majorities. Moreover, superficial analyses from participants in Deliberative Polls suggest that deliberation is enjoyable on average, but to investigate possible complications and comfortative oppression in the opinion change process, we look to measures of evaluation and satisfaction at the individual and group levels. We consider measures of demographic characteristics, representation and procedural balance as they relate to complex issue of satisfaction and process evaluation. We believe that our results show not only that Deliberative Polls yield high satisfaction, but that the suppression of minorities found in other domains of deliberative literature are, unfortunately, shown within the sizeable Deliberative Poll dataset. Satisfaction is therefore more than a means of assessing enjoyment in the Deliberative Poll, but a proxy for assessing procedural legitimacy and health.

Critics might rightly contend that Deliberative Polls are small-scale events that do not mirror or instantiate the broad social change needed to test or apply deliberative models of democracy, but the Deliberative Poll is designed to test the counterfactual world of an informed and engaged citizenry, not to instigate regime change. As imperfect as the Deliberative Poll might be, its structure is the most comprehensive and widely applied model of deliberative investigation thus seen in political science². Iyengar (2002) has done much to show the inherent strengths of the experiment as a basis for causal inference and as an appropriate tool for dissecting the complex processes involved in political decision-making. As such, it is no less reasonable to look at Deliberative Polls as a source for understanding deliberation than it is to use other experimental environments to understand political phenomena. We therefore use the Deliberative Poll as a lens into how deliberative might function³. In the course of our analysis we also look to measures of knowledge and opinion change as dependent variables and measures of satisfaction as independent variables for the sake of completeness and so as to produce a comprehensive narrative on the contribution of satisfaction to the overall process of the deliberative poll.

II. Theory: disaggregating the components of deliberation

“It is relatively straightforward to test whether deliberation (under certain conditions) increases political knowledge, a sense of efficacy, and other standard survey items. The very familiarity can lead researchers astray, however” (Thompson, 2008. p.507).

2 The Citizen Jury is another worthwhile vision of deliberative consultation, but it is less common and more limited in scope than the Deliberative Poll.

3 Note that this approach is similar to application of the American jury model to the study of deliberation in work by Gastil and others.

Representation

Overall representation of the population in Deliberative Poll samples is well documented (Luskin & Fishkin, 2002a; Luskin, Fishkin, & Hahn, 2007; Luskin, Fishkin, & Plane, 2000); however, these values look at the entire group assembled for deliberation in comparison to the population. A core component of the Deliberative Polling model is the small group space (usually between 12 and 20 participants). Assignment to small groups is random and not stratified by any socio-demographic or attitudinal variables. Basic statistics suggests that when randomly drawing a subset from a sample, group composition will vary around some mean value. On average the groups are proportionate, but many groups might contain an oversample of certain populations. Individuals are not nearly so neat as to fall within a limited number of categories. In fact, there are many combinations of attitudes and identity characteristics that define the individuals randomly assigned to small groups.

Critiques of deliberative spaces assert that careful construction of the group structure and mandate cannot remove power inequalities amongst participants. Indeed the issues engaged in Deliberative Polls are highly contentious and in some cases (see the Roma in Bulgaria and the Aboriginals in Australia) involve discussion centered on power relations. It is not useful to deny the central role of inequality and power in the social constructs that enter deliberation (Bachrach & Baratz, 1962; Hindess, 1996), but it is of use to assess the extent to which these power structures contribute to (or remove from) the outcomes of the deliberative process. As previously stated, Siu (2009) found little evidence of power inequality in contribution in the deliberative space, but to completely evaluate the influence of power we test the relationships between power structures—captured through minority group member's evaluations and opinions—and group outcomes.

Even if we imagine that everybody receives the same treatment outside the small group, it is likely that such claims don't hold for small groups themselves. Small groups differ in their moderators, in representation, and other important and other difficult to quantify measures. To delve into the consequences of the varying distribution of minorities, we look to measures of satisfaction and knowledge to capture how individuals are differentially affected by varying characteristics of their respective small group. We engage these issues and others by analyzing the evaluation variables supplied by participants after completion of the deliberative poll.

Minority representation and engagement

Deliberative Polls, which use random assignment to groups, do not create interchangeable small groups at many levels of demographic or ideological variance. Some parts of society will be overrepresented and some groups will be underrepresented in assigned small groups as a result of the small *n* in each small group. Within these groups individuals are exposed, ideally, to differing viewpoints and individuals that represent the diversity of the community (by sexual, racial, economic, ethnic and religious dimensions), but over representation or underrepresentation may contribute to variance in attitudes by group. Given that the groups vary in socio-demographic representation and the findings of prior literature on minorities in small groups, it is likely that the experience of the people within the small groups vary. Prior work by Hickerson & Gastil (2008) has shown that variance in gender composition effects deliberation satisfaction and is a starting point for evaluating the potential socio-demographic effects on deliberative satisfaction. We investigate this finding and the theory from Young and others within the environment of the deliberative poll by looking at traditionally studied identity minorities (socio-demographic traits). We consider these groups because they are identified as potential locations for suppression through the structures of the deliberative poll—and society.

Social distance literature suggests that individuals, when part of a minority or out-group conform to the dominant group to maintain social standing and credibility. The variance in small group membership in the Deliberative Poll offers a unique chance to study this predicted phenomena in the process of opinionation. This hypothesis forces consideration of overall evaluation by participants. In many ways these hypotheses evaluate the consequences of deliberative interaction in ways less subject to the experimental manipulation. It is trivial to measure increases in knowledge or opinion changes as a result of the deliberative environment, but it more complex to assess the satisfaction of

minority classes in this environment. While a member of an oppressed or marginalized group might learn and change opinion in a deliberative space, existing literature suggests that the individual still should feel marginalized—to an extent—from their minority status in the event.

Hypothesis 1a: Level of representation of minorities in small groups relates to satisfaction.

To evaluate a contrary position derived from Mill and Habermas and to set aside the concerns of the power of social roles, we look to the supposed benefits of simple exposure to dissimilar others. While the Deliberative Polling model may not generate heterogeneity at all possible levels of ideological and socio-demographic variance, many diverse people are brought together in combinations that would likely not occur in natural social interaction. In addition to providing balance, it is regularly claimed that the Deliberative Polling model makes participants more aware of other individuals. This is a positive finding with strong normative positioning, and one in need of more detailed analysis (other than simply claiming that high knowledge of others is good). In a model of deliberation where exposure to alternative viewpoints is required for successful deliberation, it is reasonable to believe that higher exposure to others yields more positive assessments of deliberation.

Hypothesis 1b: Exposure to others with different backgrounds contributes to satisfaction with deliberation.

Balance

“Linked to the idea that deliberative processes aid self-transformation is another claimed benefit: that they increase ‘social connectedness’ through their face-to-face discussions of important policy questions” (Bostwick, 1999, p. 238).

Gastil (1993) and Fiskin (1997) go to great effort to call for equal expression of ideas in deliberation, but this—to an extent—abstracts balance from the individual to the idea. In the Deliberative Poll and in more information deliberation (c.f., Delli Carpini, Cook, & Jacobs, 2004) idea balance is either difficult or impossible to achieve, and as we have shown, balance of individuals along socio-economic variables is equally difficult. In its idealized form, deliberation mandates that issues be engaged in a rational and critical space. It is therefore essential to present perspectives in a balanced or neutral form.

Perspectives are introduced in the Deliberative Polling model through three distinct means: through briefing materials, from plenary experts and from within the small groups. All levels must be balanced for successful deliberation. The deliberative poll attempts to engage the need for neutrality and balance by filtering information to ensure equal consideration for many viewpoints in printed briefing documents and to include a range of ideological perspectives in the plenary sessions. These steps—to an extent—ameliorate the concern of unfettered bias in two important portions of the Deliberative Poll; however, it is more difficult to control the processes of the small groups. The differences in small group member’s attitudes are both required for full discussion and consideration of opposing views in line with Mill and Habermas, but also simultaneously a source for suppression and dominance. Although a moderator is present to ensure proper decorum among participants, the presence of large group of likeminded individuals might incentivize minorities to either seek status or equality through altitudinal conformity. We evaluate the contribution of balance to deliberative satisfaction by looking at the consequences of balance in the perspectives of group members and in the briefing literature distributed to participants. It is equally critical to consider how members of each small group perceived the measured similarity, the designed balance and the instructed neutrality of moderators.

Hypothesis 2a: Balance within Deliberative polls contributes to overall satisfaction

A potential artifact of the deliberative polling methodology is the moderator. To ensure respectful engagement and to keep track of administrative responsibilities, each small group in a deliberative poll has a moderator. Ideally the moderator functions as a minimally important actor and is neutral in the deliberations. Moderators are not participants in the deliberative discussion and are ideally positioned as gatekeepers of information flow: their role is limited to helping ensure

all participate and that the discussions are respectful. Despite this minimal role, it is reasonable to assume that moderators hold relatively high amounts of power in constructing a deliberative space. Literature on facilitated learning from the field of education suggests that the constructivist approach of the moderator as a “higher power” in the small group environment alters group dynamics by placing the moderator in a position of authority and power over the deliberative participants. Even if the moderator is functioning as a facilitator (see Bauersfeld, 1990 for more on the facilitator/lecturer distinction) and not as a lecturer, literature on educational structures suggest that a neutral role is not entirely possible and that a facilitator must engage in a bi-direction and continuous dialogue with their students in order to most effectively deconstruct the traditional power and influence ascribed to learning leaders (Rhodes & Bellamy, 1999). From this literature we suggest that the independent design of the moderator as a facilitator is a noble goal, but the traditional role and power of “the teacher” as perceived by participants has influence over the deliberative process. That is to say that the educational processes most people are accustomed to empower the moderator to shift satisfaction and understanding regardless of neutrality and careful structural design in the deliberative poll.

Hypothesis 2b: Moderator neutrality and skill contributes to satisfaction

It is a commonly cited concern that people are unmotivated and incapable when it comes to discussing complex political issues. Moreover, research now suggests that those who do offer an opinion when they are not fully informed provide a superficial “top-of-the-head-response” when barraged with complex questions (Taylor & Fiske, 1978). When prompted for a political opinion in these situations, some offer an unconsidered judgment in what Converse (1970) termed non-attitudes. More pessimistically, Zaller (1992, 1994) argues that most people don’t have firm opinions or a firm understanding of most policy issues. These phantom opinions allow pollsters to measure opinion, but the lack of information and consideration make these opinions fluid and elusive. More sophisticated individuals should therefore be able to contribute more to discussion and take away more from deliberation. The well-documented innocence of most participants should, the literature suggests, decrease relevance, utility and, by extension, satisfaction among innocent participants.

Hypothesis 2c: Political sophistication contributes to satisfaction

III. Data

Of the more than fifty Deliberative Polls held during the last fifteen years, we gathered participant-level data for nine polls⁴ with two used in final analysis. These polls were chosen with no particular criteria except convenience and presence of the relevant evaluation data. In comparing deliberative Polls, we recognize that there are differences between the populations of the polls, the efficacy of random assignment and other poll attributes. That said, by using a large numbers of polls, we feel confident that these errors wash out in the final analysis. We assume that deliberative polls are exchangeable but not identical. We assume that Deliberative polls share much in common but also that they have important but unspecified differences that are distributed randomly. We use multi-level modeling to account for some of this random poll-level variance.

IV: Measures⁵

[table 1 about here]

Satisfaction with deliberation: Respondents were asked how ‘valuable they found the Deliberative Poll’. The variable was asked with a 3 points, 5 points, 7 points, and 10 points scale. On a 0 (low satisfaction) to 1 (high satisfaction) scale, average satisfaction was .87 (sd .20).

Equal Participation: Respondents were asked whether they thought that the participation was equal among participants. On a 0 (unequal participation) to 1 (equal participation) scale, perceived equal participation was high with an average of .74 (sd= .29).

⁴ For general information on these polls and related descriptive analyses see <http://cdd.stanford.edu>

⁵ All evaluation variables were rescaled to 0 to 1 from original variables recorded on 5-point, 7-point and 10-point scales.

Moderator skill index: To assess participant's satisfaction with the moderator, a moderator index was calculated based on the four questions, recoded to range from 0 (lowest evaluation) to 1 (best evaluation). The mean individual-level mean moderator rating was .88 (sd .19). Respondents were asked 1) if the moderator influenced the proceedings, 2) if moderators created an inclusive environment for participation, 3) participation and 3) if moderators created an inclusive environment for expressed beliefs, and 4) if moderators facilitated consideration of opposing arguments. Aggregated ratings of small group moderators were collapsed by group to create a mean group moderator index (mean .82, sd.13).

Balance of Briefing Materials: Respondents were asked rate the briefing materials on a scale from 'mostly balanced' to 'mostly unbalanced'. The variable was coded into 1 (balanced), 0 (unbalanced) scale with a mean of .88 (sd.18).

Amount learned about others: Self-report on perceived knowledge gain of to others "unlike" each participant. This measure includes interactions in small groups, interactions during breaks and meals and from the plenary sessions. On a 0 (not so much) to 1 (a lot) scale, perceived exposure to others was high with a mean of .86 (sd .22).

Knowledge gain: Knowledge was measured both pre and post deliberation using a series of closed-ended factual questions. The number of items in the knowledge battery ranged from 5 to 10. Correct items were scored as 1, and all other responses were coded 0. The items were then collapsed into an index that ranged from 0 to 1. Average knowledge gain (time two – time one) was .14 (sd .27).

Socio-demographic variables: A variety of socio demographic data was collected pre-deliberation. Gender was recorded (females 1; males 0) and education was coded to be four categories (high school or below, high school, some college, and college degree). Group variables based on individual level data were created. Variables capturing percent of each group for each demographic category were crafted.

IV. Results

To preface our findings, it is important to note that most participants are extremely satisfied with the process of the Deliberative Poll with average satisfaction of .88 (sd of .20). We can safely conclude that in addition to knowledge gain and opinion change, the process of deliberation is highly satisfying for participants. This confirms the findings of Hickerson and Gastil (2008), but we take the analysis further and look at how the individual components of deliberation influence the satisfaction of participants. We follow the literature in investigating the role of representation and balance in the process.

The methodology of the Deliberative Poll is unique for a number of reasons, but in assessing the balance and representation of each poll, a key issue is the difference between those who come for the face-to-face event and those who opt not to attend. Traditionally this analysis is performed through a series of variable-level t-tests between participants and non-participants. While useful in identifying differences, this analysis fails to fully engage the consequences of the observed differences on participation. We expand the traditional analysis through simple binary logistic regression models, with participation as the response variable and socio-demographic variables as the predictors.

[table 2 about here]

We find several socio-demographic traits significantly predict poll participation. Higher levels of income significantly and uniformly increase the probability of participation, which is expected as participation mandates significant time commitments⁶. More importantly, across all modeled polls, higher levels of knowledge on the topic to be deliberated significantly increases the probability of participation. These findings suggest that there are systemic selection biases imbedded the current methodology of the Deliberative Poll. On a poll-by-poll basis, there are also significant effects from minority status, education and age. Such results suggest that while great care is taken in the assembly of deliberators, oversampling and undersampling occurs across multiple socio-

⁶ While honoraria are offered for most polls, the amount is low and the time commitment is still potentially problematic for those working in menial jobs.

demographic categories across multiple polls.

Once assembled for a poll, participants are assigned to small groups for discussion. This process occurs randomly and does not stratify by any variable. Our initial results show that participants (already subject to initial selection bias), in the random assignment to small groups, are not distributed evenly, though allocations overall appear approximately normal. While outcome variables such as opinion change and knowledge gain are assessed at the individual level, it is unreasonable to assume that group composition does not influence or complicate the results of deliberation in terms of the deliberative experience of each individual.

[chart 1 about here]

We don't mean to suggest that certain small groups are subject to ill intended coercion by unrepresentative minority groups, but rather that groups with skewed attitudinal or demographic characteristics alter the environment of deliberation and that some individuals may subsequently feel suppressed or "coerced" to change opinions to minimize social distance. In essence, the careful reflection of altering views ingrained in the normative literature on deliberation (Cohen, 1997; Dryzek, 2002; Fishkin, 2009) might encounter logistical problems at the small group-level due to sampling strategies in the deliberative poll. This is perhaps disconcerting for the fathers of the deliberative poll, but it offers a unique position to assess the consequences of minority undersampling and oversampling in small group environments. To further explore these effects, we model group composition across various socio-demographic variables as predictors of group satisfaction.

[table 3 about here]

The distribution of minorities strongly influences group satisfaction along a number of minority categories. We find strong support for hypotheses 1a that the level of representation of minorities in small groups relates to satisfaction, though the direction of the effects are mixed. Above average levels of females and above average levels of those with low educations significantly decrease group satisfaction, which complicates the possibilities of the Deliberative Poll transcending existing social power structures and confirms gender biases found in jury studies.

Above average levels of low knowledge participants significantly increases satisfaction. It is possible that these groups gain more from the process of deliberation and are therefore more satisfied, or that these groups lower social expectations by decreasing the social distance between average participant knowledge and more innocent participants. This first possibility suggests a stronger effect of the manipulation on less informed individuals, while the second possibility offers evidence supporting reduced satisfaction in situations of high social distance. Finally, groups with above average levels of political extremists report significantly higher levels of satisfaction. These results illustrate that there are measureable consequences to the makeup of small groups, even when controlling for poll-level variance.

[table 4 about here]

Results from group-level satisfaction show that satisfaction is strongly affected by group composition. Individual-level measures of satisfaction clarify these findings and directly engage the idealized roles of information gain and heterogeneous opinion sharing on deliberative outcomes.

Knowledge before deliberation (measured at initial contact and before dissemination of briefing documents or arrival at the deliberative even) has a significant positive effect on knowledge gain, but it does not have a significant effect on satisfaction. This finding confirms existing analysis of knowledge gain in the deliberative polling environment, but does not support hypothesis 2c. This suggests that satisfaction with deliberation is a result of participation in the process and not the sophistication of individual who participate, which brings good news for proponents of deliberation. Socio-demographic variables offer mixed results when assessing deliberation. Consistent with our findings on group composition and literature critiquing the gendered power carried from everyday life

into deliberative spaces, we find that gender significantly effects both satisfaction and knowledge gain, with females showing lower levels of both satisfaction and gained knowledge. Age has a significant positive effect on satisfaction, but no significant effect on knowledge gain. Older participants report slightly higher levels of satisfaction than younger individuals, which perhaps explained by generally observed lower levels of political interest in youths. The finding on age is, interestingly, reversed for level of education, where education has a significant effect on knowledge gain but not satisfaction.

We find strong evidence supporting hypothesis 2a. Balanced briefing documents significantly increase satisfaction, but do not have a significant effect on knowledge gain. Moreover, equal levels of participation among small group members have a significant positive effect on both satisfaction and knowledge gain.

We further find strong evidence supporting hypothesis 2b; moderator skill has positive significant effects in predicting both satisfaction and knowledge gain, with more skilled moderators increasing satisfaction and knowledge gain for participants. This suggests that moderators are not interchangeable and that despite significant training, moderators are more influential in the Deliberative Poll than previously assumed.

Adding to our findings at the group level, data on the amount of information learned about dissimilar others supports hypothesis 1b. Learning about others significantly increases satisfaction, but has no significant effect on knowledge gain.

While gender is a significant predictor of satisfaction, it does not appear to moderate the positive effects of equal participation nor amount learned about others. Moreover, equal participation does not have a significant relationship with the amount participants learn about dissimilar others.

V. Implications

Overall we find that the Deliberative Polling model of public consultation meets many of the needed criteria for deliberation. Satisfaction is significantly predicted by measures of information gain and exposure to dissimilar others, though we find that some of the power imbalances observed in other literature also manifest in the carefully constructed environment of the Deliberative Poll. When engagement is equal, when participants learn about dissimilar others and when briefing materials are balanced, participants report higher satisfaction with the process deliberation, though variance in small group composition complicates the extent to which we can compare small groups and the contact participants have in small group discussions. The Deliberative Polling model is therefore generally positive in providing key measures of deliberation, but is limited by the variance of participant traits (even assuming random assignment) and limitations of membership in minority groups.

Lest the findings described mistakenly lead one to infer otherwise, Deliberative Polling is still, in our opinion, the most sophisticated and pragmatic incarnation of empirical study for deliberative processes. Just as those who observe the many flaws in representative democracy would balk at rejecting the method because of its flaws, we suggest that the Deliberative Poll should be viewed as an experimental lens of an informed public that is still susceptible to some of the societal biases and flaws in democracy. Nonetheless it remains a powerful and useful tool in generating a viable deliberative space for understanding 'the public.' If bias is a social construct originating from poor social norms and limits to instructional environments, and if the mechanisms of deliberation—while susceptible to bias—are able to lessen fear of others and to expand knowledge of those who are different, it is possible that norms could be changed through deliberation.

Bibliography

Akerlof, G. A. (1997). Social distance and social decisions. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 65(5), 1005-1027.

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.

Bauersfeld, H. (1990). The structuring of the structures Development and function of mathematizing as a social practice.

- Berger, J., & Zelditch, M. (1985). Status, rewards, and influence. Jossey-Bass Inc Pub.
- Bernheim, B. D. (1994). A Theory of Conformity. *The Journal of Political Economy*, 102(5), 841-877.
- Bostwick, M. (1999). Twelve Angry Citizens: Can Citizens' Juries Improve Local Democracy in New Zealand? *Political science*, 50(2), 236.
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., & Stokes, D. (1960). *The American Voter: Unabridged Edition*. New York: Wiley.
- Cohen, J. (1997). Deliberation and democratic legitimacy. *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*, 67-91.
- Converse, P. E. (1970). Attitudes and Non-Attitudes Continuation of a Dialogue, u Tulie, ER (ed.) *The Quantitative Analysis of Social Problems*. Addison-Wesley, Reading Massachusetts.
- Delli Carpini, M. X., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 7, 315-344.
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford University Press, USA.
- Fishkin, J. S. (1997). *The voice of the people: Public opinion and democracy*. Yale Univ Pr.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press, USA.
- Fishkin, J. S., Luskin, R. C., & Jowell, R. (2000). Deliberative polling and public consultation. *Parliamentary Affairs*, 53(4), 657.
- Gastil, J. (1993). *Democracy in small groups: Participation, decision making, and communication*. New Society Publishers.
- Gastil, J., Deess, E. P., & Weiser, P. (2008). Civic awakening in the jury room: A test of the connection between jury deliberation and political participation. *The Journal of Politics*, 64(02), 585-595.
- Gutmann, A., & Thompson, D. F. (1996). *Democracy and disagreement*. Belknap Pr.
- Habermas, J., & Rehg, W. (1996). *Between facts and norms*. MIT Press Cambridge, MA.
- Hickerson, A., & Gastil, J. (2008). Assessing the Difference Critique of Deliberation: Gender, Emotion, and the Jury Experience. *Communication Theory*, 18(2), 281-303.
- Hindess, B. (1996). *Discourses of power: from Hobbes to Foucault*. Wiley-Blackwell.
- Iyengar, S. (2002). Experimental designs for political communication research: From shopping malls to the Internet. In *Workshop in Mass Media Economics*, Department of Political Science, London School of Economics (pp. 25-26).
- Jones, S. R. G. (1984). *The economics of conformism*. Blackwell.
- Levine, J. M., & Moreland, R. L. (1990). Progress in small group research. *Annual review of psychology*, 41(1), 585-634.
- Luskin, R. C., & Fishkin, J. S. (2002a). Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. *British Journal of Political Science*, 32(3), 455-487.
- Luskin, R. C., & Fishkin, J. S. (2002b). Deliberation and "Better Citizens".
- Luskin, R. C., Fishkin, J. S., & Hahn, K. S. (2007). Concensus and Polarization in Small Group Deliberations. *Annual Meeting of the American Political Science Association*.
- Luskin, R. C., Fishkin, J. S., & Plane, D. L. (2000). Deliberative Polling and Policy Outcomes: Electric Utility Issues in Texas. *Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management*.
- Manin, B. (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political theory*, 15(3), 338.
- Mansbridge, J. J. (1983). *Beyond adversary democracy*. University of Chicago Press.
- Mendelberg, T. (2002). The deliberative citizen: Theory and evidence. *Political decision making, deliberation and participation*, 6(1), 151-93.
- Mendelberg, T., & Oleske, J. (2000). Race and public deliberation. *Political Communication*, 17(2), 169-191.
- Moscovici, S. (1976). *Social influence and social change*. Academic Press.
- Moscovici, S. (1985). Innovation and minority influence. *Perspectives on minority influence*,

Mugny, G., Pérez, J. A., & Lamongie, V. W. (1991). *The social psychology of minority influence*. Cambridge University Press Cambridge.

Mutz, D. C. (2004). *Cross-cutting Social Networks: Testing Democratic Theory in Practice*. American Political Science Review.

Posner, R. A. (2003). *Law, Pragmatism, and Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6, 65-65.

Rhodes, L. K., & Bellamy, G. T. (1999). Choices and consequences in the renewal of teacher education. *Journal of Teacher Education*, 50(1), 17.

Siu, A. (2009). Look who's talking: Examining social influence, opinion change, and argument quality in deliberation.

Stewart, J. (1997). More innovation in democratic practice.

Taylor, S. E., & Fiske, S. T. (1978). Saliency, Attention, and Attribution: Top of the Head Phenomena¹. *Advances in experimental social psychology*, 249-288.

Thompson, D. F. (2008). *Deliberative democratic theory and empirical political science*.

Young, I. M. (1997). *Intersecting voices: Dilemmas of gender, political philosophy, and policy*. Princeton Univ Pr.

Young, I. M. (2002). *Inclusion and democracy*. Oxford University Press, USA.

Zaller, J. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge Univ Pr.

Zaller, J. (1994). Elite leadership of mass opinion. *Taken by storm: The media, public opinion and US foreign policy in the Gulf War*, 250-74.

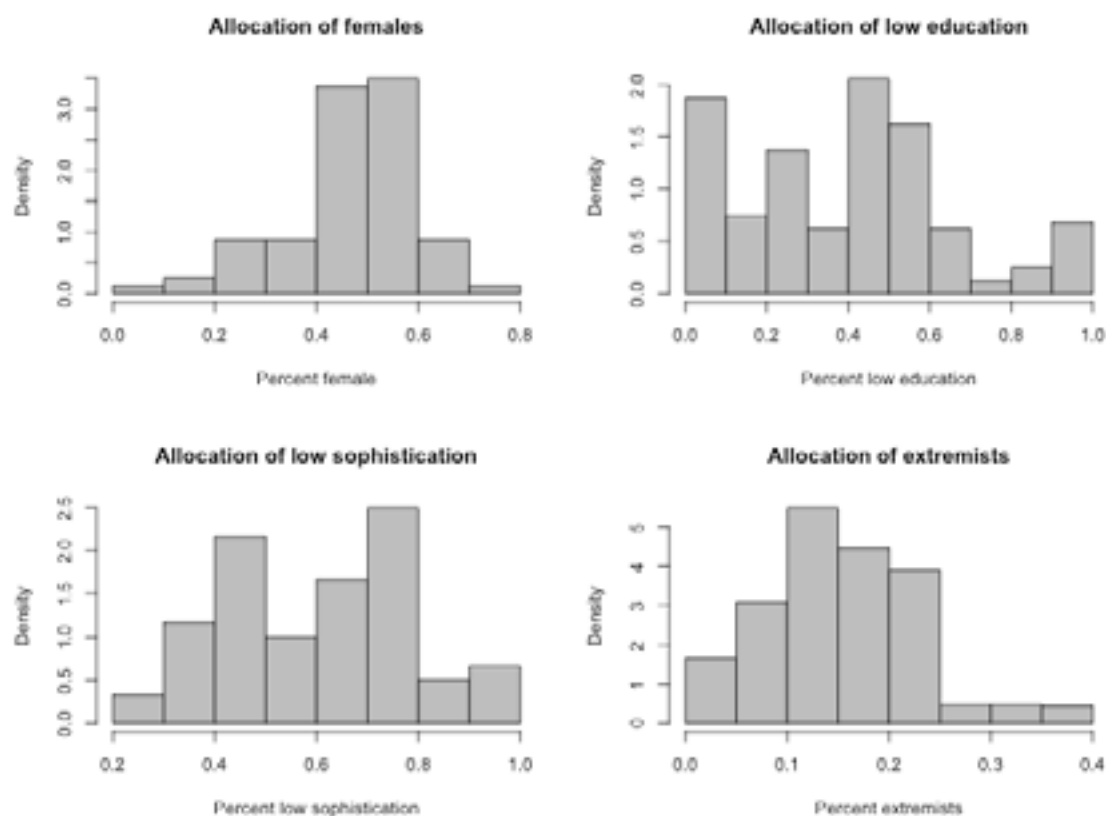
Table 1. Descriptive statistics

	Mean	Std. dev.
Overall satisfaction	0.87	0.20
Equal participation in small groups	0.74	0.29
Index of moderator skill	0.88	0.19
Balance of briefing materials	0.88	0.18
Amount learned about others	0.86	0.22
Age	44.74	16.12
Individual knowledge gain	0.14	0.27
Level of education	%	
Less than high school	19.8	
High school	32.7	
Some college	8.9	
College degree	25.7	
Missing	12.9	
Gender		
Female	48.4	
Male	51.6	
Missing	0	
Political extremism		
Not extremist	44.4	
Extremist	8.0	
Missing	47.6	

Table 2. Selection bias in event participation

	UK GE	AU Monarchy	UK Crime	EU 2007
(Intercept)	-1.45 *** (-0.4)	-2.11 *** (-0.36)	-1.15 ** (-0.35)	-4.07 *** (-0.34)
Age	0 (0)	0 (-0.01)	-0.01+ (0)	-0.01 * (0)
Female	0.2 (-0.15)	0.01 (-0.14)	-0.29+ (-0.15)	-0.05 (-0.12)
Level of education	0.21 (-0.2)	0.36 (-0.25)	-0.02 (-0.23)	0.94 *** (-0.17)
Minority	0.21 (-0.4)	0.8** (-0.26)	0.33 (-0.39)	.
High income	-0.94 *** (-0.28)	0.38 + (-0.22)	.	.
Extreme attitude	-0.84 (-0.7)	0.31 (-0.52)	1.89 + (-1.1)	3.11*** (-0.83)
Knowledge before deliberation	1.43 *** (-0.39)	1.65 *** (-0.32)	1.48*** (-0.35)	2.03 *** (-0.35)
N	1057	1065	848	3453
Deviance	1125.54	1230.27	1074.38	2039.65
Log likelihood	23.81*	59.67*	25.16*	119.34*
AIC	1141.54	1246.27	1088.38	2051.65

Chart 1. Random allocation of minorities by small group^a



^aData from EU 2007, EU 2009, Brazil, Bulgaria, China 2005 and four British polls

Table 3. Mean group satisfaction^b

	Estimate (se)	p ^c
(Intercept)	0.838 (0.073)	
Above average percent of group members with low knowledge	0.010 *** (0.007)	0.010
Above average percent of group members with low education	-0.013 ** (0.008)	0.005
Above average percent of group members below thirty	0.017 *** (0.005)	0.001
Above average percent of female group members	-0.015 *** (0.005)	0.001
Above average percent of political extremist group members	0.014 *** (0.005)	0.010
Random effects	Variance (std. dev)	
<i>poll</i> (Intercept)	0.011 (0.103)	
Residual	0.003 (0.060)	
Log likelihood	849.3	
<i>n</i> groups	42	
<i>n</i> polls	2	

*** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; * $p < .05$; + $p < .10$

^b Response variable coded 0.0 to 1.0

^c p-values generated through MCMC simulation (100,000 rounds)

Table 4. Individual knowledge satisfaction and knowledge gain

	Individual <u>satisfaction</u> ^b	Knowledge <u>gain</u> ^b
	Estimate (<u>se</u>)	Estimate (<u>se</u>)
(Intercept)	0.479 (0.054)	0.175 (0.074)
Knowledge before deliberation	-0.023 (0.031)	-0.601 *** (0.041)
Female	-0.028 * (0.044)	0.022 ** (0.060)
Age	0.001 *** (0.000)	0.000 (0.000)
Level of education	-0.007 (0.014)	0.139 *** (0.020)
Index of moderator skill	0.119 *** (0.029)	0.136 ** (0.040)
Balance of briefing materials	0.134 *** (0.026)	0.046 (0.034)
Equal participation	0.155 *** (0.060)	-0.093 *** (0.083)
Amount learned about others	0.096 ** (0.056)	-0.014 (0.077)
Female x equal participation	0.004 (0.038)	-0.090 + (0.052)
Female x amount learned about others	0.044 (0.047)	-0.011 (0.064)
Equal participation x amount learned about others	-0.083 (0.067)	0.030 (0.092)
Random effects	Variance (std. dev.)	Variance (std. dev.)
Group (Intercept)	0.002 (0.048)	0.003 (0.055)
Residual	0.019 (0.139)	0.039 (0.197)
Log likelihood	343	109.9
<u>n</u> individuals	726	772
<u>n</u> groups	61	61

*** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; * $p < .05$; + $p < .10$ ^b Response variable coded 0.0 to 1.0^c p-values generated through MCMC simulation (100,000 rounds)

Full name: Jennifer Wingate

Email: jen_wingate@yahoo.co.uk

Title of the paper: Conceptualising community development as contagious: the creation of an embryonic biosocial model of community development through the examination of a civil society organisation in the United Kingdom.

Your institution: Improvement and Development Agency for Local Government (IDeA). Research was undertaken as part of a post-graduate course at the University of Cambridge.

Position in the institution: Community Engagement Adviser (employee at the IDeA). Graduate of the Master of Studies in Social Enterprise and Community Development (University of Cambridge).

City/Country: London, United Kingdom.

Language of the presentation: English.

Thematic area: Deepening democracy in civil society

Format of the proposal: Academic presentation (15 minutes).

Abstract

By viewing community development through the lens of a biosocial model drawn from epidemiology, the paper explored whether a different understanding can be gained. It applied the British government definition of community development, as a certain set of values and practices which overcome disadvantage, to explore whether community development can be conceptualised as contagious.

The research examined the case study of the Wayland Partnership Development Trust, a civil society organisation which operates as a rural social enterprise in Norfolk, United Kingdom. The way community development spread within and beyond the Partnership was established, and was seen to follow a similar pattern as that for a propagated epidemic, which demonstrated that, within the case study, community development could be conceptualised as contagious. The biosocial model assisted the identification of influential individual and social factors, which acknowledged the complexity of the environment in which community development occurred.

The research suggested that this conceptualisation has implications for policy and practice. This included the provision of support to individuals which increases their susceptibility to the community development contagion, in addition to the creation of the mechanisms of transmission and environments in which the contagion can thrive.

Introduction

How community development is perceived affects the policies and practice that seek to support it. Traditional deficit models – based on identifying problems in a community – result in community development practice and policy that seeks to fill the identified gaps (Foot, et al., 2010). An opposite approach is taken in asset based models which seek to strengthen and build on what already exists (Foot, et al., 2010).

An alternative model adapted from epidemiology is proposed here. Through a case study of a civil society organisation, it seeks to understand how individuals behaved and interacted, as well as

the social factors which influenced community development. It highlights the atypical democratic behaviours and levels of civil society participation of the individuals who spread community development in the area. An embryonic model of community development as contagious is developed and implications are indicated for policy and practice adaption to help communities to flourish.

English community development context

In England the term community development has been used to describe a wide range of voluntary collective actions, behaviours and participation for over fifty years, and is central to current government policies. Its roots were in self-help (Taylor, 1992; Banks, et al., 2003), and common features are that it increases the capacity of communities to participate in democracy and decision making, as well as enabling economic progress (Mayo, 1974; Taylor, et al., 1987; Community Development Exchange (CDX), 2009).

During the last two decades, community development was seen as a mechanism to overcome a range of interconnected issues of deprivation, so it was integrated into regeneration programmes of the British government, such as the Single Regeneration Budget (Mayo, et al., 2003), New Deal for Communities (Cabinet Office, 2001) and the Market Towns Initiative (Countryside Agency, 2004), as well as European programmes such as LEADER II (European Commission, 2001).

This evolution has led to an emphasis on the behaviours associated with the values of community development. The government definition states that community development is a specific, “set of values and practices which plays a special role in overcoming poverty and disadvantage, knitting society together at the grass roots and deepening democracy” (CLG, 2007, p13). These values and practices include “1.Social justice, 2.Self determination, 3.Working and learning together, 4.Sustainable communities, 5.Participation, [and] 6.Reflective practice” (CLG, 2007, p13).

The social capital model (based upon Putnam, 1993, 1995, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004) has dominated community related policies in the UK in recent years, for example Face to Face, Side by Side (CLG, 2008a). It continues to be at the centre of policies that seek to strengthen communities and achieve broad social outcomes, (such as CLG Community Policy Futures (2009a) and the Fair Society, Healthy Lives (Marmot Review, 2010)). The focus of community development work has been based on the social capital interpretation of networks, norms and behaviours, for example, the support of community associations and organisations as a place where networks are formed and norms of behaviours are encouraged.

An epidemiological context

Epidemiology has been variously defined (Coggan, et al., 2003; Gillam, et al., 2007; Webb, et al., 2005), however, an often cited definition is, “...the study of the distribution of the disease or a physiological condition in human populations and of the factors that influence the distribution.” (Lilienfeld, 1976, p.3)

To understand the development of modern epidemics, such as Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immune Deficiency Syndrome (HIV/AIDS) and Tuberculosis (TB), Farmer (2001, 2005, 2006) developed an epidemiological framework. His biosocial model encompasses two interconnected spheres - individual factors (e.g. age, gender and pre-existing conditions) as well as factors determined by society (e.g. access to healthcare, patterns of employment and levels of nutrition). The model understands the determining factors that increase people's susceptibility to the disease, and the effects of these on the spread of the contagion and the prognosis.

This provided an epidemiological framework that could be adapted to conceptualise community

development as contagious, as it acknowledged the interconnectedness of and interactions between social and individual factors.

Lacunae of community development as contagious

The development of a hypothesis of community development as contagious and the adaptation of Farmer's biosocial model required responses to a number of questions. The first issue was to establish whether there was a pattern of contagion and if so what that was. Was this the dendritic pattern of a typical propagated epidemic Lilienfeld (1976), or alternatively was it akin to the indefinite and internally reinforcing growth of social capital (Putnam, 2002; Coleman, 1998). Within the pattern of contagion, is it possible to identify individuals who are epicentres of the contagion, people who Schudson (2002) might term 'civic sparkplugs'? Secondly, the mechanisms of transmission needed to be established and also whether these evolved and adapted over time. Finally, based on Farmer's (2006) biosocial model, the influencing factors at play needed to be identified, at the level of the individual and society, and likewise the nature of the role played by any previous infection.

Methods

This descriptive study focused on the identification of the pattern of contagion and the factors that influenced the spread of community development (as a set of values and practices¹). Thus the research methodology needed to enable community development to be explained and explored in a contemporary context, through individual accounts and behaviours; and to develop the embryonic biosocial model; therefore a qualitative approach was selected (Richards et al., 2007).

Given the explanatory nature of the research a case study methodology achieved most congruence (Yin, 2003a), with qualitative data generation supported by quantitative data gathering (Robson, 2002; Richards, et al., 2007; Yin, 2003b). A single case study approach was selected, so that the depth of knowledge could be acquired to test the novel paradigm. The case study was selected using three criteria (longevity in undertaking community development, the existence of sufficient secondary data sources to aid data triangulation, and willingness to participate).

A "purposeful sampling" (Richards, et al., 2007, p.195) technique was used to select individual study participants. The principle qualitative data generation approach has been through semi-structured interviews. The key lines of enquiry applied open-ended questions, which sought to understand how and why community development occurred. The structured element of the interviews applied the Social Capital Harmonised Question Set (Green, et al., 2003). Demographic data was also collected for each of the interviewees. Quantitative and qualitative data were applied in the triangulation of results.

Case Study: Wayland Partnership

The Wayland Partnership Development Trust (the Partnership) covers the an area of Norfolk, England, which includes the market town of Watton and the surrounding thirteen parishes; with a population of approximately 15,000 people (Dempsey, 2006). The Partnership was formed to facilitate joint working between the villages and the town (Gordon, 1998). It was initiated in 1996 and became legally constituted in 2000 (as a Charity and Company Limited by Guarantee). At the time of the study (spring 2009) the Partnership consisted of five founding trustees; a Partnership Representative Group (approximately twenty partners); and three members of staff.

The role of the Partnership has been to "promote the economic, social, environmental, physical and cultural well-being of the Wayland area" (Wayland Partnership Development Trust, 200?a, p.6). The

¹ The definition applied was that of the British Government (CLG, 2007), at the definition contemporary and forming the context in which the case study operated.

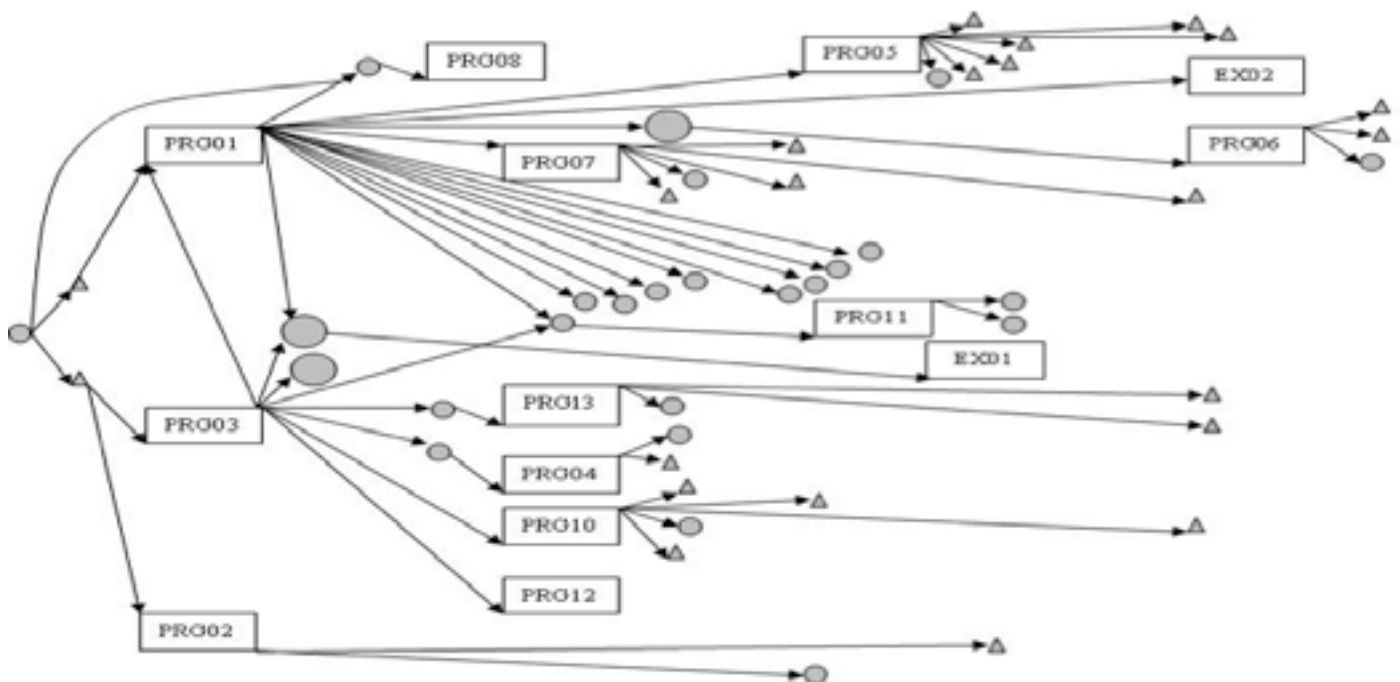
Partnership's stated objectives and approach are similar to the government definition of community development. The Partnership operates as a social enterprise and describes its approach as being rooted in community development. The Partnership's achievements have included: supporting local businesses; environmental enhancements; encouraging tourism; and supporting community activities.

Conceptualising community development as contagious: observations and findings

Pattern of contagion

The pattern of contagion in the case study (see Figure 1) has been established principally through an analysis of responses to the questions 'Who have you involved in the work of the Partnership?' and 'How did you become involved in the Partnership?', and supplemented with analysis from other points in the interviews. In epidemiological terms the doubling time (the time for the number of people who have contracted the contagion to increase by 100%) was initially rapid and then the pace slowed.

Figure 1 Pattern of contagion
c1998-2000 c2000-2003 c2003-2006 c2006-2009



The pattern of spread is dendritic, thus similar to the typical propagated epidemic identified by Lilienfeld (1976), rather than the pattern of indefinite and self-reinforcing growth for social capital (Putnam, 2002 and Coleman, 1998).

There are two clear epicentres (PRG01 and PRG03) which have propagated the majority of the spread, reflecting their roles as leaders in the creation phase. The epicentres possess some common characteristics and resources; these include having resided in the area for a long time (over 20 years), being eminent with multiple and extensive personal networks of contacts (in different spheres), and access to mass communication (e.g. editing a community newsletter). Both also exhibit a lively and engaging passion for the cause. Many interviewees who had been infected by these epicentres described themselves as having been convinced and recognised that the Partnership "was a good idea" (PRG04 and PRG12). The interviewees believed that the ideas were achievable and would bring benefits ("I realised that there was something to gain from both sides" (PRG05)). Even the

one person (PGR11) who expressed scepticism about the potential gains acknowledged that they joined in because they didn't want to miss out – suggesting that the perceived risk of not joining was greater than that of participating.

In the later stages the role of PRG03 ceased. This demonstrates that it is possible to contract the community development contagion, and then to develop resistance to it. In this case, the sense of frustration caused the person to act, to passionately promote the ideas and to pass on the contagion. These same emotions, however, also caused the resistance to the contagion in the second phase, due to perceived lack of support from some larger organisations and slow pace of change. These, together with changes in other individual factors, led the person to 'burn out' and cease to play an active role in its propagation. They have since re-contracted the contagion (in the latest stage), their susceptibility changed as a result of individual and social factors (e.g. characteristics and motivation on a particular issue).

Mechanisms of transmission

Analysis of the interviews shows that the mechanisms of transmission have changed over time. Initially, the principle mechanism was to make direct approaches to existing organisations to raise the profile of the issues, promote the benefits of the Partnership, seek solidarity and financial support. Latterly, with the establishment of a community asset, Wayland House, the contagion has spread through two mechanisms. Firstly by a 'self-infection', as PRG01 described it "... people come in and you start chatting to them and you think, umm, they would make a good volunteer". Secondly, through supporting service users, people are actively identified who can engage in the Partnership's work. PRG01 described this as "building credits in the bank" which the Partnership can later draw on. The levels of susceptibility to community development and the mechanisms of its transmission are affected by a range of individual and social factors.

Individual (bio) factors

Individual factors have been identified across the majority of interviewees with the contagion, these were: characteristics, emotions, motivations, behaviours, socio-economic status and prior infection.

Characteristics included the ability to take risks and innovate - in the words of one interviewee "I mean it was a gamble, but..." (PRG07). Additionally, drive and commitment to see ideas through was widely expressed. One interviewee acknowledged that their "single-mindedness helped at the feasibility stage" (PRG03). Furthermore, they believed that they can make a difference to the challenges facing their community. This is reflected by their feelings of influence, as measured through the principle government indicator of community empowerment "the percentage of people who feel able to influence decisions in their locality"² (CLG, 2008b, p.9). The interviewees responded 66% "definitely agree" or "tend to agree", against a national average of 39% (CLG, 2009b, p.4) and a local authority average of 32% (CLG, 2009c).

A range of emotions were expressed including anger over the decline of the area, together with frustration at being unable to access external funding available to the area. These emotions led people to reach a tipping point and prompted action. Interviewees also expressed pride and passion about the locality; with high levels of satisfaction with it as a place to live (100% responded "very satisfied" or "fairly satisfied" to the question "Overall, how satisfied or dissatisfied are you with your local area as a place to live?" (Green, et al., 2003). This compares to a national average of 81% (CLG, 2009b, p.14) and a local authority average for the area of 82.2% (CLG 2009c). Many felt that

² The data collection process for this measure is through the Place Survey (CLG, 2008c; 2009c; 2009d) and the Citizenship Survey (CLG, 2009b) but the methodology differs, the former using a postal questionnaire and the latter face-to-face interviews.

adverse media coverage of the town had been unjust. Emotions also led to the belief that they could create a better future for the area.

Individual behaviours have a high level of commonality amongst the Partnership members in civic participation measures. The rates of participation in voting by the interviewees were 93% in the last general election and 86% in the last district council election, demonstrating a high level of commonality of behaviour amongst the interviewees. The behaviour is markedly different from the national average, with 61% of the population voting in the last general election (Economic and Social Research Council, 2009) and voter turnout being 35.5% in the last Breckland Council election (Electoral Commission, 2007).

On civil and social participation measures there is a high degree of commonality within the responses. All except one Partnership interviewee have been involved in organised group social activity in the last year, and all have given unpaid help to groups (in addition to the Partnership) in the same time period. The individuals are active members of their community, and could be termed joiners. These participation rates are much higher than the national figures, with 41% of the population participating in formal volunteering in the last twelve months, and 63% in informal volunteering in the same time period (CLG, 2009b). Additionally, contact with friends, relatives and neighbours are consistently high, with all except two interviewees responding “on most days” or “once or twice a week” to questions on frequency of social interactions.

Behaviours of the individuals, with high frequencies of social, civil society and civic participation, have raised their probability of coming into contact with the contagion. Once the contagion was contracted, these same behaviours increased its potential spread.

Motivations expressed for getting involved were a sense of duty, an enactment of faith or beliefs, a desire to “give something back” and a life episode (e.g. retirement or recovering from ill-health). A sense of duty was principally a result of participating on behalf of an organisation. All the other motivations are indicators of an individual’s susceptibility.

Some socio-economic characteristics were similar across the interviewees. All except two Partnership members interviewed were over 50 years old. All had lived in the area for over 20 years, except two who have lived there for over 10 years. For other variables, such as income, educational attainment and nature of occupation (e.g. retired, employed or self-employed etc.) there was no commonality. Prior infection is indicated as a factor in susceptibility. All the interviewees had given unpaid help or taken part in voluntary community action prior to their involvement in the Partnership. It seems to indicate that it increases susceptibility to re-infection, however, this requires further investigation to identify the impact of negative experiences on future susceptibility.

Social Factors

A range of social factors affecting the pattern of contagion, susceptibility and prognosis, have been identified, including: catalysts, the organisational infrastructure in the area, perceptions of the Partnership, timing and the political environment.

Catalysts which have been cited as reasons for the creation of the Partnership range from tragedy (the unexplained death of a young person) and the associated poor image of the area portrayed in the national press, to local economic decline, through to an opportunity to secure regeneration funding. All of these factors led to people no longer being able to accept the status quo, and thus increased their susceptibility. The strongest affect on prognosis by a catalyst appears to be access to funding. Success in securing external funding from the initiation stage had a compounding effect of more deeply engaging those with the initial contagion and of increasing the susceptibility of some

people who had originally been resistant.

The pattern of contagion has been heavily influenced by the organisational infrastructure in the area. The two epicentres were originally infected by a local organisation, and the mechanism of transmission relied upon the organisational infrastructure in the initial stages. In effect, the contagion first spread through a network of the 'usual suspects' who were already participating in organisations. In the later stages this has remained the principle mechanism of transmission. This reliance on the 'usual suspects' presents an interesting dilemma for community development: to what extent does the ease of transmission through the usual suspects put at risk the achievement of the value of social justice? What are the practices and behaviours which could spread the community development to those who are less susceptible (often termed 'hard to reach')? In the case study it was the physical presence of Wayland House and the activities of the Partnership which enabled the contagion to spread to those who were not engaged in organisations.

Perceptions of the Partnership impacted on the ability to spread the contagion. The Partnership was consistently seen by the interviewees as an organisation that could get things done, cut through bureaucracy and bring benefits to the area. Many examples were cited of the Partnership's projects which have made a positive physical or emotional impact. Additionally, the creation of Wayland House increased the Partnership's visibility. It has been a focal point for activity and brought more people into contact with the Partnership (providing opportunities for self-infection). The creation of a legal entity was not necessary in the early stages for the propagation of the contagion, but enabled funding to be secured and the creation of a legacy for the area, as it gave reassurance by holding the assets in trust for future generations.

Timing of the formation and growth of the Partnership increased the availability of opportunities, which enabled them to maximise the opportunities afforded by the policy and funding cycles. Similarly, the changing priorities and funding cycles have resulted in the lack of access to funding being the most significant current barrier to the Partnership.

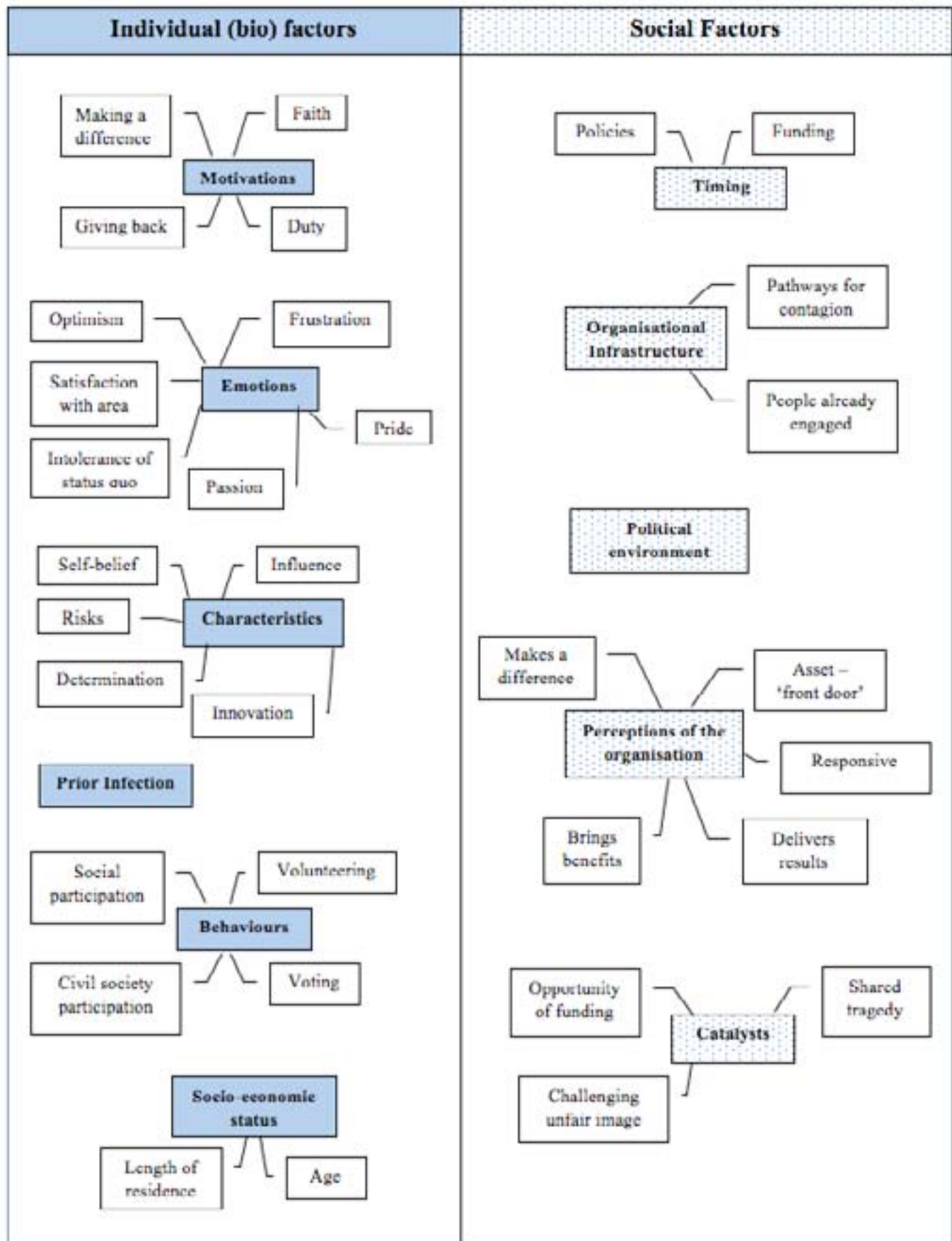
Additionally, the political environment at a local level caused by one particular external organisation has had an impact on the pattern of contagion. The organisation initiated discussions by asking the two epicentres to look into what action could be taken to improve the town. Through political changes (and so the characteristics of its members) it became the most frequently cited hindrance to the Partnership in the later stages. Although this is of a smaller scale than the political changes which affected the spread of HIV/AIDS in a number of countries (as identified by Farmer, 2001) it does illustrate that local political changes impact upon the community development contagion.

A developing model of community development as contagious

The analysis of the case study has identified a range of interconnected factors (Figure 2) which impact on the susceptibility of individuals, and prognosis, as well as the pattern of contagion. The mechanisms of transmission have been seen to be influenced by the local organisational infrastructure and social networks, the visibility of the epicentres and the Partnership, and the approach taken to engaging and responding to people who seek support. Together these form an embryonic model of community development as contagious.

The embryonic model developed here raises questions for community development on the methods for initiation, stimulation and deliberate propagation of the contagion. Conceptualising community development as contagious emphasises the values and practices of community development as these are what pass from person to person, so affecting the way in which people act and behave. The principle implication is that opportunities for interactions (in which the contagion can pass) are required.

Figure 2 Bio-social factors of community development



Policy implications

The challenge for policy is how to best support the individual and social factors which would create

an environment where the contagion can thrive, so that community development becomes the norm in an area.

The political environment, at a national and local level, was identified as creating both enablers and barriers. The Partnership was a constant in this environment of flux, so was able to support the longer term growth of capacity in the area. To support the spread of the community development contagion, particularly to those who have lower susceptibility levels, policy needs to provide a greater level of continuity and to support civil society organisations in a manner that enables them to take the long view.

Access to finance, as a result of government policies, was identified as one of the contributing factors which supported the pattern of contagion, especially during the early stages. It helped build the credibility of the Partnership and its proposals, and demonstrated that it was possible to make a difference. This suggests that government policies which enable access to finance, even through relatively small grants, can support community development.

The state can also play a role in setting policies which support the individual factors. The people involved in the Partnership displayed behaviours and perceptions which are different to the general population. Policies which engender these behaviours in a larger proportion of the population are likely to improve the levels of susceptibility and likely prognosis.

Policy could support those with the contagion to avoid burn out. For example, through being responsive to their attempts at influencing decisions, not presenting unnecessary hurdles, and recognising that the motivations for involvement are not necessarily the same as those of the state. As prior infection has been found to play a role, the state could assist by encouraging behaviours that lead to the first contraction of the contagion, particularly at a relatively early age. The interviewees were divided between one group which felt that voluntary community action was a way of life and the other for which it began once they retired. The potential for community development to spread in a population would be greater if a higher proportion of the population had a prior infection, as long as this provided a positive experience.

The greatest implication for policy is the need to understand the interconnected factors, and how policies set in one sphere will impact upon the ability for the contagion to spread. Although policy implications have been identified above for some of the factors, the key to providing an environment where the contagion can thrive will be in developing and implementing policies which support the entire range of factors.

Practice implications

The interventions that would enable the spread of community development are focused on the need to support actions which increase the individual's susceptibility, increase the likelihood of a positive prognosis, and create an environment in which the contagion can thrive.

An implication for practice is the acknowledgement that people have varying capacities for community development. The pattern of contagion in the case study relied upon the two epicentres, at least in the initial stages. Community development practice would need to be able to identify these 'civic sparkplugs', and then help to support them. 'Burn-out' of sparkplugs or epicentres has been identified as an issue, thus practice would need to provide support which would avoid this, and not to become over reliant on them to propagate the contagion. An example of this could be the enabling of civic sparkplugs to identify ways of taking less intensive roles as the contagion reaches the middle and later stages in the pattern.

One interpretation is that every citizen or member of a community is standing on a seesaw, with the civic sparkplugs at one end and those people who are more individually focused at the other; the balance point divides those with the contagion from those without. A question for practice is how to increase susceptibility, so moving people towards the civic sparkplug end. The aim would be to move as many people as possible towards and beyond the central balancing point, so to have contracted the contagion, whilst recognising that not everyone will become a civic sparkplug. To maximise impact with limited resources, community development practice would focus on those people nearest to the middle and support them to gain the factors which enable them to cross the central point. The level of resources required to reach those people with least susceptibility, could reduce as the proportion of the population with the contagion increases, as there is an increased likelihood of people coming into contact with the contagion. In the later stages the principle propagators are likely to be the community rather than community development practitioners. The potential to have contracted the community development contagion and then move back past the central point by developing resistance was observed. Therefore, community development practice needs to recognise, adapt and support the changes in this dynamic process.

A dilemma for community development practice is the achievement of the value of social justice in this model. The pattern of contagion will spread most easily to those people who have the combination of individual and social factors that make them very susceptible. If left to take its natural path, those people in the community who are currently hardest to reach (with lowest susceptibility) are at risk of being excluded from the pattern. Practice will need to give some focus to those who are considered hardest to reach, and support them to develop the factors which increase their susceptibility. Additionally, those that propagate the contagion need to be mindful of how their actions support the value of social justice.

The pattern of contagion could itself provide a basis on which to plan community development interventions; both in identifying civic sparkplugs, as well as in planning the timing of interventions to support the growth of contagion in different phases. This would require a rebalancing of the role of community development practitioners from a focus supporting formalised organisational structures, to one which emphasises providing opportunities for individuals to come together and facilitating pathways through which the contagion can spread.

Conclusions

The epidemiological perspective explained a combination of biosocial factors which operate at the level of the individual and society. This viewpoint provided an approach to analysis which reflected the complexity and interconnectedness of the factors which caused the initiation and spread of community development. The factors together with the pattern of contagion formed a developing model of community development as contagious.

Amongst the individual factors, it was shown in the case study that those people with the contagion had higher than average levels of participation in civic life and civil society. This indicates that community development can have mutual benefits in supporting community action and deepening democracy.

This conceptualisation indicates alternative approaches to supporting the development of communities. In general, these seek to rebalance the emphasis of interventions and policy, away from the predominance on supporting formal associational activities, towards supporting the civic sparkplugs, creating environments where the contagion can spread and increasing the susceptibility of individuals to the contagion.

A repositioning of the policy focus is proposed by the model, with a shift to supporting the development

of factors which increase susceptibility and improve prognosis. For this to be achieved, there would need to be a fundamental change that enabled the development of comprehensive policies which support the range of interconnected factors.

The implications for community development practitioners from this model principally focus on the role performed. The research suggests a change in emphasis to the identification and support of civic sparkplugs, along with increasing the susceptibility of other members in the community, especially the harder to reach. Additionally, the role would refocus from supporting associations, to supporting the mechanisms of transmission, individual and social factors.

The developing model presented here started to explore this alternative conceptualisation of community development as contagious. Through further research the model could be refined to reflect the reality in a range of community development situations, and to evolve into a generalisable paradigm and set of practice principles. In this way, the tragedy and catalysts that created the environment for community development to thrive in the case study area has the potential to create ripples of community development over a much broader arena.

References

Banks, S., Butcher, H., Henderson, P. & Robertson, J., 2003. Management for community practice: 'an idea whose time has come'. In: S. Banks, H. Butcher, P. Henderson, & J. Robertson, eds. 2003. Managing community practice: principles, policies and programmes. Bristol: Policy Press. pp.1-6.
Cabinet Office, 2001. A new commitment to neighbourhood renewal: national strategy action plan. [pdf] London: Cabinet Office. Available at: <http://collections.europarchive.org/tna/20090106142504/http://www.neighbourhood.gov.uk/displaypage.doc.asp?id=85> [Accessed on 15th May 2009].

Coggan, D., Rose, G. & Barker, D.J.P., 2003. Epidemiology for the uninitiated. 5th ed. London: BMJ Books.

Coleman, J., 1988. Social capital in the creation of human capital. The American Journal of Sociology, 94, S95-S120.

Communities and Local Government (CLG), 2007. The community development challenge. London: Communities and Local Government.

Communities and Local Government (CLG), 2008a. Face to face and side by side: a framework for partnership in our multi faith society. [pdf] London: Communities and Local Government. Available at: <http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/898668.pdf> [Accessed 11th October 2008].

Communities and Local Government (CLG), 2008b. National indicators for local authorities and local authority partnerships. Handbook of definitions: annex 1 stronger and safer communities. London: Communities and Local Government. [pdf] Available at: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/735115.pdf> [Accessed on 5th December 2008].

Communities and Local Government (CLG), 2008c. Place survey 2008-09 technical annex. London: Communities and Local Government Publications.

Communities and Local Government (CLG), 2009a. Community Policy Futures. London: Communities and Local Government. [Unpublished].

Communities and Local Government (CLG), 2009b. Citizenship survey April-December 2008,

- England: cohesion research statistical release 7. [pdf] London: Communities and Local Government. Available at: <http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1208751.pdf> [Accessed 25th May 2009].
- Communities and Local Government (CLG), 2009c. Place Survey England – Headline Table Results 2008. [Spreadsheet] London: Communities and Local Government. Available at: <http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/statistics/placesurvey2008> [Accessed on 13th March 2010].
- Communities and Local Government (CLG), 2009d. Place survey 2008-09 manual. 2nd ed. London: Communities and Local Government Publications.
- Community Development Exchange (CDX), 2009. What is community development? [Online] Sheffield: CDX. Available at: <http://www.cdx.org.uk/what-is-community-development> [Accessed 30th May 2009].
- Countryside Agency, 2004. Engage the community for a successful market town. [Online] Cheltenham: Natural England. Available at: <http://p1.countryside.gov.uk/LAR/archive/presscentre/markettownsevaluation.asp> [Accessed on 28th June 2009].
- Dempsey, C., 2006. Healthcheck of the Wayland area. Watton: Wayland Partnership Development Trust. [Unpublished].
- Economic and Social Research Council (ESRC), 2009. ESRC Society today: election in the UK. [Online] Available at: <http://www.esrc.ac.uk/esrcinfocentre/facts/index15.aspx?ts=1> [Accessed 23rd May 2009].
- Electoral Commission, 2007. 2007 English local elections statistics for district authorities. [Online, spreadsheet] Available at: http://www.electoralcommission.gov.uk/_data/assets/excel_doc/0004/47245/Electoraldatabyauthorityfordistricts-2007/localelectionsinEngland_ws_27870_20503_E_N_S_W_.xls [Accessed 25th May 2009].
- European Commission, 2001. Homepage archive. [Online] Brussels: European Commission Directorate General for Agriculture. Available at: http://ec.europa.eu/agriculture/nr/leader2/rural.europe.cfm?selected_lang=en [Accessed 1st May 2009].
- Farmer, P.E., 2001. Infections and inequalities: the modern plagues. Berkeley: University of California Press.
- Farmer, P.E., 2005. Pathologies of power: health, human rights, and the new war on the poor. Berkeley: University of California Press.
- Farmer, P.E., 2006. Aids and accusation – Haiti and the geography of blame. 2nd ed. Berkeley: University of California Press.
- Gillam, S., Yates, J. & Badrinath, P., 2007. Essential public health: theory and practice. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gordon, C., 1998. Wayland Development Partnership: Wayland development strategy feasibility study. Glanvay: The Environmental and Development Company.
- Green, H. & Fletcher, L., 2003. Social capital harmonized question set: a guide to questions for use in the measurement of social capital. [pdf] London: Office of National Statistics. Available at: <http://>

- www.statistics.gov.uk/socialcapital/downloads/userguide.pdf [Accessed 15th February 2009].
- Foot, J. & Hopkins, T., 2010. A glass half-full: how an asset approach can improve community health and well-being. London: Improvement and Development Agency.
- Lilienfeld, A.M., 1976. Foundations of Epidemiology. New York: Oxford University Press.
- Mayo, M. (1974). Community Development and Urban Deprivation. London: Bedford Square Press.
- Mayo, M. & Robertson, J. (2003). The historical and policy context: setting the scene for current debates. In S. Banks, H. Butcher, P. Henderson, & J. Robertson, eds., 2003. Managing Community Practice: principles, policies and programmes (pp. 23-34). Bristol: Policy Press.
- PRG01-13, 2009. Transcripts of interviews conducted for the research. [Unpublished].
- Putnam, R.D., Leonardi, R. & Nanetti, R. Y., 1993. Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton Press.
- Putnam, R.D., 1995. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy* , 6(1), pp. 65-78.
- Putnam, R.D., 2000. Bowling alone: the collapse and revival of American community. London: Simon & Schuster Paperbacks.
- Putnam, R.D., 2001. Social capital: measurement and consequences. [pdf] Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Available at: www.oecd.org/dataoecd/25/6/1825848.pdf [Accessed 10th October 2008].
- Putnam, R.D., 2002. The prosperous community: social capital and public life. [Online] Washington: The American Prospect, 30th November 2002. Available at: www.prospect.org.uk/cs/articles?article=unsolved_mysteries_the_tocqueville_files [Accessed 8th December 2008].
- Putnam, R.D., 2003. Bowling together. In: E.J. Dionne, K. Meltser Drogosz & R.E. Litan, eds., 2003. United we serve: national service and the future of citizenship. Washington D.C.: Brookings Institute Press. pp. 13-19.
- Putnam, R.D., Feldstein, L.M. & Cohen, D., 2004. Better together: restoring the American community. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Richards, L. & Morse, J.M., 2007. Readme first for a user's guide to qualitative methods. 2nd ed. London: Sage Publications.
- Robson, C., 2002. Real world research: a resource for social scientists and practitioner-researchers. 2nd ed. Oxford: Blackwell Publishing.
- Schudson, M., 2003. How people learn to be civic. In: E.J. Dionne, K. Meltser Drogosz & R.E. Litan, eds. 2003. United we serve: national service and the future of citizenship. Washington D.C.: Brookings Institute Press. pp. 263-277.
- Taylor, M., 1992. Signposts to community development. London: Community Development Foundation and National Coalition for Neighbourhoods.
- Taylor, M., & Presley, F., 1987. Community work in the UK 1982-6. London: Library Association Publishing.

The Marmot Review, 2010. Fair Society, Healthy Lives. London: The Marmot Review.

Wayland Partnership Development Trust, 200?a. The Wayland Partnership handbook. Watton: Wayland Partnership Development Trust. [Unpublished].

Webb, P., Bain, C. & Pirozzo, S., 2005. Essential epidemiology: an introduction for students and health professionals. Cambridge: Cambridge University Press.

Yin, R.K., 2003a. Case study research: design and methods. 3rd ed. London: Sage Publications.

Yin, R. K., 2003b. Applications of case study research. 2nd ed. London: Sage Publications.

Youth Participation –Political and Pedagogical Dimensions. Some Case Studies from Austria

Werner Wintersteiner, Klagenfurt University, Austria

When dealing with youth participation in politics, two approaches are possible:

- To focus on social struggles. Crucial questions in this respect are, for example: In which kind of conflicts take young people part? What is the specific role of the youth? What is the outcome?
- To focus on the learning processes in youth participation. This approach generates questions like: How are learning and action interconnected? What do students need to learn before getting involved in politics? What do they learn while participating?

In this paper, I will focus on youth participation as a learning process in formalised (school and para-school) learning settings. In analysing “success stories” of civic education and democratic participation of young people, I want to detect the reasons for success, the factors that help or hinder the involvement of young people in politics. Are there common patterns in these stories? The paper is based on interviews with selected teachers or NGO representatives as well as on own experiences as practitioner in the field. My main objective is to examine the role of the teachers: Which strategies of intervention are helpful respectively obstructive? What is the professional “habitus” of successful teachers? Which general conditions are necessary to bringing to bear the qualities of good teachers? Which structures and mentalities help or hinder the further development of youth participation?

1. Introduction:

The Austrian situation

Since 2008, Austria is the only country in Europe and one of the rare countries in the world where young people from 16 years onwards have the right to vote at the community, the regional and the national level. This new legislation has provoked vivid debates. Critics raise the question if young people are mature enough to vote. They argue that such young people simply copy their parents’ attitudes instead of developing their own political beliefs. Others, at the contrary, object: Many adults are by no means better prepared to take part in the political life. All objections against youth participation are exactly the same arguments that, one century ago, were raised against the right of vote for women!

In any case, the classic adults’ neglecting of young people’s interest in politics has proven to be wrong. In autumn 2009, Austria’s students, despite their reputation to be less politically active than for instance the Germans or the French ones, started an international wave of protest. The students’ protest in Vienna, from October to December 2009, triggered strikes and occupations of university buildings in other parts of the country and in Germany, as well as a solidarity movement in several European countries.

Other very relevant and encouraging examples of young people’s activism are very often linked to Austrian immigration policy. They show their solidarity with their immigrant peers in the classroom or in the soccer club whose applications for asylum are rejected and who are deported back to their “homelands”. Moreover, young asylum seekers do not accept their sort, escape to the authorities by hiding themselves with the help of Austrian supporters and use efficiently the media to show that they are perfectly integrated. A very well-known example is the case of 16-years old Kosovo girl Arigona Zogaj who, despite a negative notification of her asylum application, for several years successfully managed to stay in Austria. Her case even inspired a well-known Austrian writer to a

screenplay.¹ These examples clearly show that young people do become very active when their very interests are at stake. However, this is not the soft and well-mannered political engagement, imagined by educational theorists, but a “crude” and existential resistance...

While Austria has a pole position in legal youth participation very little has been done in preparing young people for their role as citizens. Civic education is still at a very low level and not yet a subject on its own in many types of school. Despite some progress in the last years, on the level of legislation, concepts and activities, the situation is still very unsatisfying, both in terms of the standing of civic education in the school curricula and in terms of teacher education.

Moreover, there is a clear lack of a coherent policy for civic education and youth participation in Austria that includes school education, social work, legislation, and political culture. It seems that the responsible politicians were not fully aware of the scope of their act when they decided to extend the right to vote to young people of 16 years.

2. The Concepts:

Politics and Education, Youngsters and Participation

„En el principio era el Verbo“ – „In the beginning was the Word“ (John, 1), it all begins with the word: Words express in a concentrate form the concepts how we understand and map the world. What is our concept, what is the appropriate word for educating people to participate in the political life? In English the term civic education or citizenship education is used, in Spanish it is called educación cívica. In the German speaking area, in contrary, there is not such a word as civic education. We use the term political education which is obviously not only a different expression, but a different concept. In German you cannot use the term civic or citizen, because in this language, there is no difference between citizen and bourgeois. The word Bürger (= citizen) refers to social strata rather than to political participation: Bürger means upper class in contrary to lower class. Thus, long time, civic education was called Staatsbürgerkunde which described a rather authoritarian idea – to educate well-disciplined ‘yes’ men and women. It was in direct opposition to this concept that the term political education was introduced in the educational system, some 30 or 40 years ago. However, political refers to the content of this subject, like geography or biology. It sounds like education about politics, not so much like education for politics and for political participation. In order to emphasise the participatory aspect, in the last years, a new term was born: educating for democratic action (demokratisch Handeln), not fully recognised, however, and not fully convincing, either. Thus, the English term education for democratic citizenship is coming into use in the German speaking area.

In any case, participation is the key for civic education. The term participation, in general, means having access to power, when power is understood as a function of human relations in the sense of Hannah Arendt : “Power corresponds to the human ability not just to act but to act in concert. Power is never the property of an individual; it belongs to a group and remains in existence only so long as the group keeps together.” (Arendt 1969, 44). In a democratic state, all full citizens have the right to participate in various forms, including the active and the passive right to vote. The term participation refers

„generally to the process of sharing decisions which affect one’s life and the life of the community in which one lives. It is the means by which a democracy is built and it is a standard against which democracies should be measured. Participation is the fundamental right of citizenship“ (Hart 1992, 7).

Emphasising on children and youth participation is crucial because participation is not self-evident for them. Children and young people are not fully recognised as citizens. They have no right to

vote and they are considered as people to be educated in order to become full citizens. This opens a series of contradictions between education and political life. What is the very aim of education? Education is needed in order to introduce them in the adults' life, which is an ambiguous idea. It can mean both, to teach them to accept the society as it is as well as to develop their capacity to renew the society. According to Hannah Arendt:

“Education is the point at which we decide whether we love the world enough to assume responsibility for it and by the same token save it from that ruin which, except for renewal, except for the coming of the new and young, would be inevitable. And education, too, is where we decide whether we love our children enough not to expel them from our world and leave them to their own devices, nor to strike from their hands their chance of undertaking something new, something unforeseen by us, but to prepare them in advance for the task of renewing a common world.” (Arendt 1961)

Hannah Arendt insists on the fact that we, the adults and educators, are responsible for the world. We cannot shift it on the shoulders of the young people. We have to explain them the world as it is, we have no right to make them live our own dreams of change. Yet, assuming our responsibility means also to cede a permanently growing part of the power to the younger generations. It is this dialectics between conservation and renewal, between conservatism and spirit of change, that characterises not only education as such but also any attempt to youth participation. We have to help them to create something new which does not mean to act instead of them but to enable them to act – at the long run – without us.

However, to some extent, the pedagogical situation is the contrary to the political situation (as long as political means a democratic society). Hannah Arendt warns to confuse education with politics and to use education as a political strategy:

“Education can play no part in politics, because in politics we always have to deal with those who are already educated. Whoever wants to educate adults really wants to act as their guardian and prevent them from political activity. Since one cannot educate adults, the word “education” has an evil sound in politics; there is a pretense of education, when the real purpose is coercion without the use of force.” (Arendt 1961)

Education can play no part in politics, but politics do play a part in education, and the interesting in youth participation that is it is located on the edge between politics and education. This makes participation a cornerstone not only of civic education, but of education as such. This has various aspects:

- participation as a principle of any education (with very different degrees of real participation, nevertheless)
- participation as a method, as the unity of means and ends, especially in civic education
- participation as a topic to discuss, to furnish knowledge, as a theme to reflect and to study in civic education classes
- as part of the democratic life of a given society (democracy as a way of life)

This last factor is mostly neglected. It is not fully recognised that school democracy (to refer to the formal educational sector) is not just a preparation for a future life but that it is already this experience of participation. Thus democratic, participatory education has not only long-term and indirect effects on the society, but has also a direct and immediate impact. Participation of children and youth is not just an educational method or principle, it does not only belong to the educational sphere, but it is a political principle as well, and it is part of the civic sphere. Participation is not a favour to give or to refuse, but it is a right, put down in the UN Convention on the Rights of the Child, especially in article 12 and 13. Article 12 reads:

„1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

2. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law.“

The dialectics between conservation and renewal mentioned above is mirrored in the dialectics between the political and the educational aspect of participation. Sometimes it seems that both aspects are underestimated:

- The capacity of young people to create something new and to take active part in the social and political life
- The need of education before and while taking part

This does not mean that political involvement of young people outside of a pedagogical context is not possible (see the examples mentioned above). It simply means that there is a pedagogical responsibility to prepare, to train and to accompany young people to develop their capacities in (political) judgement and acting.

To sum up, my thesis is that a main criterion of the quality of participation projects is the way they deal with the dialectics of the political and the pedagogical sphere, of freedom and guidance, of trust and caring. This criterion will be used as a measure to assess the following practical examples of youth participation in Austria.

3. Participation in Practice: Case studies and their Interpretation

In order to show a wide range of situations, I have chosen two examples from schools in different parts of the country as well as two examples from extra-curricular youth work, one at a communal, one at an international level. The four examples are:

- From social research to social commitment (Rosana's story)
- "Open the school to the 'real world'!" (Gernot's story)
- "Please take us serious!" (Bettina's story)
- A Manifesto of the European Youth (my story)

Participation in (school) projects can be seen under two angles:

- Participation as a way of democratic learning: the school (or the classroom) is seen as a „polis“, the political forum
- Participation in the classroom as a first step to transgress the walls of the schoolhouse, and to participate in the true political sphere

The main focus is to understand how these two approaches are linked with each other and how at some "magical point" a participatory class room project can develop into practical political engagement beyond the school. The first two examples show exactly this transition.

3.1 From social research to social commitment: a secondary school class in Vienna

This is the story of a high school in Vienna where young people can – beside the ordinary subjects – choose „modules“ dealing with topical issues like „Refugees“. Generally, these modules allow students to experience more participation than ordinary classes do. My first example highlights the

link between getting knowledge and becoming involved in political action. It is the story of Rosana, an experienced class teacher for History and German. Having started to deal with “social learning” and peace education 20 years ago, she is still eager to experiment with new teaching methods and new contents.

Her module „Refugees“, for students from grade 6-8 (16 to 18 years old), offers students a chance of first hand knowledge about the life of asylum seekers in Austria. Students went to their homes, interviewed them and learned how they live, how few money they have per day, they were told about their frustration not to be allowed to work legally, understood the different cultures etc. They learned why Isolda flew from Georgia in war and were happy to hear that the asylum application of a Chechen family finally was accepted.

The knowledge that students have gained by their own investigations was different from other knowledge learnt in school. It was linked to their own personality because it had also an emotional component. They made very quickly the step from social research to social commitment, not because the teacher asked them to do so, but as integral part of their personal and group development. When they learnt that the asylum application of a young African girl was refused and she will be deported together with her little baby, they get very sad and angry. They tried all they could do to help her to stay, went to the municipality, criticised the order and demanded that she can stay. The attempt was in vain, the girl was deported, but they students had made a step from political learning to political action, from a guided activity to an autonomous acting.

In the discussion with the teacher Rosana, some factors that may have played in favour of this commitment can be identified:

- The role of the teacher seems to be decisive: Rosana is very committed herself, has contact with refugees and tries to help them whenever she can. Without having any official function in the community, she is a person with a political habitus.
- Participation is not an exception but the rule in her classes. When she teaches history, she does not simply present the facts, but she encourages her students to discussions and to make their own decisions. For instance when she teaches the war of the ancient Greeks against Persia, students have the task to discuss how Greeks could best defend themselves or to compare the political culture in Rome with the situation today ...
- The school climate: many teachers are working on similar projects and furthermore, they themselves act as political responsible citizens when their concerns are at stake. For instance they want to have a say when the new headmaster is to appoint ... In this way they practice the democracy they teach their students.
- Positive general conditions: the municipality of Vienna offers extra curricular programmes for peer mediation. Many students of Rosana’s school make use of this opportunity.

3.2 “Open the school to the ‘real world’!” (A secondary school, Klagenfurt)

For Gernot, a teacher of religious education and German in a vocational school in Austria, participation in the classroom is essential, too. He believes that this aspect makes the learning (and teaching) much more exciting. He is very well aware that sometimes it can take half a year or longer to prepare students to use their unusual freedom of deciding themselves about learning contents and methods. Yet, it is worth while: “For me it is essential to transgress the closed classroom. We need to bring the real world into the school. On the other hand, we should share the knowledge that we have produced in the classroom with a wider audience.” Thus, Gernot’s favourite teaching method is project work.

An example of such a project was the students’ research on the fate of the Jewish pupils in their own school during the nazi regime. They had to go to archives, contact university professors, discuss with the authorities. The outcome surpassed all expectations. The students discovered around 50

pupils and documented their life. A great number of these names were even unknown for historians. The students got a lot of acknowledgment and recognition for their work – a very stimulating effect for their further work.

The second and equally important aspect was the documentation and dissemination of their findings. Based on their new-gained knowledge, the students wrote a brochure and organised a public event in the school which was well covered by the local media. Furthermore, in cooperation with an artist, three memorial plaques were set up in the entrance hall of the school.

To Gernot, participation is always more than just a methodology of teaching. It is part of his pedagogical ethos: to “bring knowledge back” to the society. Teaching, to him, becomes a political act, and learning means also to learn to get in touch with an audience outside of the school. A further example: At the occasion of the visit of Brazilian bishop Erwin Kräutler, an Austrian descendant, students made research on unequal economic relationships between first and third world. They applied their knowledge by playing Boal’s “invisible theatre” in a department store where they demonstrated that the orange juice we consume is often produced by child labour. Further, they organised a symbolic protest against the cutting down of the Brazilian rain forest at the main square of the city.

For Gernot, the reasons for success of these projects are similar to Rosana’s observations:

- He insists that the good example and the enthusiasm of the teacher is the most important factor when it comes to inspire the pupils.
- Students need to get a chance to link their knowledge to their own life. For example, when they learned about children in nazi concentration camps, they were very touched by the puppets and toys that helped these children to survive. Observing their interest, Gernot asked them to bring the toys of their own childhood and to write them letters about what they have learned from the concentration camps.
- After a first period of scepticism, his headmaster and his colleagues are now very supportive. A few other teachers follow his example and make similar projects. This positive climate is also one reason why he is able to do his work inside and outside of the school.

3.3 “Please take us serious!” A pioneer Communal Youth Council, Villach

In several parts of Austria, there are communal or regional youth councils with different rights and different levels of activity. I will only discuss one example that I know the best since I was, together with others, involved in the creation of the Youth Council.

In a medium Austrian city, Villach, the mayor assigned an NGO to organise a youth participation project in the framework of a communal “Year of the Youth”. The outcome was much more promising than he expected. It was not only a series of workshops and the training of a core group, but – based on a study on international experiences with communal youth participation (Stenner 1996) – a detailed plan for a Youth Council with relatively large rights. After a longer discussion, this plan was accepted and the NGO was authorised to prepare concrete measures to install the Youth Council. The action plan consisted of four steps:

- A hearing on the idea and the concrete concept of the Youth Council which assembled 400 young people of the town, organised by the core group together with the NGO
- A debate of the definition of the rights and the duties of the Youth Council which led to a change of the town constitution²
- Initial training of a task force, including the core group and some new members
- Election of the first Youth Council
- Accompanying the first Council (advising and training) in the first two years

This plan was carried out very successfully. Young people used very actively this new chance of participation, especially since there was also the opportunity to create an autonomous newspaper, sponsored by the municipality. The felt accepted and taken serious by the adults, as the following testimony shows:

“The project youth participation in Villach created something very special. We, the youngsters, had the opportunity for the first time to speak in our own name. With good reason we had the hope to be heard. Given that we actively took part in the planning and organising process, we understood that this time it is our cause that is at stake. No young politician or other ambitious adult, but the youth. Who knows better what we want than ourselves?” (quoted after Gruber 2003, 118, my translation). Bettina, the key person of the responsible NGO, identifies the following reasons for the success of this model for youth participation:

- At the very beginning, a kind of “youth movement” developed. Thus, the Youth Council was an answer to an existing demand.
- A small but well trained task force of young people was inspired to deal with the question of participation.
- The task force was supported by educators of an NGO who trained and advised them.
- The municipal council and the mayor supported the initiative and accepted that the Youth Council has real influence on the political life.

However, there were also some problematic issues to consider:

- Young people are quite sceptical about offers of participation. They do not automatically believe that politicians (and adults in general) let them participate in decision making. Thus, a long period of preparation and much communication is needed.
- Young people in a community do not form a uniformed block, in contrary they are very diverse. Especially young workers have different interests and they have another culture than young students. This requires different forms of how to work with young people, sometimes it is even necessary to work with different groups separately.
- On the one hand, young people are more visionary than adults, on the other hand they need to see an “immediate” success. This demands great skill from adult trainers and teachers to help to meet these opposite needs.
- If young people get real power, like through the youth councils, there is always the risk of intervention by political parties which aim to bring them under their control. It is not easy to counteract to this subtle instrumentalization.

3.4 A Manifesto of the European Youth: Trans-national education and action

The last example deals with a public space that is also difficult to access for adults – with the international respectively the European level. The fact that there are very few democratic structures at a European level – beyond the European Union – is certainly an obstacle for international political action, yet it can also be considered as a challenge and a chance. This was the case in the following example.

The experience took place in the framework of the “European Youth Academy”, a multilateral school project based in Austria and organised by a NGO sponsored by Austrian Ministry of Education. In the four biannual events that have been held since 1993, nineteen different countries from the whole of Europe have taken part: From Albania to Belgium, from Bosnia-Herzegovina to Germany, from Italy to Ukraine, from Croatia to the Netherlands not to mention Austria, Poland, Latvia, Sweden and many others ...

At the 2nd European Youth Academy a special workshop was offered (by myself) to formulate

conditions which would make it possible for all people in Europe to live a good life. This had an amazingly positive response, and it was remarkable how dynamically the activities developed. In the course of the workshop the participants from 11 countries wrote a “Youth Manifesto” which was then discussed with all the participant school classes in a so called “European Youth Parliament” (some 300 people). This manifesto dealt basically with three topics: Youth Participation in a United Europe, Peace, and Ecology. Their demands and statements included a European Youth Parliament, an improvement of civic education, democratisation of the school system etc.

The enthusiasm shown by most of the participants, not only of the workshop, but also of the young parliamentarians, was very impressive. They also demonstrated that they really wanted to be heard. It was fascinating to see how seriously they discussed every single phrase of the text; how clever they dealt with conflicts during the parliamentary debate; how eager they were to reach as many people as possible (see Wintersteiner 1996).

After the meeting, the work did not stop – which is quite unusual in a school context. When the students came back home, they translated the originally in English written Manifesto into their mother languages and distributed it to the authorities on a national and a European level. A delegation of the group even managed to be invited by the Council of Europe in Strasbourg to present the Manifesto and their concerns. This was a very encouraging experience and contributed a lot to the formation a small international community of youngsters in order to ensure a continuation of their work. The Strasbourg experience and many other positive reactions eventually led to follow-up seminars (“Political Participation of Young People at a European level”) and to the founding of the European platform “Young Europe 2028”. This independent and autonomous platform of young Europeans was able to continue to gather two further years and to reach a wider audience in several European countries. (See Gruber 2003, 193 pp.)

The reasons for this success are manifold: First of all, the general setting of the European Youth Academy was very supportive. Well prepared students gathered their fellows in a one week meeting, well-balanced between formal group work, common events and space for personal encounters. This created an atmosphere of excitement and enthusiasm. Further, it was a challenging task for volunteers from different countries to formulate and negotiate a common appeal in a few days. The success of the workshop inspired the whole assembly to do their best to do justice to the great word “European Youth Parliament”. The positive experience of negotiation and conflict resolution during the parliamentary session encouraged them to continue. Since every step forward proved to be successful, a task force of youngsters went far beyond what they expected to achieve themselves. Even the lack of opportunities of participation at the European level did not discourage them, at the contrary, it inspired them to create and to test new forms of autonomous trans-national types of participation ... Finally, there was the helping hand of many adults, especially the trainers of the NGO that organised the Youth Academy provided the structure to organise the trip to the Council of Europe and the first meetings of the European Youth Platform.

Looking back to this experience, one can clearly distinguish three steps towards more autonomy of the acting of the youth. These steps correspond in some way to the stairs of Roger Hart’s famous ladder of participation (Hart 1992):

- The first activity – the Manifesto workshop – correlated more or less to stair number 6 (or was even beyond): Adult-initiated, shared decisions with young people. The workshop was organised and led by an adult. But the outcome – the form of a manifesto and the content of it – was decided by the participants.
- The second phase – the trip to Strasbourg and the spread of the Manifesto – came quite close to stair number 7 of the ladder: Young people-initiated and directed. Adults functioned only as supporters.
- Finally, the creation of the platform „Young Europe 2028“ corresponded to stair number 8:

Young people-initiated, shared decisions with adults. The project was initiated by young people. At the difference to Hart's model, the adults did not really play an important role. It was more an autonomous youth activity rather than a youth/adult partnership.

4. Outlook: Facing adults' fear of democracy

The contradiction between education and politics is insoluble, yet it can be treated as a positive dynamics. Educators have to consider themselves as facilitators of processes rather than as teachers of ideologies. They can inspire young people by their own commitment, they can encourage them to go their own way and they can help them to understand facts, contexts and backgrounds. However, they must not patronise young people. For project work, this means that its results cannot be fixed in advance, it should be the outcome of a process that is more and more directed by the young people themselves. Thus, autonomous learning is the guiding principle of emancipatory youth work – a principle that today is menaced by the general trend of standardisation and “out-come-orientation” of education.

As the four examples show, substantial achievements are possible if teachers or educators are committed themselves and if some basic favourable conditions are given. However, these examples are still exceptions and have almost no consequences for the educational system as such. Their importance is not understood by the school authorities and the Austrian ministry of education. Consequently, they are not considered as models to mainstream in every day school life and to integrate in teacher training. While they are applauded and used for shaping the profile of their school, they have very little impact on the structures of the school system. Despite the fact that Austrian youngsters have the right to vote at the age of 16, no real efforts are visible to prepare them systematically. This is not simply a lack of the educational system, this is a lack of the democratic system as such. It seems that observers are right who state that the “most important contextual obstacle to organic growth of political youth participation seem to be not political structures, but barriers in people's heads. It is currently reported that ‘mainstream’ adults still have a negative attitude towards youth participation” (Riepl/Wintersberger 1999, 226). As a result of my inquiry I came to the conclusion that the real challenge is not to identify appropriate teaching methods and pedagogical settings. It is rather to overcome the classic double bind situation “that children will experience simulated democracy in the classroom while the traditional structure of teacher authority and autocratic governance in schools remains intact” (Hart 1992, 37). This refusal of participation is not only a pedagogical, but also a democratic scandal: “Nonparticipatory education corresponds to the exclusion of ordinary people from policy-making in society at large. Students come of age in a society where average people do not participate in governance, in framing major purposes, in making policy, or in having a strong voice in media and public affairs. (...) In this social setting, passive curricula help prepare students for life in undemocratic institutions” (Shor 1992, 19). What Roger Hart has stated in his report to UNICEF almost 20 years ago seems still to be true

:

“We must work with educational authorities to change their conception of schooling. Currently they fear too much the collapse of control which would result from practising democracy. While we work on this slow and difficult process, we must continue to work with non-governmental organizations which, throughout the world, have been providing most of the creative examples for effecting children's participation.” (Hart 1992, 37)

References

Arendt, Hannah. On Violence. San Diego: Harcourt Brace & Company 1969.

Arendt, Hannah. The Crisis in Education. In: Hannah Arendt: Between Past and Future. New York: The Viking Press 1961. <http://learningspaces.org/n/files/Arendt.pdf>

Bürger, Hermann/Gruber, Bettina/Wintersteiner, Werner (eds.): Education for Intercultural Understanding. The "European Youth Academy" Handbook. Innsbruck: StudienVerlag 2002.

Gänssle, Angelika. Partizipation von Jugendlichen an gesellschaftlichen Prozessen im postkolonialen Tanzania. Master Thesis, Vienna University 2009.

Gruber, Bettina. Die Zukunft mitgestalten – Jugend auf dem Weg von der Kommune nach Europa. Doctoral thesis, Salzburg University 2003.

Hart, Roger. Children's Participation: from Tokenism to Citizenship. UNICEF Innocenti Essays, No. 4, UNICEF/International Child Development Centre, Florence, Italy, 1992. http://web.gc.cuny.edu/che/cecg/documents/childrens_participation.pdf

Hickey, Samuel/Mohan, Giles (eds.)(2004): Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development. London/New York: Zed Books.

Riepl, Barbara/ Wintersberger, Helmut (1999): Political Participation of Youth below voting age. Examples of European Practices, Vol.66, 1999. Wien: European Centre for Social Welfare and Policy Research.

Shor, Ira. Empowering education. Critical Teaching for Social Change. Chicago/London: The University of Chicago Press 1992.

Stenner, Christian. Kinder und Jugendbeteiligungsmodelle. Ed.: Alpen Adria Alternativ, June 1996. United Nations. 'Convention on the Rights of the Child'. <http://www.unicef.org/crc/> (<http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf>)

Wintersteiner, Werner. How the "Youth Manifesto" came about. In: Living well in Europe. The 2nd European Youth Academy, Villach 1996, 24-29.

***Organizaciones
sociedad civil***

1-Organización:

Jóvenes de María Madre de los Pobres.

2- Lugar de Encuentro:

Dorrego 3980, Rosario, Santa Fe Argentina.

3- Presentación:

Jóvenes de María Madre de los pobres, es una organización que esta vinculada a la CEB (Comunidad Eclesial de Base) María Madre de los Pobres.

Las CEBs son una “nueva forma” de hacer Iglesia que surgen a partir del Concilio Vaticano II pero a la luz de la realidad de América Latina:

Eclesial

Implica conocimiento y reflexión sobre la Palabra de Dios. vivir el mandato de amor de Cristo, celebrar su fe, dar razón de su esperanza, ser fermento profético, denunciar la injusticia y anunciar y trabajar en la construcción de un mundo nuevo.

De Base

Las C.E.Bs. están dentro del mundo y quieren ser servidoras del mundo. Se sienten interpeladas por la historia y por los acontecimientos. Tratan de analizar la realidad y de responder a sus desafíos. Quieren ser factor de promoción humana, de desarrollo y de liberación integral. Se comprometen en la transformación del mundo. Denuncian los anti-valores de nuestra cultura occidental. Viven intensamente los problemas de la comunidad local en actitud de disponibilidad y de servicio eficaz.

Ampliando el significado de Base.

Porque las C.E.Bs. mayoritariamente están constituidas por “las bases” socio-económicas de nuestra sociedad (los pobres, los marginados, los desocupados, los sin-instrucción, los sencillos, los humildes...).

También ellos son “las bases” de la Iglesia.

Por eso las comunidades “de base” son un signo y una expresión de protesta frente al autoritarismo y al monopolio clerical, al verticalismo, al elitismo y a la excesiva institucionalización de la Iglesia. Son igualmente una protesta viviente en contra de la función legitimadora de la Iglesia para con un “orden” social y económicamente injusto.

La “base” es la parte de la sociedad que no tiene acceso al “poder” (político), al “tener” (económico) y al “saber” (científico) porque es continuamente privada de esas posibilidades a través de la dominación político-cultural y de la explotación económica.

Lo que caracteriza globalmente a “la base” es el hecho de haber sido históricamente despojada de un futuro propio, manteniéndola en condición de objeto para que otros puedan autorrealizarse en su propia historia.

Pero Cristo se encarnó “en la base” y anuncia su Buena Noticia preferentemente para “la base”. Toda auténtica transformación viene desde “la base” y no desde arriba.

El Método de las CEBs

Analizar – Juzgar – Comprometerse (Ver Juzgar y obrar) (celebrar)

Estas CEBs se Encuentran en Rosario, a nivel de la Region Litoral, Nivel Nacional, Latinomaericano y Panamericano.

4-Experiencia Comunitaria

4-1 Villa Moreno y la inclusión Social:

A través del Método de las CEB hace más de 20 años que se hacen tareas en el barrio,

Podemos Nombrar:

- Catequesis
- Celebraciones
- Reflexiones
- Construcción del Centro Comunitario
- Comedor Comunitario
- Huerta Comunitaria
- Gestión para tener un Aula Radial. (Dependiente de una Escuela del Estado)
- Biblioteca Popular
- Gestión y armado de una cooperativa de Vivienda.
- Articulación con ONGs del Barrio
- Articulación con el estado Provincial y Municipal.

En el año 2006.

La reflexión comunitaria nos llevo a dar algunas prioridades.

La primera: el trabajo con adolescentes y niños.

La segunda: el trabajo en el barrio.

Con respecto al trabajo con adolescentes y niños, reflexionamos, buscamos y jugamos la mejor manera que aprovechen nuestro espacio.

Armamos talleres en la biblioteca y luego articulamos con el GOA (Grupo Obispo Angelleli) una ONG y con el Estado Municipal un taller de Teatro.

Con respecto al trabajo en el barrio a través de la religiosidad popular nos reivindicamos como vecinos y empezamos a realizar tareas para ayudarnos, roperito talleres sobre derechos y el presupuesto participativo.

4-2 La nueva experiencia de Ludueña.

Desde comienzos del año 2009 y por la necesidad expresada por un grupo de madres de actuar frente a situaciones que estaban destruyendo la vida de los jóvenes del barrio (drogadicción, delincuencia, y su desenlace fatal: suicidios, muerte por sobredosis, asesinatos, etc.), comenzaron a desarrollarse encuentros cada jueves.

La sede de dichos encuentros es la Comunidad Sagrada Familia, ubicada en el centro geográfico del asentamiento irregular que abarca desde Felipe Moré y las vías hasta provincias Unidas, y que

tiene circunscrito en él a las comunidades de Luján, Caacupé y además a Caminando con María. En las reuniones se trataron diversas problemáticas y surgió un denominador común a todos los vecinos “la necesidad de acceder a una vivienda digna”

Con la ayuda de agentes externos como Ana, Reni, Octavio, y de referentes barriales, se elaboró un plan de acción cuyo objetivo final es la vivienda, pero que es mucho más amplio en lo que se refiere “al mientras tanto”, a tratar de concientizar sobre los derechos y deberes ciudadanos y a hacerle frente a las problemáticas detectadas en un relevamiento casa por casa realizado por los propios vecinos.

Gracias a dicho relevamiento no sólo se pudo determinar la cantidad de habitantes del asentamiento, sino la calidad de vida de los mismos y las condiciones, en ciertos casos, infrahumanas a las que están sometidos.

Algunos de los problemas detectados derivaron en charlas y exposiciones de diversos profesionales que se llegaron al lugar (como por ejemplo el SIES) para tratar de resolver el acceso al barrio de ambulancias e instruir a los vecinos sobre cómo actuar ante una situación de emergencia.

En esta instancia del proyecto las más de 600 familias censadas y autodenominadas “Familias por Viviendas Dignas” han designado una Comisión para que las represente y pueda transmitirles a los organismos de gobierno las necesidades de las mismas. Esto constituye el próximo paso a seguir: lograr que quienes tienen el poder de tomar decisiones den soluciones al problema habitacional que en Ludueña es de larga data.

5 Opción por los pobres y Compromiso Socio Político de las CEB.

La Iglesia siempre se ocupó de los pobres, pero desde las CEB el enfoque cambia.

En el pasado

- Desde los ricos.
- El pobre es objeto pasivo y de ayuda.
- Es una postura asistencialista y paternalista.
- Deja intactas las estructuras de la sociedad que producen ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más pobres.
- El pobre es considerado como un individuo aislado.

En el presente y futuro

- Desde los pobres.
- El pobre es sujeto activo capaz de transformar el mundo.
- Es una postura liberadora.
- Pretende transformar la estructura social en otra nueva y justa.
- Los pobres son considerados como un grupo, una clase social con una cultura propia y con un proyecto social.

Las C.E.Bs. evangelizan la política en la medida en que, insertadas en los movimientos populares, ayudan a establecer nuevos criterios en las prácticas democráticas, populares y liberadoras. Ellas rompen la barrera que separa a la Iglesia del mundo y viven sumergidas en él, como el fermento en la masa o la sal en la comida. Son tanto más “Iglesia” cuanto más evangélicas, más misioneras, y más servidoras del proyecto de salvación integral querido por Dios.

TÍTULO DEL TRABAJO: “La experiencia de la biblioteca popular Pocho Lepratti. Otro aporte desde los movimientos sociales a la profundización de la democracia”.

APELLIDO Y NOMBRE DEL AUTOR: Ps NUÑEZ, CARLOS RUBÉN

ADSCRIPCION INSTITUCIONAL:

PSICÓLOGO,

DOCENTE EN LA CARRERA DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA CÁTEDRA “CULTURA Y SUBJETIVIDAD” , EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNR/

DIRECTOR Y MIEMBRO FUNDADOR DE LA BIBLIOTECA POPULAR POCHO LEPRATTI

DIRECCION DE CORREO ELECTRONICO: biblepratti@yahoo.com.ar

ABSTRACT:

El trabajo que se presenta intenta dar cuenta de diversos aspectos de la experiencia desarrollada por la Biblioteca Pocho Lepratti considerando a la misma como otro aporte a la construcción de la memoria, y la profundización de la democracia desde el campo de los movimientos sociales de nuestra ciudad.

En la publicación editada el año 2008, en ocasión de cumplirse los 135 de su creación la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP) se señala *“las Bibliotecas Populares conforman un movimiento social único surgido por iniciativa social, organizado en asociaciones autónomas de ciudadanos y gestionado por voluntarios de la propia comunidad. Las Bibliotecas populares son instituciones que ofrecen servicios de información y consulta. Son espacios de promoción cultural que realizan tareas de extensión, promoción de la lectura, recreación, animación socio-cultural y educación. Rescatan la cultura popular, hacen accesible la información ciudadana, recrean lazos de solidaridad y pluralidad, facilitan el acceso y la participación de las personas. Están abiertas a todos los sectores de la sociedad sin discriminación de ninguna índole. Mantienen a salvo la memoria de los argentinos y también son portavoces de un tiempo futuro”*

Enmarcándose dentro de las posibilidades mencionadas por esta Comisión Nacional que hoy contiene más de 2000 bibliotecas en todo el país, este trabajo abordará la experiencia singular de esta Biblioteca nacida después de los acontecimientos de Diciembre de 2001 llevando el nombre y rescatando la práctica social de uno de los asesinados en aquella rebelión popular. En el mismo se intentan exponer diversas maneras de generar espacios de resistencia y producción de los movimientos sociales actuales, poniendo en juego formas de promover lazos en la actividad comunitaria, la defensa de ddhh y seguir construyendo el sueño de “hacer un mundo donde quepan todos los mundos”

Ponencia

“La experiencia de la biblioteca popular Pocho Lepratti. Otro aporte desde los movimientos sociales a la profundización de la democracia”.

Introducción

El Genocidio realizado a partir del golpe militar de 76, que contó con la participación de civiles pertenecientes a vastos sectores (empresariales, gremiales, políticos, intelectuales, etc.) con todas sus consecuencias sociales, culturales, políticas y económicas, el retorno a una democracia sometida a las condiciones impuestas por una fraudulenta “deuda” externa, la posterior implantación de las políticas neoliberales, los cambios operados en el mundo del trabajo, a partir de la precarización laboral, el desempleo y la exclusión social constituyen algunas de las profundas transformaciones

económicas, políticas y sociales vividas en nuestros países en las últimas décadas, con la acentuación de las inequidades sociales, que han tenido graves consecuencias sobre el conjunto de la población, con un enorme impacto en los sectores más populares .

Los derechos humanos, son el sostén de los derechos civiles y políticos, y se constituyen desde la posibilidad de ejercer los económicos, los culturales, los sociales.

Derechos en fin, que acompañan y ensanchan a los otros, y que se tornan tan imprescindibles para practicar una ciudadanía plena ,pero cuyo ejercicio se encuentra particularmente dificultado por la descomunal y desigual acumulación capitalista.

Este trabajo intentará comentar cuestiones de la práctica desarrollada desde la Biblioteca Popular Pocho Lepratti, trabajando en relación al actual malestar cultural producto de las condiciones de existencia nombradas

Algunas consideraciones iniciales

A la Biblioteca Pocho Lepratti la consideramos como un espacio de educación y cultura popular, una comunidad abierta de aprendizaje para todos los que participamos en ella.

El tema de la participación es uno de los puntos que más nos interesa. Tal vez porque nacimos después de los acontecimientos de Diciembre 2001. Tal vez por el ejemplo de vida de Pocho. O simplemente porque es el lugar que pudimos elegir desde donde librar la batalla cultural contra los efectos legados por los genocidas y crear equipos de acción y reflexión en el ámbito comunitario. para no dejarnos caer en ese otro concepto que tan bien señala Ulloa: *“en el empobrecimiento subjetivo, que constituye el rasgo mayor de la Cultura de la Mortificación la valentía deja paso a la resignación acobardada y se produce una merma del accionar crítico. La queja no se recibe de protesta y la infracción nunca llega a cobrar valor de trasgresión y además la referencia a la muerte y lo mortecino afecta al cuerpo, que se muestra agobiado por la fatiga”*.

Consideramos que ante la actual fragmentación, desmembramiento y exclusión los movimientos sociales, ofrecen el marco de la complejidad de las diversidades y tienen la difícil tarea de articularse con otros actores sociales, con trabajadores, profesionales, universidades, con representaciones de diversos sectores dispuestos a concebir formas de vinculación participativas y también, aceptadoras de las diferencias.

Nuestra práctica, busca articular con otros saberes y experiencias que apunten a crear ámbitos de reflexión, donde podamos repensar de manera crítica lo cotidiano con la expectativa que se abran instancias de interrogación y elucidación acerca de nuestras identidades individuales y colectivas.

La implementación de este espacio en el barrio y la comunidad apunta a promover situaciones, contextos, leyes y formas organizacionales que sean favorables a mejores condiciones de vida y ello está consustanciado con el tema de los derechos humanos.

Bibliotecas Populares. Lecturas y culturas

En esta Argentina devastada desde el golpe del 76, donde el neoliberalismo acuñó desocupación y hambre, enormes problemas en el terreno de la educación, los servicios sociales, la salud, con alquileres impagables y sueldos atrapados entre chalecos de fuerza, con pibes en todos los barrios acribillados a balazos, poxi, pastillas y analfabetismo, y enormes sectores sociales sostenidos en base a diversas asistencias sociales nos interrogamos ¿qué podemos hacer hoy desde las bibliotecas populares?

La respuesta no será única. Dependerá del contexto, de la historia de cada una, de los que la conformen, etc.

La biblioteca Pocho Lepratti, desde un concepto de educación popular, trabaja con diversos

sectores del barrio que traen consigo un amplio bagaje de conocimientos y saberes acumulados lo que ha posibilitado que se vayan generando determinadas prácticas culturales, que a veces toman la forma de la confrontación con los poderes estatales y otras apuntan a estrategias de sobre-vivencia.

Nuestro espacio tiene las puertas abiertas entonces como espacio de encuentro, para el mutuo aprendizaje, para la búsqueda de alternativas, y como herramienta donde animarnos a la construcción de la ciudadanía colectiva.

Apoyo escolar, cuentos, alfabetización, música, murga, historia, técnicas participativas, realización audiovisual, teatro juvenil, arte son algunos de los Talleres que se han desarrollado a lo largo de estos ocho años. Junto a ello funcionan las áreas de comunicación, de género, cultura, e información ciudadana. Asimismo se implementaron espacios de atención psicológica, trabajo con escuelas en salud sexual y jornadas de reflexión con jóvenes. Creamos y autogestionamos también un Jardín de Infantes que se llama "Las hormiguitas". Este año abrimos el Centro de Capacitación en Oficios "Cultura del Trabajo" con cursos en serigrafía textil, plomería y electricidad para jóvenes de 18 a 30 años y estamos dando los primeros pasos para armar nuestra Radio Comunitaria FM La Hormiga en el 105.3

Pero como toda biblioteca los libros y la lectura tienen un lugar muy importante.

Para quienes superamos los cincuenta años el libro constituyó el motor de grandes y significativos aprendizajes. Constituyó una herramienta imprescindible.

No resulta sencillo comparar la práctica de la lectura con épocas anteriores. Deben considerarse las diferencias de aquella sociedad a ésta, la debacle de algunas instituciones que supieron ser fundamentales, el arrasamiento cultural de las dictaduras, la transformación de valores, nuevos actores sociales, los medios tecnológicos actuales, otros mediadores en el proceso lector, la brusca transformación educativa, la profundización de desigualdades económicas y sociales, y sin embargo todo ello es insuficiente para dar cuenta de la caída en el hábito de lectura que se ha dado en nuestra sociedad.

Por eso hoy, en nuestra práctica barrial consideramos tan importante el rol de promotor cultural y la utilización de todas las herramientas disponibles para volver a fomentarla, promover la participación y establecer nuevos puentes culturales con la comunidad.

Para ello utilizar disparadores como los títeres, proyección de videos, espacios de cuenta-cuentos, ludotecas, todo lo que posibilite sacudir los cuerpos hasta que se generen lazos con la palabra, re-apropiarse de las plazas, articular con las escuelas, hacer cursos, buscar recursos, concursos, jugarse de verdad en el encuentro.

Necesitamos movilizar afectos, re-aprender a escuchar, investigar como chicos exploradores, considerar los errores como aprendizajes, buscar nuevas aproximaciones, comienzan ya a ser parte de lo que vamos encontrando en las cajas de herramientas, con las que colectivamente se han ido construyendo los nuevos espacios culturales.

Todo lo necesitamos para la lectura y para seguir desterrando el terror.

Sobre esto es válido recorrer trabajos de León Rozitchner cuando dice *"parecería que el terror sólo está, cuando está presente la amenaza del poder represivo. Pero el terror tiene una vida subterránea mucho más honda y duradera. Permanece profundamente en la sociedad, aún mucho años después de ser ejercido, sólo que no se nota. El efecto fundamental del terror consiste en que no accede a la conciencia. La angustia que produce al aterrarnos nos escinde, penetra en la profundidad del cuerpo y la conciencia queda anulada en su capacidad de crítica y de pensamiento"*

Si de memoria se trata quiero volver a traer frases que fueran escritas a sangre en el cuerpo de nuestra sociedad por los genocidas.

Un folleto del Ministerio de Cultura y Educación del año 1978, "Subversión en el campo educativo. Conozcamos a nuestros enemigos" en sus páginas 48 y 49 expresaba

- a- El accionar subversivo se desarrolla a través de maestros ideológicamente captados que inciden sobre las mentes de los pequeños alumnos, fomentando el desarrollo de ideas o conductas rebeldes.

b- La comunicación se realiza en forma directa, a través de charlas informales y mediante la lectura y comentarios de cuentos tendenciosos editados para tal fin.

En el diario La Razón del 3 de diciembre de 1976 el almirante Lambruschini decía: *“para obtener sus objetivos los subversivos han usado y tratan de usar todos los medios imaginables: las canciones de protesta, las historietas, el cine, el folklore, la literatura, la cátedra universitaria, la religión...”*

Entonces debemos leer para enfrentar la muerte, leer para apostar a la vida, para entender lo que podemos transformar. Y actuar, en consecuencia

Leer, como espacio de salud y de construcción ciudadana, como rincón donde afloren nuevos imaginarios, y también para seguir recuperando la memoria colectiva.

Leer, como una y sólo una más, de las maneras de mantener encendidas las mechas de la esperanza. Y por supuesto, como una tarea colectiva más para la construcción de una democracia plena, para definitivamente desprendernos de lo que siniestramente legaron los genocidas y que continúan operando desde las sombras, como lo demuestra el caso de Jorge Julio López.

Leer y actuar, para enfrentar hoy los efectos culturales de la represión que retornan en diferentes problemáticas como la baja de la edad de la imputabilidad, el tratamiento de la “inseguridad” por los llamados formadores de opinión pública, las situaciones de gatillo fácil, la equiparación de delincuencia con pobreza, la naturalización de las causas de ésta, la judicialización a los que luchan y resisten, las violencias de género, los abusos policiales, la falta de acción de la Justicia en tantas situaciones que reinstalan la impunidad

Es enorme todo lo que se puede producir en el seno de la sociedad, desde las Bibliotecas Populares a favor de la democracia y los derechos humanos.

Dar pelea en el plano cultural, en el terreno de las disputas sociales para ayudar a construir una sociedad cada vez más participativa, más protagonista y abierta constituye un desafío y también una deuda que se tiene también con bibliotecarios, escritores, maestros, estudiantes, con todos los y las luchadores y luchadoras, que se animaron a vislumbrar otros horizontes más justos y que fueron asesinados, encerrados o condenados a la persecución y al exilio.

Las bibliotecas populares, son parte de los nuevos movimientos sociales desde donde buscan intervenir en los modos de producción cultural.

Desde la Biblioteca Pocho Lepratti nos planteamos tres cuestiones que se interrelacionan: lo que tiene que ver con los modos de producción de subjetividad, las formas en que se concibe la construcción de la política y también las maneras en que se generan las producciones de conocimientos

LA SUBJETIVIDAD

El orden económico impuesto afecta fuertemente también a la estructura psíquica, buscando modelar al sujeto de esta cultura, para lo que requiere generar la aceptación del actual estado de cosas.

La declinación del Estado conlleva la caída de aquellos soportes sociales sobre los que se sostenía el andamiaje subjetivo.

La consecuencia de esto hace que hoy para que alguien pueda definir su espacio de pertenencia, su manera de implicarse con las otras personas y con la sociedad y *así encontrar su lugar en el mundo* –como decía una película- tenga como resultado un enorme costo subjetivo.

La caída de las instituciones de la modernidad que permitían dar sentido a las significaciones imaginarias, como la escuela, el trabajo, la familia entre otras, sumerge al sujeto actual en la amenaza de la in-significancia, acarreando una sensación de abandono

Esta situación implica psíquicamente un aumento de la pulsión de características destructivas. Se configuran así las identidades que conforman la subjetividad requerida por el modelo capitalista actual: sujetos competitivos, de mucha agresividad, desinteresados por el otro, egoístas, cada vez más dificultados para amar, etc.

Sin embargo éste no es un escenario único, ni absoluto. Es un territorio en disputa.

Los grupos de trabajadores que resisten, las fábricas recuperadas o autogestionadas, los diversos movimientos sociales, los espacios de artistas, universitarios y creadores que se articulan al campo social, y muchas otras expresiones instituyentes constituyen ámbitos donde pueden darse otros soportes para la construcción de identidades donde recuperar la perspectiva de sujetos solidarios, participativos, protagonistas de transformaciones individuales y sociales, revalorizando los afectos y dispuestos a seguir apostando a los sueños colectivos.

LA POLITICA

Constituye una verdadera proeza, en cualquier reunión del país, instalar el vocablo política. Los que estaban cercanos empiezan a alejarse, otros comienzan a mirar con desconfianza, alguno sonreirá cínicamente y de los pocos que se quedan, será alguien que querrá dar una ficha de afiliación o preguntará por alguna conveniencia personal.

La política sufre el vaciamiento de sentido que propinaron primero el terrorismo de estado de los genocidas y luego en democracia los representantes de “la política sin ciudadanos”

Entonces política es directamente asociada a corrupción en el Senado, acomodo en el Estado, entrega en los ministerios, punteros en los barrios, y otras tantas lamentables, pero ciertas cuestiones.

Se le expropió la política a los sectores populares, se la adueñaron unos pocos pero poderosos y como en otros temas hay un olvido, una desmemoria de las acciones cotidianas, aquellas que pasan en muchos lados y donde la política se expresa también en las maneras de construir relaciones, de jugarse por aquello en lo que se cree.

La política se ha mudado a otra parte, expresa Hernán López Echagüe y ahí está, refundándose, con mucho trabajo, con compromiso y ética haciendo espacios y construcciones, revalorizándose en prácticas urbanas, campesinas, de pueblos originarios-y cada vez más lejos y diferente de aquellos discursos y modos instalados que buscan seguir reciclándose.

Los ámbitos de información ciudadanos, y esa es una de las funciones de las Bibliotecas Populares deben ir convirtiéndose cada vez más en verdaderas Escuelas de Ciudadanía, promotoras de participación, protagonismo, desde lugares activos, que puedan ir replicándose y estableciendo redes colectivas capaces de modificar favorablemente nuestras democracias

CONOCIMIENTO

Otro campo en disputa, sin dudas es el de la producción de conocimientos. Ya hablamos de la declinación de instituciones que han visto vaciado su sentido. Cada día nuevos y numerosos sectores concurren a espacios de prácticas no formales, o de diferentes perspectivas teóricas con importantes aportes metodológicos que vienen de la educación popular, la creatividad, y la recuperación de diversas experiencias comunitarias.

Es importante repensar cuestiones del saber universitario, de las ciencias y también de la formación pedagógica de los docentes de las escuelas para poder generar espacios de encuentro y así dialogar con los saberes no instituidos.

Allí, a la vista de todos nosotros, hay lugar fecundo para la producción de nuevos conocimientos...

¿Cuánto más se va a esperar hasta que se encuentren las prácticas populares, de los que trabajan con los niños y las madres de los comedores, de los talleres informales con esos otros saberes que salen de las aulas de escuelas y universidades?

Es muy importante que podamos hoy volver a analizar los ejes de nuestra formación, interrogándonos para qué modelo sirve?

Esto, sin embargo vamos a esperar que se resuelva en los ámbitos ministeriales o debemos ir generándolo con autonomía y decisión?

Mucho de esto vemos y debatimos diariamente, en la práctica de la biblioteca y de los movimientos sociales.

Se viven momentos de gran tensión entre lo viejo instituido y lo nuevo instituyente, escenario de conflictos que aparecen en las cotidianidades y que nos llevan a pensar una y otra vez el ejercicio

de nuestras prácticas, sean ellas del tipo que sean.

¿Cómo alcanzar significaciones que tengan sentido para las nuevas subjetividades que buscan emerger?

Tal vez, decimos nosotros, desde nuestro lugar sintiéndonos interpelados por el ejemplo de vida y lucha de Pocho Lepratti, este hombre que se sintió incómodo en la posición de repetir lo ya aprendido, cansado de los que requieren la respuesta adecuada en otros que ya lo hayan escrito, y se animó a buscar lo nuevo, a revalorizar las historias de vida y las experiencias de los que tenía a su lado, animando a que cada uno escribiera lo propio, lo diferente.

Es desde este imaginario radical, verdaderamente emancipador que sigue vivo su sueño: *construir un mundo donde quepan todos los mundos*.

Finalizamos dando cuenta de algunas actividades, que sirven para señalar ejes por los que transita la práctica, en estos primeros ocho años de vida de la Biblioteca Pocho Lepratti, además del trabajo implementado en talleres y otras áreas cotidianas:

Algunas actividades y áreas de trabajo de la biblioteca

1. El 24 de marzo de 2005 presentamos al Concejo Deliberante un proyecto que fue aprobado realizándose el cambio de nombre a la calle Coronel Falcón por Biblioteca Vigil, institución del barrio cerrada por la dictadura militar genocida.

2. Proyecto sobre “Efectos de la represión sobre la cultura en Rosario a 30 años del Golpe”. Actividades de historia oral con actores sociales de la época en bibliotecas, centros culturales, gremios y centros clandestinos recuperados. Se realizaron 3 días de muestra barrial, charlas y videos sobre desaparición forzada de personas en la biblioteca, junto a Abuelas, Madres y Familiares. En la muestra se expusieron textos de escritores desaparecidos y o asesinados por las fuerzas genocidas y cerró con un homenaje a los bibliotecarios desaparecidos. En el barrio existe un Hogar de Tránsito para mujeres víctimas de violencia familiar con las que se ha articulado desde el área de Género de la Biblioteca, haciendo espacios de reflexión con ellas y talleres de cuentos y aprendizajes en juego con sus hijos.

3. Se trabajó con el programa Joven, que enfoca a jóvenes de 13 a 17 años que abandonaron la escuela para facilitar su reinserción al sistema educativo. Con ellos se ha actuado grupalmente, se discuten películas, obras de teatro, libros y se abre un ámbito de relaciones que favorezca la reinserción para el próximo año.

4. Espacio de alfabetización popular: el primer año sólo tres mujeres del barrio. Al otro año doce personas adultas, dos de ellas son varones, el resto mujeres mayores de 60 años.

5. Articulación con centros de estudiantes y escuelas periféricas, con alto número de embarazos adolescentes y situaciones de vulnerabilidad social. Se realizaron talleres con un trabajo de promoción en salud comunitaria y prevención del HIV, dictados por profesionales. Pero la vinculación profunda se dio cuando se invitó a intervenir a las mujeres de AMMAR el gremio de trabajadoras sexuales de la CTA. Ha sido sorprendente el interés y, diálogo alcanzado entonces.

6. Se ha realizado la Muestra de Cultura Popular por la Memoria, con una amplia participación de Escuelas del barrio, organismos de DDHH, organizaciones sociales y espacios culturales.

7. La participación en marchas, movilizaciones, reclamos, recolección de firmas contra la impunidad, etc. constituyó la característica saliente que fue otorgando identidad a la biblioteca. Hoy se han alcanzado sólidas relaciones con Familiares, grupos y Comisiones relacionados a las causas del

19 y 20 de diciembre, con Padres del dolor, con los inundados, con todos los espacios de DDHH y la Multisectorial, teniendo activo protagonismo en múltiples oportunidades.

8. Talleres de reflexión y memoria con Familiares de las víctimas de Diciembre de 2001.

9. Realización de trabajos grupales en escuelas primarias Vigil, República del Perú y la 551 todos los aniversarios del golpe militar, trabajando con alumnos y docentes la situación histórica.

10. Ciclos de video en ocasión de conmemorarse la Noche de los lápices con el Centro de estudiantes de la secundaria Vigil.

11. Charlas y actividades en instituciones penales con menores detenidos y participación con la Coordinadora de Trabajos Carcelarios.

12. Donación de libros y colaboración para el armado de bibliotecas penitenciarias en la Unidad 5 y en la cárcel de Coronda.

13. Participación activa en campaña con Movim. Chicos del Pueblo y la Mesa Regional de la Infancia contra la baja de imputabilidad.

14. Realización de ciclos, muestras y actividades barriales de difusión acerca de los derechos de la infancia.

15. Exhibición de la Obra de teatro “Encontrados en nuestra memoria” en sala Saulo Benavente con posterior debate, dirigido a jóvenes de las escuelas del barrio, al término de la cual familiares y querellantes de los Juicios de la Verdad comentaron a los presentes sobre la marcha de los mismos.

16. Edición del libro “Cultura y Represión en Rosario de 1976 a 1983” con el historiador Leonidas Ceruti.

Organización: Centro Comunitario Brote de Esperanza. (Villa Banana. Rosario.)

Responsable: Herminia Perón.

Inclusión Social. ¿Son aceptados de igual manera los diferentes grupos sociales por la sociedad rosarina?

1. Realidad rosarina: pueblos originarios o de extranjeros, barrios humildes y villas con desocupados, subocupados y obreros precarizados. Barrios céntricos con trabajadores en blanco, de clase media y barrios privados.

1.1. Educación, deserción y analfabetismo:

En las villas de los suburbios podemos encontrar grupos venidos de otras provincias o aún de países del norte de Argentina (por ejemplo Bolivia o Paraguay), con costumbres y códigos diferentes, modos de vida y organización familiar distinta. Algunas características que los identifican es que son: callados, observadores, con un alto grado de analfabetismo, **son discriminados por el aspecto, vestimenta, y no cuentan con medios para trasladarse** (por falta de transporte cercano o por factores económicos). Existen envidias en la misma comunidad. Son echados de sus tierras.

En el resto de los barrios humildes, los adolescentes se encuentran desamparados al no contar con trabajo o estudio, algunos sin poder continuarlos. Muchos, sin finalizar aún su niñez o adolescencia, tienen dos o tres hijos. Sin expectativas ni ganas de salir de esa situación o progresar: el mundo para ellos es muy limitado, a veces es sólo una sensación, pero hoy día es una realidad palpable, en un mundo competitivo, con falta de inclusión en lo laboral o escolar por falta de medios económicos. Hay analfabetos de quince años en adelante, y se cierran escuelas por falta de matrícula. Las personas que viven en esas zonas y que tienen una discapacidad no cuentan con la contención de instituciones más inclusivas, como en los barrios más céntricos.

Muchas escuelas de oficios o técnicas han desaparecido (después del gobierno militar y el modelo neoliberal). Quizás la falta de incentivo hace que no vean en la educación formal una salida, ya que lo que se enseña a veces no está de acuerdo a la realidad en que viven. Podemos decir que los comedores estudiantiles son escasos o no existen. Hay bachilleratos de adultos, a los que concurre sólo gente que trabaja de día. Desde el Ministerio de Desarrollo Social se ha implementado un sistema de becas para estudiantes secundarios. Desde ciertas instituciones, se ha impulsado a la Educación Popular como forma de conocer la otra cara de la historia.

La educación pública o privada en instituciones religiosas también funciona como contenedora social (doble escolaridad, comedores escolares). Matrículas accesibles. Baja deserción.

Los colegios privados cuentan con muy altos costos de matrículas para sectores de mayor poder adquisitivo.

1.2. Situación edilicia, ocupacional, sanitaria, económica y social de los habitantes más empobrecidos:

Están los que trabajan en la construcción, con los padres. No abunda demasiado esta actividad, la que hoy es mal paga y en negro, sin seguridad: son informales y precarizados. Otros utilizan carros con caballos con los que se desplazan en el centro de la ciudad a altas horas de la noche, para la recolección y posterior reciclado de residuos. Varios de estos “cartoneros” están bien organizados en cooperativas. Hay chicos que se desempeñan como limpiavidrios: la Municipalidad, en estos casos, se encarga de contenerlos durante parte del día, sacándolos de las calles, haciéndolos participar de actividades didácticas.

El tema de la vivienda es bastante preocupante: muchos se asientan en terrenos fiscales, otros en terrenos privados para luego ser desalojados (por la fuerza pública). Hay pocos ejemplos de cooperativas de viviendas en Rosario (Ej. Barrio La Paloma). Hay ejemplos de FONAVI o esas casas hechas desde la Nación para desalojar las villas.

Faltan servicios como agua, luz, cloacas, pavimento, etc., y el transporte, ya que hay barrios donde no pasan los colectivos por inseguridad.

Muchas familias están cobrando el subsidio por hijo, pero hay todavía poblaciones cercanas donde aún no lo reciben. Se contó con planes de capacitación o empleo (de limpieza y zanjeo, por ejemplo), como el “Argentina Trabaja”: estos últimos no han llegado y es por lo que se han producido cortes o piquetes en rutas o el centro de la ciudad para solicitarlos. Se ha implementado la entrega de bolsones de alimentos. Algunos deben soportar aprietes de punteros políticos, planes o bolsones a cambio de coimas: aquí se ve el clientelismo.

De todos modos, los artículos de primera necesidad para la alimentación debieron soportar los mayores índices inflacionarios y la aplicación del IVA sobre los mismos, que son consumidos por el grueso de esta población y no pueden ser evitados (pan, leche, azúcar, yerba, harina, huevos, carne, verduras, frutas, elementos de limpieza, etc.). Estamos hablando también de que aún el obrero se encuentra por debajo del índice de la pobreza y no puede acceder a la canasta básica.

Graves problemas de subalimentación, miseria y elevado índice de mortalidad infantil en los barrios más marginales.

Existen problemas sanitarios por falta de higienización, zoonosis por animales (sarna o pulgas), parásitos, pediculosis, desnutrición, enfermedades de transmisión sexual.

No sabemos si por no existir contención familiar o escolar, de conocimientos de prevención (planificación familiar con anticonceptivos o preservativos), de falta de medios económicos como otros estratos sociales para acceder a un aborto, es que dan a luz a niños desde tan corta edad, formando así familias numerosas y hacinadas (abuelos, padres, hijo, nietos, bisnietos, todos viviendo en una sola casa o durmiendo en una sola pieza). **Está el prejuicio popular de creer que quieren tener hijos para cobrar un plan. Se puede suponer que en la mayoría de los casos no lo pueden decidir siquiera (embarazos no deseados).**

1.3. Graves realidades, carencias, desocupación y adicciones:

Con respecto a la inseguridad, no sólo existe hacia fuera, sino hacia dentro de los mismos barrios cadenciados: suceden allí hechos de violencia y robos también. Aquí viene un tema muy complejo. El hambre, la falta de futuro y de cambio de su realidad, la necesidad de actividades redituables que no impliquen demasiado esfuerzo o tiempo, su desocupación, los lleva a la re-venta de drogas, robos y posterior venta de artículos ilegales. Es un círculo vicioso, ya que luego la droga y el robo van de la mano para mantener el consumo propio. Pero ellos pasan a ser víctimas de peces gordos, que toman estos barrios para la distribución de sustancias (cocaína, marihuana), o producción en cocinas, como la pasta base o ahora el paco, es decir no pertenecen a ese lugar, y tienen cómplices allí, e incluso están en connivencia con la policía. Algo un poco más fácil de conseguir es el pegamento. O incluso, el alcohol. ¿A quién acudir o en quién confiar para que se haga algo con este oscuro negocio, con víctimas enfermas detrás? ¿Éstos aceptan ser restituidos, después de ser internados en instituciones? La GUM (Guardia Urbana Municipal) está ayudando en el barrio a ser un puente contenedor de esta situación, aunque el miedo a represalias siempre está.

Pero cuando hablamos de otro ejemplo, de padres menores muy pequeños, ambos adictos a las drogas y al alcohol, la situación se vuelve más desesperante: con secuelas de toda una vida de abandono, abusos y privaciones. Sufren de falta de trabajo, la exclusión y el hambre desde que nacieron, de padres también desocupados. **En la sociedad se habla de la pobreza como algo normal; porque viven en la villa son estigmatizados de “choros”, “pibes de la calle”, y no que están en situación de calle, abandono, en riesgo social. Prostitución y explotación infantil es moneda corriente. Llevados por la droga están dispuestos a matarse y matar, ya que hay un quiebre de la integración social.**

Las cárceles e instituciones de menores están pobladas de adolescentes que pertenecen a estos sectores, pero no porque sean los únicos que cometen delitos. Es que a veces la justicia se compra.

Este sistema de exclusión social en el que vivimos los lleva a delinquir, incluso con los propios familiares: primero son vulnerados sus derechos sociales, de ciudadanos, de niños y mujeres, con

maltratos y violaciones. Nacen pobres y crecen presos. Desde los 13 a los 18 tienen un vacío en sus vidas, con las necesidades básicas insatisfechas marginados. La violencia familiar existe muy a menudo.

Han crecido sin la cultura del trabajo, pidiendo monedas, ya que no todos tienen acceso a un salario de trabajo genuino, a herramientas y materiales de capacitación y formación.

1.4. Analfabetos políticos, prejuicios:

Cuando se habla del bicentenario no saben de qué se trata. ¿Es sólo una fecha patria? Sólo comprenden que la distribución de esa riqueza de la que se habla en los discursos no los va a alcanzar, pero sí que hay recursos para pagar la deuda externa. La riqueza es del centro, los barrios privados o countries.

Son dejados de lado por el sistema capitalista y el Estado y es muy difícil que con este panorama se puedan incorporar. **Viven una vida privados de los medios de comunicación, nadie les da lugar ni se toma en cuenta lo que proponen. Tienen que delegar en otros que los representan, pero son puro verso o doble discurso. Se sienten usados, que es una pérdida de tiempo opinar, que no sirve para nada o que hay intereses ocultos. Son sujetos pasivos, no son protagonistas ni participantes. La política es mala palabra para ellos, no hay militancia y son analfabetos políticos, por eso luego son manejados con mensajes subliminales a la hora de votar. Son engañados por dirigentes que en época de elecciones vienen a prometer y no vuelven más o no cumplen.**

Tienen desconfianza del que no conocen y no viven lo que ellos: tienen que saber que sos uno como ellos y te tienen que ver todos los días.

Es que existe una crisis de representación en organizaciones como partidos, sindicatos, organizaciones sociales, etc., que se trasunta también a este nivel de la sociedad. Se tapa la inseguridad del centro (en declaraciones periodísticas o de políticos) y terminan siendo funcionales al sistema. “La inseguridad viene de las villas”.

1.5. Responsabilidad con hechos:

Una barrera que se pudo vencer sobre esta marginalidad social fue desde el municipio, a través de la descentralización de los Distritos comunales. El presupuesto participativo ayudó a crear políticas de sociabilización integral del individuo, con talleres de prevención (HIV), creativos y culturales (alfabetización, educación popular, música, manualidades, murgas). En Economía Solidaria, con microemprendimientos para una salida laboral. Recuperación de espacios públicos para esparcimiento. En salud, los dispensarios, centros de salud o salitas, que proveen de atención, medicación, leche, anticonceptivos. La GUM juega un papel fundamental como apoyo logístico en casos extremos de violencia, abandono, adicciones, etc.

También existen cooperativas de trabajo, aún en edificios pertenecientes a instituciones religiosas, donde funcionan panaderías, costureros, artesanías, copas de leche, trueques, comedores comunitarios. Las fábricas recuperadas y cooperativas de viviendas sirvieron para contener graves problemas sociales generados por la crisis.

2. Abismos barriales. No aceptación de sus pares como ciudadanos. Discriminación sin inclusión. La seguridad de una buena vida.

Dentro de los mismos barrios céntricos hay muros o barreras internas, pero que no se alcanzan a diferenciar. Se encuentran opulentos barrios privados en contraste con el empobrecimiento de los barrios y villas de trabajadores. No se animan a ver el mundo de los de abajo u oprimidos, ni se ocupan de descubrir sus capacidades o resolver sus problemas. ¿Pueden mostrar sus riquezas cada vez más concentradas? Ellos poseen derechos que otros sectores de la sociedad no poseen.

3. Inclusión Social. La educación (también la incorporación de valores perdidos en nuestra sociedad) no es el remedio de todos los males, pero puede ser el comienzo.

- La toma de conciencia a través de la educación integra al individuo al trabajo y a la sociedad.
- El analfabetismo coincide con la pobreza y se genera por causas sociales, políticas y económicas. Pero al día de hoy el remedio parece más lejano porque está en crecimiento en dichos sectores.
- Con la educación, la vida brinda oportunidades y alegría de vivir. Da idea de solidaridad, emancipación, y autonomía psíquica, individual y social. Sin ella es imposible cambiar la sociedad, si en ésta prima la inteligencia, el trabajo, la creatividad, la justicia, la verdadera democracia, podemos contar con una infancia feliz.
- La acumulación capitalista condena al país. Pero se puede contar con voluntad e imaginación política e institucional, una comprensión cultural, ganas de construir una sociedad de semejantes y sin prejuicios para crecer con dignidad.
- Desde la educación se pueden revalorizar los saberes y conocimientos populares, como identidad, resistencia y esperanza.
- Crear inquietudes, no saberes rígidos, compartir dudas, desconfianzas, espíritu de indagación y de crítica.
- Curiosidad frente a lo que sabemos o no.
- Derribar la ignorancia que divide del “otro mundo”; aprender a trabajar sin patrones ni estereotipos; no a la desmemoria y al olvido; ver que nuestros sueños puedan ser realizados.

Ponencia: “El Proyecto como instancia superadora de la expulsión”

Organización: Grupo Scout “Dr. Esteban Laureano Maradona”. Rosario. Scouts de Argentina.

Sede: San Martín y Ceibo (Ba. Las Flores Este)

Eje Temático

Jóvenes en situación de riesgo en Rosario. ¿De qué forma las organizaciones sociales enfrentan la problemática y con qué recursos? Creatividad a la hora de buscar soluciones. Colaboración estatal en cuanto a la problemática.

Introducción:

Creemos necesario ensayar una definición sobre que entendemos por “**jóvenes en riesgo**”. **Entendemos por jóvenes en riesgo aquellos adolescentes y jóvenes que están siendo expulsados del sistema.** Esto implica que no podrán “...acceder a posiciones que les permitan una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado...”¹

Muchos de los adolescentes y jóvenes que vienen al grupo han sido expulsados del sistema escolar y carecen de la idea de proyecto. Esto trae aparejado la falta de una perspectiva, en lo que a la vida se refiere, ubicándonos desde un aquí y mirando hacia un futuro que hay que construir.

Desarrollo:

Nuestro Grupo Scout desde hace 10 años y trabaja con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en riesgo. En los últimos 5 años venimos desarrollando actividades en la Capilla María de los Ángeles en el Barrio Las Flores Este.

El eje de nuestro trabajo con adolescentes y jóvenes se centro en la integración de los mismos a través de la técnica de proyectos. Entre dichos proyectos queremos destacar:

- “Juntemos las Flores”
- “Multiplicadores de Derechos”.
- “Presupuesto Participativo”

“Juntemos las Flores”.

Campaña que tiene por objetivo revalorizar las plazas (especialmente la de nuestro barrio) como espacio de sociabilidad para las vecinas y vecinos de todas las edades.

Realizamos en la Plaza de San Martín y Khantuta 1 actividad al mes. Las actividades mas destacadas fueron:

- **Exposición del Colectivo de ex Presos Políticos y sobrevivientes Rosario.** (El objetivo de esta actividad fue el rescate de las memorias que dan cuenta de la historia de militancia y participación popular de nuestro barrio. Historias que muchas veces son ocultadas por miedo o vergüenza).
- **Juegos de cooperación.** (El objetivo gira en torno a la posibilidad de jugar de otra manera. Correr a la competencia del centro de la escena lúdica)
- **Obra de Títeres: La Plaza preocupada.** (Confección de títeres, guión y actuación íntegramente realizada por los adolescentes y jóvenes que participan de las actividades del Grupo Scout. “Obrita” que muestra actitudes positivas y negativas en la relación de las personas con el espacio publico.)
- **Cine debate del Documental “PochoHormiga”.** (Con la participación en el panel del Padre Néstor Negri y de Celeste Lepratti. Un acercamiento a la vida de “Pocho Lepratti” un ejemplo de compromiso social y servicio a los demás.
- **Pesebre Viviente.** (Con la participación del Grupo Mochilas de Caritas y el Coro del centro de Jubilados Flor de Ceibo)

Estas actividades de bajo costo y altísimo impacto barrial fueron apoyadas por el **Distrito Sudoeste de la ciudad de Rosario** quienes prestaron el cine Móvil para la proyección del documental y

¹ Castells, Manuel (2001). La Era de la Información. Fin del Milenio. Vol. III- Cap. 2.. México. Siglo XXI editores.

promocionaron las actividades en la revista “El Mirador” y por el **Programa Convivir Rosario** quien realizo las gestiones para localizar e invitar a Celeste Lepratti. También contó con el inestimable apoyo del **Concejal Manuel Sciutto**, quien fue el impulsor de la ordenanza de Vecinos responsables cuidando las plazas de los barrios y puso a disposición del Grupo Scout el espacio de campamentos denominado “La Casona”.

“Conociendo nuestros Derechos”

Proyecto que cuenta con dos momentos y tiene como objetivo:

- Difundir entre los adolescentes y jóvenes que participan de las actividades del Grupo Scout sus Derechos.
- En un segundo momento capacitarlos para lograr que sean “multiplicadores de Derechos”, informando a otros jóvenes (que no vienen al Grupo) sus Derechos.

En el marco de este proyecto se realizó la charla **¿Qué hacer cuando te detiene la policía?** La charla estuvo a cargo de un abogado, que explico a los jóvenes del barrio como manejarse en una situación de detención. También confeccionamos y repartimos el manual del joven detenido con un extracto de los derechos que nos asisten.

“Presupuesto Participativo”.

Participamos fuertemente impulsando un proyecto: **“Taller en oficios para todas y todos”**.

Proyecto que en 2008 salio entre los 3 mas votados contó con la adhesión de 250 vecinas y vecinos. El proyecto se basa en talleres en oficios dictado por los adultos mayores del barrio y con régimen de pasantías. Esto ultimo se debe a que cuando los jóvenes van a solicitar empleo se los “descarta” simplemente por la apariencia o por “portación de barrio”. Con la pasantía buscamos que los empleadores conozcan a los postulantes y que finalizada la pasantía tenga elementos objetivos para evaluar el desempeño laboral de los interesados.

Además este proyecto nos posibilita como organización no solo fomentar la capacitación y el trabajo para nuestros jóvenes, sino también efectivamente crear empleos.

Algunos resultados luego de 5 años en el barrio.

- Regreso al sistema escolar. (4 (cuatro) jóvenes retomaron sus estudios en un EEMPA. 1 (uno) abandono el EEMPA pero comenzó un curso en oficios. 1 (uno) cursa 6º año de la escuela técnica y además estudia periodismo deportivo en un instituto terciario).
- Educación no formal / militancia social (3 (tres) manifestaron interés en ser Educadores Scout. 1 (uno) empezó a colaborar con las actividades educativas del grupo de edad de 7 a 11 años).

Conclusión.

Como organización nuestro Grupo Scout enfrenta a diario la problemática de los adolescentes y jóvenes en riesgo realizando proyectos. Desde juntar dinero para realizar alguna actividad, pasando por los campamentos, o simplemente un torneo de futbol, todo se realiza conforme a los pasos de un proyecto. Con esto intentamos romper con las imposiciones del sistema que pretende que o tengamos sueños proyectos y por ende un “futuro mejor”. Necesitamos para ello que el Estado se haga cargo de sus obligaciones. Necesidades básicas como el alimento, salud, vestimenta, trabajo, vivienda digna, son condiciones indispensables para poder hacer un proyecto de vida. Si esto no sucede lo urgente lo copa todo.

Como Grupo Scout necesitamos de la presencia del Estado para realizar algunos trabajos, ya que como organización carecemos de los elementos necesarios para, por ejemplo, crear empleo y capacitar para el mismo y poder sostenerlo en el tiempo.

Asimismo nos sentimos apoyados por el Estado Municipal, que siempre estuvo presenta a la hora de colaborar con las empresas que emprendimos.

Para finalizar queremos agradecer la invitación y el espacio brindado por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Rosario que posibilita mostrar el trabajo que realizamos.

***Profundizando la
democracia en espacios
organizados por el Estado
(municipal, provincial y
nacional)***

“La repercusión de las actividades económicas en el fortalecimiento institucional de los municipios de la provincia de Salta.”

María Belén Acevedo

bacevedo@salta.gov.ar

Secretaría de Planificación Estratégica de la Provincia de Salta

Marco Nacional

El proceso de reforma del estado, llevado adelante durante la década de los 90, se reflejó en la ausencia del Estado en áreas tan sensibles como salud, empleo, educación, asistencia social.

La estrategia neoliberal aplicada durante estos años en nuestro país, bajo las directrices del mercado, y la subordinación de lo político y social a esta esfera, condujo a la promoción de los beneficios asociados al libre mercado (recaudación y control de gasto público) y a la aplicación sistemática de un paradigma de privatización y focalización.

Se inauguró de esta manera, un periodo signado por continuadas crisis sociales: devenidas de la erosión del sostén económico de gran parte de la sociedad, y de una regresividad en la distribución de los ingresos; fiscales: a falta de lo que Kliksberg (2003) denomina políticas fiscales solidarias y en miras de la supresión de gastos, que elevaron los índices de desocupación y pusieron de manifiesto la falta de respuesta por parte del Gobierno central.

En este escenario, es posible identificar dos cuestiones emergentes: por un lado, la debilidad política instrumental del Estado, visible en una gran fragmentación institucional que “refiere [...] a la ausencia de instancias centrales que den direccionalidad y coherencia a las diversas acciones, evitando así la irracionalidad en el uso de recursos y la inequidad en el acceso a los servicios”(Isuani y Tenti (1992: 23) [1] lo cual tornó visible el aislamiento y la falta de acuerdos entre los distintos actores que conforman el entramado social. El segundo aspecto se vincula con la falta de políticas de desarrollo, bajo uno de los supuestos de este modelo: lograr el tan ansiado crecimiento económico, en detrimento del fomento de políticas que potencien las estrategias e iniciativas locales.

La creciente desvinculación entre el Estado y la Sociedad Civil, frente a la ausencia del primero en todo aquello que no se refería a lo estrictamente macroeconómico, socavando el rol de protector mantenido en décadas anteriores, trajo aparejado una nueva crisis en lo social, caracterizada por *“la suma de desempleo permanente, el aumento de la pobreza, el alza de todos los indicadores negativos sobre nivel de vida”*, configurándose así, una *“nueva cuestión social”* (De Piero: 2005; 53). Tal como sostiene Sergio de Piero[2] *“esta nueva crisis de lo social (...) no es consecuencia de la industrialización y la explotación laboral, sino justamente de la ausencia de ellas”*..

La retirada del “Estado Nación como principal promotor del desarrollo” (García Delgado: 1997), también involucró la destrucción de las economías regionales, ocasionando enormes perjuicios en lo que a empleo se refiere, y también en lo concerniente a la desarticulación que esto provocó en aquellos lugares en donde la vida misma se organizaba alrededor de las actividades[3].

En el desmembramiento de las economías regionales, es ineludible la mención a las consecuencias del proceso de privatización acaecido durante esa década. Particularmente, en regiones como el Noroeste argentino, la retirada de grandes empresas, como fue el caso de YPF conllevó al abandono por parte de los pobladores de sus lugares de orígenes. La falta de asesoramiento y de posibilidades e inversiones por parte del gobierno nacional como provincial, incrementaron los deseos de los pobladores, de probar mejor suerte en otros sitios, en general grandes conglomerados urbanos.

Pero esta búsqueda de mejores oportunidades y expectativas de vida, suscitan otra problemática, y es la de la incapacidad de sortear la brecha existente en cuanto a la capacitación, propia de un nuevo proceso de reinserción. Es decir, aquellas capacidades que les permitían desarrollarse en sus lugares de origen, no fueron suficientes para lograr insertarse en un medio que les era ajeno desde lo cultural, social, económico, etc. De este modo, lejos de encontrar nuevas oportunidades

genuinas, en muchos casos debieron retornar a sus lugares de origen.

Este contexto, y un fuerte cuestionamiento hacia instituciones y autoridades nacionales, provocaron que los ciudadanos en el afán de encontrar respuestas concretas a problemas apremiantes volcaran sus demandas a los municipios, estableciéndose una mayor proximidad entre ambas esferas.

Escenario Municipal

Los Municipios son por definición el Gobierno más cercano a la Sociedad Civil, participan en la cotidianidad de los ciudadanos, y son el primer escalón de representación ciudadana; ocupan un lugar excepcional a la hora de plasmar una política de verdadera inclusión y desarrollo. Son parte del territorio no sólo en un sentido simbólico, sino (y fundamentalmente) fáctico, en donde se proyecta un conjunto de relaciones sociales y se expresa una identidad plasmándose en la práctica la capacidad de una sociedad de liderar y dirigir su propio desarrollo.

Consecuentemente, toda política pública debe tener como sustento la descentralización de las instituciones gubernamentales; en este sentido, se parte del concepto de descentralización en tanto la estrategia tendiente a la transformación del sistema y no como mero instrumento que permite la desconcentración de mecanismos administrativos en instituciones aisladas.

Los años de olvido y postergación que sufrieron los municipios del interior de nuestra provincia en lo referente a inversiones, dan cuenta de carencias estructurales de las que aún hoy cuesta trabajo salir. El desbalance en las inversiones entre la capital provincial y los municipios del interior, es una realidad ineludible de mencionar.

Esto se vio reflejado en la política de obras públicas; se salió del esquema de las mega obras públicas concentradas en un solo punto del vasto territorio provincial, y se pasó a desarrollar una política de obras públicas, pequeñas y medianas, en todos los Municipios de la Provincia sin importar el color político de la gestión local, lo que llevó a una multiplicación de posibilidades para la ocupación de mano de obra local y un crecimiento sustancial de las economías locales.

El desarrollo local es entendido como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o región” (Vázquez Barquero: 1998)[4]. Asimismo lo “local” se asocia también con la microrregión –como conjunto de municipios y actores público-privados entrelazados por alguna estrategia de perfil de desarrollo o un plan común-, y aún abarcando el espacio de una región más amplia que puede ser hasta interprovincial.

Tecco (1997) señala que, la historia en la Argentina indica que el papel desempeñado por los municipios estuvo vinculado a la regulación y control de la infraestructura urbana, a las actividades económicas de los mismos, a la ayuda social directa y la administración de los recursos públicos.

El proceso de descentralización llevado adelante en los años 90, tuvo su correlato en la asunción de nuevas y más complejas competencias por parte de los municipios. Así, la gestión piramidal, administrativa y basada en las jerarquías. (H. Cormick: 1997), se vio alterada por un nuevo escenario de competencias que requería de mayores recursos para responder a ellas. Esto significó entonces, una complejización en dos puntos: tanto en lo que a gestión municipal se refiere (hacer más eficientes los escasos recursos), como también en un nuevo rol más proactivo, que comienzan a desempeñar los intendentes en pos de acomodarse a esta nueva realidad.

La gestión piramidal, no contempla el otorgamiento de recursos al ámbito municipal puesto que desde esta perspectiva es considerado un ámbito insignificante, lo cual anula el espacio local, entendido este como un lugar de construcción de la acción pública política.

En el esquema nacional, Salta no quedó exenta de este modelo de gestión.

Una referencia breve a la gestión anterior en el ámbito municipal, en este sentido, se fundamenta en la necesidad de comentar que si bien las inversiones desde el ejecutivo provincial en cuanto a obra pública e infraestructura, revelan grandes volúmenes, permitiendo acrecentar la conectividad (entre otros aspectos), no conducen necesariamente hacia emprendimientos productivos sostenidos y sustentables en el tiempo para las localidades.

Una perspectiva que nos permitiría analizar el porqué de esta situación, la encontraríamos desde aquella mirada que privilegia el desarrollo de la provincia a partir de la dinamización de ésta misma, desde la faz económica, de salud, de educación, etc. La proyección entonces, no se produce a partir de lo local, sino que el interés primordial consiste en el posicionamiento provincial en el ámbito internacional.

Desde otra mirada, el desarrollo se relaciona con la potenciación de todos los aspectos antes mencionados, pero el puntapié inicial en este caso, lo conforman los municipios siendo los nodos de un entramado mucho mayor que constituye a la provincia. En esta perspectiva el eje primero son las localidades como condición de posibilidad para la potenciación de la provincia.

La concentración de los esfuerzos en las obras, se puede mostrar en: Centro de Convenciones, la refacción del aeropuerto Martín Miguel de Güemes, el estadio Padre Martiarena, las autopistas que interconectan la capital, entre otras, revelando de este modo que los mayores beneficios se dieron en la capital de la provincia. La centralización en lo referente a obra pública y equipamiento, con la consecuente manifestación de este desbalance resulta altamente favorecedor para la capital provincial.

Grandes inversiones como las implicadas en la puesta en marcha de exploraciones y explotaciones mineras y gasíferas al interior de nuestra provincia, que desde el planteo de este trabajo pudieran haber conllevado una repercusión directa en las economías locales, no trajeron aparejadas el desarrollo de los pueblos en donde éstas se realizaron. Un ejemplo de esto lo constituyen localidades como Campamento Vespucio, en donde a pesar de ser una zona eminentemente gasífera, tras el retiro de la empresa, desapareció como pueblo, produciéndose una gran migración. En este punto, es de utilidad señalar que en la mayoría de los casos la mano de obra empleada para estas actividades fue extranjera, y los emprendimientos que surgieron alrededor fueron en este sentido, esporádicos.

Otro de los aspectos a señalar es la ausencia de una instancia capaz de articular la relación entre el intendente y el gobernador, y que hubiese constituido un motor en la promoción de la modernización llevada adelante en la provincia en los años 90.

Una de las dificultades para el desarrollo local, se vinculó con las diferencias al interior de la provincia. La diversidad natural de las distintas zonas con las que cuenta Salta, se constituyó en un obstáculo al momento de concretar inversiones, lo cual redundó en la escasez de oportunidades para algunas localidades inhóspitas salteñas. Así, el criterio predominante en este sentido, fue el de promover las inversiones en aquellos municipios o zonas en donde se tenía garantizada cierta rentabilidad. De modo tal que aquellas localidades alejadas de la capital se vieron desfavorecidas en cuanto a inversiones, con el consecuente perjuicio desde el punto de vista del empleo de mano de obra local.

Concomitantemente con este proceso se manifiestan una serie de carencias que limitan el trabajo de los municipios, respecto a una administración eficaz y eficiente. Puntualmente a la falta de recursos humanos calificados, a las debilidades tecnológicas y comerciales, deben añadirse las restricciones de recursos y la escasa sinergia entre los distintos ámbitos constitutivos de un gobierno municipal. En este sentido, Fernández Soto (1999) señala que entre otros aspectos, los antes mencionados, caracterizan a los municipios como estados con autonomía relativa, subordinados y con un sesgo burocrático administrativo. (Fernández Soto 1999)

Los niveles de satisfacción de los habitantes en lo concerniente al grado de bienestar del que gozan, sin duda, se halla vinculado a las herramientas que se ponen a la mano desde el estado provincial y que hacen a la cotidianeidad de quienes habitan en los municipios. En este esquema no se puede dejar por fuera la figura del intendente y el rol que desempeña allí. Desde esta perspectiva sería sesgado no reconocer que bajo cierto modelo, la tarea llevada adelante por el intendente muchas veces queda reducida a un nexo entre el gobierno provincial y los habitantes, fortaleciendo la imagen del intendente como un mero dador de recursos. Algunas de las explicaciones para comprender esto remiten a la diferencia de color político entre los intendentes y el ejecutivo provincial. Este desacuerdo, ocasiona la reproducción de trabas burocráticas en el diario de la gestión, con el consecuente perjuicio para los habitantes.

Reconociendo la escasez de recursos con los que trabajan los intendentes hoy en nuestro país y las

limitaciones jurisdiccionales con las que se encuentran, la coyuntura no sólo nacional, sino también regional, llaman a un mayor involucramiento por parte del jefe comunal, debiendo convertirse él mismo en promotor del desarrollo de los recursos de sus propios lugares, para de este modo, traspasar las frecuentes trabas en las gestiones dependientes del gobierno central.

Esta realidad sin duda requiere del diseño de políticas específicas en el sector municipal, que propendan a aunar intereses y que sean conducentes a la promoción de aquellas áreas que por sus características naturales no representan una prioridad en la inversión. La necesidad concreta de potenciar los recursos naturales disponibles y a la mano, llama al desempeño de un nuevo rol por parte del intendente.

El intendente es el punto político de condensación no sólo por ser la cara más visible para con los ciudadanos, sino que desarrolla un papel protagónico y fundamental en el planeamiento estratégico, presupuesto en el desarrollo local.

La capacidad para incidir en la resolución de problemas de su inmediato alrededor, fruto de su implicancia y conocimiento de la realidad de su ámbito, lo llaman a involucrarse y sentirse protagonista.

Al mismo tiempo, la compleja realidad, no deja por fuera el papel de los habitantes de los municipios. El fomento a la participación de todos quienes habitan estos espacios, a través de iniciativas puntuales como presupuesto participativos, la formación de consejos consultivos, etc trae aparejado como contrapartida el ejercicio de una cogestión Comunidad- Municipio. El grado de implicancia del habitante para con su comunidad se halla vinculado al compromiso logrado. Es sin embargo, en nuestra provincia, un gran desafío a construir en el futuro.

Sin embargo, no es suficiente con la conjunción de los factores antes mencionados para constituir al municipio como un polo de desarrollo, también es imprescindible buscar tender y trazar redes con el resto de los actores que interactúan con el gobierno en este nivel, y que sin duda, no son menores, el sector empresarial y privado. El trabajo mancomunado permitiría en este sentido, la ampliación de oportunidades productivas.

Esta durísima realidad, fue lo que llevo a que desde el estado provincial se instrumentara un nuevo plan de inversiones, con una reasignación presupuestaria que preveía un re direccionamiento hacia aquellas áreas que hacen a una mejora de vida sustancial para el vecino. Es así como a la conocida prioridad de inversión en obra pública, infraestructura, tendido de red eléctrica y de agua, como aquellas cuestiones básicas que permiten vivir dignamente, se le sumó la construcción de polideportivos como ámbito de recreación a través del deporte, siendo éste también un eje prioritario para el gobierno en la actualidad.

A los jóvenes de los municipios se los incentivo con la entrega de créditos y micro créditos para emprendimientos locales.

Concretamente esto sirvió de disparador para aquellas actividades emparentadas a la toma de mano de obra local, es decir, el desarrollo de la salud, de la educación y de este modo, también se evitó la expulsión de los habitantes hacia los grandes cordones urbanos.

Es en este nuevo escenario y en el marco de un cambio de gestión iniciado 2007 en la provincia de Salta, es que se buscó potenciar el desarrollo local a través de los siguientes pilares/ objetivos:

- Un fuerte impulso a la obra pública en las regiones municipales
- La inyección de créditos y microcréditos
- La capacitación

Esto a su vez, significó un motor en la generación de puesto de trabajo genuino y permitió que la población de esos lugares permanezca allí a consecuencia de las oportunidades que comenzaron a generarse, una suerte de “efecto dominó”.

La revalorización de la mano de obra local, y la inclusión que se experimenta a partir de los puestos de trabajo, se constituye en una de las principales aristas en este modelo de gestión que tiende hacia una mayor desburocratización, horizontalidad, etc.

En última instancia, es el jefe comunal quien por el grado de implicancia con su inmediato alrededor, puede en el esquema de un modelo provincial, marcar el rumbo de sus comunidades, así como

también propiciar la participación de los habitantes de su municipio, dotando de esta manera de legitimidad a la iniciativa.

El resultado fue concreto una mayor aproximación entre los habitantes y la administración.

Plan de desarrollo sustentable y sostenido de pequeños municipios y comunas

En consonancia con el eje prioritario que para el ejecutivo provincial representa el desarrollo de los municipios, es que a través de la Secretaria de Planificación Estratégica de la provincia, se comenzó a trabajar en esta dirección. De acuerdo a esto, se firmó un convenio de asistencia entre el gobierno de la provincia y la unidad de pre-inversión, dando inicio al plan de desarrollo sustentable y sostenido de pequeños municipios de mediano y largo plazo.

Salta es una provincia con fuertes concentraciones urbanas y extensas zonas deshabitadas o con baja densidad poblacional.

La selección de municipios menores a 10000 habitantes para el plan se produce como consecuencia de la identificación de potencialidades en cuanto a lo que se refiere a medios naturales, sociales, institucionales y económicos que se tornan necesario impulsar para generar un desarrollo socioeconómico y ambiental sostenido y sustentable que garantice la calidad de vida de la población de los mismos, con una metodología de análisis y gestión específica para esa escala de la población. La justificación de este plan radica en la necesidad de contar con acuerdos y compromisos entre actores públicos y privados para abordar iniciativas que mejoren la capacidad competitiva de la economía regional, fortaleciendo los encadenamientos productivos y territoriales mediante un acción integrada sobre los mismos, que atienda a las necesidades territoriales de su población y ordene y planifique sus desarrollos territoriales y las condiciones de sus hábitats.

El objetivo de la provincia es estimular a los municipios a presentar proyectos y que la secretaria actúe como nexo entre los municipios y los programas que proveen financiamiento, fortaleciendo las relaciones de cooperación y asistencia. De este modo, asistimos a la formación de micro-regiones, en un trabajo conjunto entre los municipios en base a la identificación de necesidades y proyectos compartidos.

Para citar solo algunos ejemplos concretos de repercusión del desarrollo en las economías locales, podemos referirnos desde la provincia de Salta, al caso de Payogasta. En este pequeño municipio, la participación de la comunidad permitió identificar como una prioridad, el contar con una unidad de faenamiento para pequeños animales. La construcción de esta unidad, trajo aparejada una serie de actividades que se dan a consecuencia de la puesta en marcha de este proyecto. Éstas se vinculan directamente, con el empleo de mano de obra de la zona, un mejoramiento en el comercio, el surgimiento de cadenas de valor agregado como la producción de conservas y la instalación de curtiembres, etc. Al mismo tiempo, la identificación de necesidades comunes a los municipios, en concordancia con un eje de trabajo microregional, ocasiona de modo indirecto el beneficio para toda esta región.

Consideraciones Finales

Sin desconocer la carencia de recursos municipales y los límites jurisdiccionales devenidos de las competencias que les fueron otorgadas, el desafío hoy en nuestra provincia, reside en generar nuevas capacidades en este ámbito que permitan proyectar hacia adelante políticas públicas micro regionales.

El trabajo que viene realizándose con miras a este objetivo, supone imprimir dinamismo en las distintas zonas y recursos con los que contamos en Salta, pero con el norte puesto en la asimilación de la diversidad antedicha. La identificación de realidades compartidas, permite una coordinación y mejora mutua en áreas de interés que redundan en beneficios concretos para las comunidades que conforman la región. En este sentido, y en referencia al título de la presente propuesta, la

complementariedad de las actividades económicas en el ámbito micro regional coadyuda al aumento de la productividad.

El dinamismo de lo local, entendido éste como un verdadero polo, implica la tarea de generar y otorgar valor agregado a las producciones locales, evitando así, su re-primarización. En ello, el factor de la innovación, es fundamental.

La necesidad estratégica de crear sinergias en lo concerniente a, por un lado, los ámbitos locales, provinciales y nacionales y, por el otro en lo local, la articulación con la sociedad civil y el sector privado, es lo que permitirá “la potenciación de regiones interprovinciales y micro-regiones intermunicipales para el desarrollo más armónico de los territorios”(García Delgado: 2006). Todo ello sin desconocer la distribución desigual de poder que cada uno tiene en este escenario.

Sin duda, la impronta que deviene de la descentralización entendida no como el mero traspaso de competencias sino desde su impulso transformador, está caracterizada por una cogestión con la ciudadanía.

Este esquema, que persigue la inclusión a partir de la generación de puestos de trabajo productivo y el empleo de la mano de obra local como un pilar fundamental, es lo que permite que la gestión política no se agote en la búsqueda incansable e inagotable de la eficacia y la eficiencia en la administración de los recursos públicos, como un fin en sí mismo.

El futuro de esta iniciativa en cuanto a perdurabilidad dependerá de la sinergia lograda entre todos los actores, como condición de posibilidad y fomento para el aprovechamiento de las capacidades disponibles y conducentes al desarrollo local, así como también la disposición frente al surgimiento de nuevas oportunidades.

Conforme a todo lo expuesto, es posible reconocer la necesidad de trabajar sobre una matriz que promueva el desarrollo económico y el social, que propenda a la generación de condiciones genuinas de competitividad, considerando las particularidades de los distintos espacios territoriales de la provincia.

El desafío, de este modo también consiste en poder traspasar aquellas barreras operativas propias de iniciativas nuevas, a partir de las cuáles se experimentan dificultades en las líneas de acción que se busca promover. Asimismo, no es posible desconocer la influencia que las capacidades reales con la que las localidades cuentan, en cuanto al manejo de recursos y a la generación de proyectos concretos productivos.

Bibliografía:

Torres, Pablo. **Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social.** Editorial: De la Campana. Bs As, 2002.

Torres Alicia. **La iglesia que nos robaron.** Editorial: Nueva Utopía, Madrid., 2000.

De Piero, Sergio. **Organizaciones de la sociedad civil.** Capítulo 1. Paidós, Bs.As.2005. Pp53.

Cravacuore, Daniel. **Innovación en la gestión municipal**

Cravacuore, Daniel. **Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos.** Editor Dunken. Buenos Aires, 2003.

Cravacuore, Daniel y Gustavo Badía. **Experiencias positivas en gestión local.** Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de General Sarmiento.

Daniel García Delgado y Alejandro Casalis. **Desarrollo local protagonista y proyecto nacional.** Artículo Publicado en: El desarrollo local en el eje de la Políticas Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, 2006.

Daniel García Delgado. **Hacia un nuevo modelo de gestión local Municipio y Sociedad Civil en Argentina** FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA –Universidad Católica de Córdoba.

Tecco, C.: **“El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional”**, Universidad Católica de Córdoba, 1997 (mimeo).

Villar Alejandro. **La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia**

argentina.

Villar Alejandro. **Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas.** En Revista Mundo Urbano, n° 24, Oct-Dic 2004.

H. Cormick, **“El Municipio del Conurbano Bonaerense. Es posible el paso de la administración a las políticas activas”**, en Aportes, N° 8, verano 1997.

Fernández Soto, Silvia. **Política social y municipio bajo el régimen liberal asistencial. Tandil en la década del 90.** Tesis de maestría. PCU: San Pablo. 1999

Quilodrán Gonzalo. **La municipalización como herramienta de la gestión provincial.** Ponencia. X Seminario Red Muni, 2009.

Vázquez Barquero. **Desarrollo Local. Una estrategia para la generación de empleo.** Pirámide, 1998.

Bernardo Kliskberg. **Hacia una nueva visión de la política social en la Argentina.** PNUD, Noviembre, 2003.

[1] En Torres, Pablo. “Votos, Chapas y Fideos”. Editorial De La Campana. Bs As. Pp 37. 2002

[2] De Piero, S. “Organizaciones de la Sociedad Civil”. Capitulo 1. Paidós, Bs.As.2005. Pp53.

[3] Para más información ver Auyero Javier. Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina. Revista de Desarrollo Económico, Noviembre 2002.

[4] En Llach, Juan J. (Compilador) “El renacer de lo local”. Pp 46. IAE.2005

Relevamiento a municipios argentinos con presupuestos participativos

Alejandro López Accotto; Carlos R. Martínez y Cristian Adaro
alopez@ungs.edu.ar// cmartinez@ungs.edu.ar// cadaro@ungs.edu.ar¹

I

INTRODUCCIÓN

El presupuesto participativo (en adelante PP) es una herramienta de participación popular que combina la democracia representativa (indirecta) con la democracia participativa (directa).

Es definido como: “una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y paternalista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes etapas de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión” (SOUSA SANTOS, 2004:25). Por su parte uno de los primeros responsables del PP en Porto Alegre lo definió como: “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública” (GENRO Y DE SOUSA, 1998:123).

Entre las características que se valoran positivamente se encuentran: a) el cambio de las condiciones de vida y mejoras infraestructurales en toda la ciudad, manteniendo una propuesta reequilibradora en lo territorial y distributiva en lo económico; b) la recuperación del prestigio social de la política; c) la participación ciudadana; d) la inversión de prioridades al favorecer o discriminar positivamente a los grupos o sectores más vulnerables; e) la ruptura del clientelismo; f) el perfeccionamiento de la gestión local; g) el control fiscal por parte de la ciudadanía al Estado; h) la combinación de democracia participativa y directa; i) en la democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal ².

Desde su origen en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) en 1989, ha transitado por fases tres históricas: I) Experimentaciones (1989-1997), Fase II: masificación brasileña (1997-2000) y Fase III (2000 en adelante) de expansión fuera de Brasil y diversificación. CANNABES (2005) pag. 8.

En la República Argentina su aplicación ha cobrado relevancia con posterioridad al estallido económico, político y social de fines de 2001, en el marco de una profunda crisis de representación.

De esta forma a lo largo de la primera década del siglo XXI un creciente número de gobiernos locales ha comenzado a aplicar el PP, siendo en la actualidad cerca de treinta (30) municipios³. La importancia poblacional de tales municipios queda demostrada por el hecho de que en 2010 uno de cada cinco habitantes de la Argentina viven en un municipio con PP, totalizando más de ocho millones de personas.

Dada la creciente importancia que la aplicación de la herramienta del PP ha mostrado en los

1 Investigadores del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina. Idioma de la Ponencia: Español. Área Temática: Profundizando la democracia en espacios organizados por el estado. Formato: Ponencia Académica. Se agradece la colaboración del Lic. Ruben Seijo en el relevamiento de datos.

2 Referencias bibliográficas: MERINO (2000) pag. 73 para las características a) y b); CABANNES (2004) pag. 6 para la característica c); CABANNES (2005) pag. 43 para las características c), d) y e); TEIXEIRA y otros (2004) pag. 5 para las características c), d), e), f), g) e i); GENRO Y DE SOUZA (1997) pag. 12 para las características h) e i).

3 Considerando todos los estadios, desde los que actualmente desarrollan experiencias piloto hasta los que han ejecutado y evaluado obras a lo largo de varios años, en el marco del Presupuesto Participativo.

últimos años y la diversidad de experiencias al respecto, se analiza en la Sección II la distribución en el territorio nacional de tales desarrollos y su evolución temporal, de modo tal de dar cuenta acerca de la evolución histórica de la adopción del PP en las distintas provincias que integran nuestro país.

La Sección III busca a su vez dar cuenta de las decisiones y criterios respecto a la distribución del PP al interior del territorio de los municipios.

En la Sección IV se realiza una exposición crítica de la importancia cuantitativa del PP, respecto a los presupuestos totales de las comunas que lo aplican y en cuanto al porcentaje de la población de las mismas que participa del proceso.

En la Sección V se pasa revista a la importancia cualitativa del PP, a través del estudio de su impacto al interior de los gobiernos municipales.

En la Sección VI se detalla el juego de alianzas y apoyos que han permitido desarrollar y consolidar los procesos de PP en Argentina.

Finalmente, en la Sección VII se presentan las principales conclusiones del presente estudio, con énfasis en la posible evolución futura del PP en nuestro país.

II

DISTRIBUCION ESPACIAL Y TEMPORAL DE LOS MUNICIPIOS CON PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A fines del año 2009 veintisiete (27) municipios implementaban el PP en Argentina. La mayor parte de los mismos se concentra en las Provincias mas pobladas y desarrolladas, especialmente en la Provincia de Buenos Aires (12) y en menor medida en Córdoba (2), Santa Fe (2) y Mendoza (2).

Se destaca asimismo la Provincia de Tierra del Fuego donde dos de los tres municipios existentes aplican el PP, concentrando entre ambos casi el 99% de la población provincial.

A nivel regional, además de en la Región Central (la mas desarrollada) el PP ha logrado una importante difusión en la Región Patagónica (sur del país) donde todas las provincias que la componen cuentan con al menos un municipio que utiliza esta herramienta.

Por su parte en la Región Noroeste apenas si un municipio, ubicado en la Provincia de Catamarca, había adoptado el PP. Similarmente, en la Región Nordeste nada mas que tres municipios contaban con PP.

Si bien no puede deducirse de los datos anteriormente citados una relación unívoca y directa entre grado de desarrollo y adopción de la herramienta, no puede ser casual el hecho de que el PP prácticamente no haya sido implantado en las regiones que presentan un mayor atraso relativo en términos de desarrollo. A su vez, la gran mayoría de las comunas que han adoptado el PP en Argentina, son ciudades con más de cincuenta mil habitantes.

Por su parte, a fines de 2009, de los veinte municipios que respondieron al presente relevamiento (de un total de veintisiete encuestados), nueve estaban ejecutando las obras decididas por la ciudadanía, mientras que otros seis estaban desarrollando las asambleas y reuniones donde se decidirían las obras a ejecutarse en el presente año. A su vez, las cinco comunas restantes estaban desarrollando experiencias piloto o bien se encontraban en otras fases de preparación previas al lanzamiento pleno del PP.

Asimismo, a través de la constitución en diciembre de 2008 de la Red Argentina de Presupuestos Participativos ⁴, integrada por Municipios que desarrollan la herramienta, Universidades que la estudian y prestan apoyo técnico y organizaciones de la Sociedad Civil con incumbencia en la materia se ha dado un nuevo impulso al proceso, materializado en un número creciente de gobiernos comunales interesados en la cuestión, ante la posibilidad de intercambiar información y capitalizar experiencias logradas por sus pares.

III

CRITERIOS DISTRIBUTIVOS EN LA IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En tanto en comunas con cierta heterogeneidad interna en términos de problemáticas y población se hace necesario subdividir el territorio a la hora de desarrollar el PP (independientemente de la existencia o no de políticas de descentralización territorial) ⁵ se hace obligatorio tomar determinadas decisiones respecto al tratamiento otorgado a las distintas secciones creadas.

Así, en un primer momento debe decidirse si se habilita a los vecinos a discutir los criterios de reparto de los recursos del PP entre barrios u otras circunscripciones. En el caso argentino lo usual es que tal decisión sea tomada por la autoridad política, no por menospreciar el potencial de los acuerdos populares sino, para justamente facilitar el proceso sin introducir en un primer momento una discusión que puede empantanar las conversaciones (en tanto es razonable pensar que cada barrio intentará maximizar la porción de recursos a recibir).

No obstante ello, la experiencia internacional, en buena parte recogida por las comunas que adoptan la herramienta en Argentina, indica que una vez consolidado el PP como política pública y establecida en cierto grado una cultura de la participación comprendida como espacio para el debate, la necesaria negociación y la toma de decisiones en forma colectiva, estarían dadas las condiciones para que se dé un proceso enriquecedor y aprovechable de discusión en las asambleas acerca del reparto de los recursos entre zonas.

Así, por las razones indicadas en un primer momento es habitual que los gobiernos locales determinen los criterios de distribución geográfica de los recursos al interior del territorio del distrito. Al respecto, y a los fines de evitar reacciones negativas por parte de los vecinos respecto a tal reparto, es común que se equipare o el monto total o el monto per cápita a recibir por cada zona.

Sin perjuicio de ello, en casi el 30% de las experiencias revistadas se ha introducido algún criterio de distribución según necesidades aplicando indicadores objetivos como por ejemplo el de Necesidades Básicas Insatisfechas, información propia sobre carencia de equipamiento urbano o bien el sentido común en zonas que sufren tal nivel de atraso relativo que la cuestión es reconocida por todos los habitantes del municipio.

Otra modalidad, poco difundida, pero de gran riqueza conceptual y que puede yuxtaponerse a las anteriores es el desarrollo de ejes temáticos, reconociendo que existen cuestiones, como por ejemplo el transporte, que incumben sino a todas al menos a un importante número de las regiones que componen el municipio y que no pueden acometerse a través de un enfoque parcelado.

También pueden destinarse recursos en forma separada para atender la problemática especial de determinados grupos poblacionales como pueden ser los jóvenes o porque no los adultos mayores, reconociendo necesidades y visiones particulares y distintas en tales generaciones respecto a las del conjunto indiferenciado de la población.

Independientemente de los criterios utilizados para la distribución de los recursos en términos

4 www.rapp.gov.ar

5 De los municipios consultados más del 90% declaran la utilización de algún criterio de tipo territorial a la hora de repartir los recursos asignados al presupuesto participativo.

territoriales subsisten otras cuestiones vinculadas con las tensiones existentes entre financiar un gran número de proyectos, atendiendo la mayor cantidad posibles de reclamos particulares o grupales o bien concentrar los recursos en la realización de unos pocos proyectos buscando resolver cuestiones que por su mayor complejidad o por afectar a una parte mayor de la población o en mayor grado resultan mucho más onerosos.

Priorizando el primer criterio, de atender un número mayor de necesidades, es que uno de cada cinco municipios incorpora topes al costo máximo que puede tener un proyecto. Mientras que una de cada seis comunas encuestadas considera que los proyectos deben tener cierta escala mínima para que se logre percibir su impacto en la vida de la población y se establece un número máximo de proyectos a ser financiados por el PP, de modo tal de evitar una fragmentación extrema en las acciones a ser desarrolladas.

Por ello⁶ un tercio de los municipios han financiado a través del PP no más de diez proyectos cada uno mientras que otros tercio de las comunas encuestadas han elegido llevar adelante más de cincuenta proyectos cada una.

IV

IMPORTANCIA CUANTITATIVA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Por definición, el PP consiste en la distribución de una parte de los gastos presupuestados en un determinado año a través de la decisión de una parte de la ciudadanía identificada con aquellas personas que habitan un territorio y que tienen la voluntad y disponibilidad de tiempo necesaria para formar parte de tal proceso.

De allí que existan dos magnitudes que resultan clave a la hora de determinar la importancia cuantitativa o peso del PP en un lugar y tiempo dados.

Tales magnitudes son, el porcentaje del presupuesto total de cada comuna que se asigna a través del PP y la proporción de la población de un distrito que forma parte del proceso decisorio desarrollado a través del PP.

En cuanto al peso del PP en los presupuestos municipales, vale aclarar antes que nada que, si bien no en forma exclusiva, los presupuestos participativas suelen centrarse en construcciones, reparaciones y refacciones, es decir en gastos de capital, especialmente por el carácter de erogación por única vez que los mismos detentan.

Es decir el PP suele considerar períodos anuales, por tanto no es habitual que contemple gastos recurrentes, tales como sueldos y salarios o erogaciones continuas en bienes y servicios⁷.

Ello conlleva que el porcentaje asignado al PP sea en todos los casos dependiente del grado de rigidez de los respectivos presupuestos comunales. Es decir, que los municipios pueden asignar al PP los recursos que exceden sus gastos en personal, servicio de la deuda y servicios especiales urbanos (recolección de residuos sólidos) entre otros.

De allí que el margen de asignación de recursos al PP depende de variables históricas y estructurales que superan largamente la voluntad política de una determinada administración local.

Sin perjuicio de tales salvedades, en Argentina los municipios que tienen presupuestos

6 Y por los diferentes montos puestos a la consideración pública en cada comuna.

7 De hecho nueve de cada diez municipios con presupuesto participativo han aprobado proyectos de infraestructura, mientras que menos de un tercio han implementado a través del presupuesto participativo proyectos educativos y culturales, de salud, deportivos o especialmente dedicados a los jóvenes.

participativos, asignan a través de los mismos, en promedio el 2,5% de sus gastos totales, aunque tal media estadística encubre una fuerte dispersión. Así, numerosas comunas (El Calafate, Necochea, San Fernando, Villa María) asignan al PP no mucho más del 1% de sus recursos, mientras que otros (Rosario, Comodoro Rivadavia) distribuyen por tal vía más del 3% de sus recursos e incluso alguno (San Miguel) llega a asignar por medio del PP más del 5% de sus gastos totales.

En cuanto al porcentaje de ciudadanos involucrados en el PP resulta necesario extremar las precauciones a la hora de sacar conclusiones a la luz de los datos relevados. Esto se vincula principalmente con la forma en que cada comuna desarrolla el proceso de PP y por ende de cómo cuantifica la participación de la población.

Dado que el PP suele llevarse a cabo a través de una serie de reuniones (asambleas, jornadas o talleres según corresponda) en cada una de las zonas en que se divide el territorio (división imprescindible al menos en las comunas con decenas de miles de habitantes) una primera cuestión que surge es acerca de lo que se considera participación. Es decir, por ejemplo: ¿Debe considerarse igual a dos personas que asisten a una reunión cada una que a otra que participa de dos reuniones?. ¿Hay que establecer un número mínimo de presencias para considerar a un mero asistente como un participante real?.

Un segundo interrogante se da a partir de determinadas formas de implementación del PP. Así en algunas experiencias se establecen foros barriales cuyos asistentes, en muchos casos, definen prioridades, escogen alternativas e incluso diseñan (o al menos codiseñan) los proyectos a ejecutar. Mientras que en otros la decisión final corre por cuenta de un colectivo más amplio que el de los participantes en los foros, que tratan de “vender” sus ideas y propuestas en eventos de carácter más masivo comúnmente denominados ferias de proyectos donde suelen asistir ciudadanos que no han tomado parte en ninguna reunión previa.

De nuevo en este caso nos preguntamos si es equivalente la participación de quien desarrolla todo el proceso de quien se limita a participar (mejor o peor informado⁸) en la elección final y aún en este caso resta resolver la correspondencia entre quien asiste personalmente a una feria de proyectos y quién vota en forma electrónica a través de internet, teléfono u otras vías.

En la misma línea, la importancia de las estructuras de delegación e intermediación, es decir el papel de los delegados, representantes u otras figuras escogidas del seno de los participantes por parte de ellos mismos diversifica el grado de participación entre los distintas personas que integran el proceso⁹. Vale destacar, que el 70% de los municipios que participaron de la encuesta consideran relevante o muy relevante el rol de tales intermediarios.

Asimismo los requisitos para la participación varían desde los casos en que se exige el cumplimiento de algún tipo de formalidad¹⁰ hasta aquellos (40% de los municipios relevados) en que no existen requisitos formales para la participación.

En resumen lo que cada comuna considera participantes está íntimamente ligado al concepto de participación incorporado en el diseño del PP en cada municipio¹¹.

8 Siendo a su vez la información una cuestión de vital importancia en la implantación del presupuesto participativo ya que no es posible una participación adecuada sin una buena información previa. Al respecto el hecho de que casi el 80% de los municipios relevados reconozcan que en las experiencias por ellos desarrolladas no existe un proceso previo de información a los ciudadanos acerca del presupuesto participativo evidencia severas fallas en la implementación de la herramienta.

9 En cuanto a tales estructuras de intermediación, el 40% de las comunas bajo estudio prevé para las mismas algún tipo de criterio de género de modo tal de evitar el sesgo hacia la primacía de delegados varones por encima de la representación de tal sexo en el total de asistentes, volviendo más equitativa la participación en términos de género.

10 Tales como figurar en el padrón electoral de la comuna, certificar domicilio o estar inscripto en un registro ad hoc.

11 Una muestra de tales divergencias respecto al tipo y grado de participación promovida es la consideración de los distintos municipios respecto al control ciudadano de los proyectos ejecutados en el marco del presupuesto.

Relativizados por tales consideraciones, según los datos informados por los propios gobiernos subprovinciales, se involucra en el PP, para el conjunto de las comunas que aplican la herramienta, el 1% de la población.

Tal guarismo enmascara una gran heterogeneidad al interior del conjunto, así mientras que en la mayoría de las comunas relevadas participa bastante menos de uno de cada cien habitantes, en otras, como por ejemplo Morón, tal valor es más que cuadruplicado ¹².

Similares consideraciones pueden realizarse respecto al papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil ya que el número de organizaciones participantes depende en buena medida del tamaño, en términos poblacionales, de cada comuna. Aunque en este caso también surge como variable explicativa el grado de asociativismo presente en cada distrito y el rol que el diseño institucional del PP reserva a tales instituciones en cada caso, el que suele ser bastante relevante según surge de lo manifestado por los propios gobiernos comunales.

El conjunto de datos que surgen de la presente sección configuran una instantánea de la situación pero no dan cuenta de su evolución en el tiempo.

Así, la tendencia general del PP, respecto al total de los gastos presupuestados, es a crecer, independientemente de que los avatares de la recaudación fiscal complementen tal patrón de largo plazo con cierta evolución cíclica en el corto.

En cuanto a los cambios en la participación de la población, los mismos suelen ser menos lineales y guardan una mayor correspondencia con la calidad del proceso, en cuanto a su capacidad para generar oportunidades reales de participación, promover un mayor involucramiento popular y cumplir en tiempo y forma con las obras decididas colectivamente.

Así, el 30% de los municipios que han contestado la encuesta reconocen que la participación de la población, en términos cuantitativos muestra una tendencia decreciente en el tiempo. Huelga aclarar que tal guarismo probablemente este subestimado ya que algunos gobiernos locales podrían considerar que informar acerca del repliegue en la participación sería equivalente a reconocer el fracaso de la política y ya sea por no estar dispuestos a soportar el costo político del mismo o por no erosionar la viabilidad política del sostenimiento del PP preferirían no informar acerca de dicho declive.

Un potencial factor explicativo de la baja participación y en menor medida de la declinación de la misma son fallas en la comunicación a la ciudadanía acerca del atractivo, las potencialidades o, inclusive, la mera existencia de la herramienta.

De este modo, así como la inexistencia de mecanismos previos de información mermaba la calidad del proceso de participación, una estrategia comunicacional poco satisfactoria puede atentar seriamente contra el objetivo de lograr un importante número de participantes. Los datos empíricos parecen apuntar en esa dirección ya que tres de cada cuatro municipios estudiados califican el nivel de visibilidad de la experiencia de PP entre la población de las respectivas comunas como regular.

Por su parte otra hipótesis interesante, más complementaria que alternativa a la explicitada ut supra (ya que apunta más a explicar la reducción de la participación que niveles inicialmente

participativo. así en el 15% de las comunas encuestadas no se prevé control alguno de los proyectos por parte de los vecinos.

12 Cabe destacar que para el Municipio de Morón la noción de ciudadanía y por tanto la base sobre la que debería considerarse al total de participantes es en realidad mayor (y por tanto el porcentaje de participación menor) pudiendo participar del Presupuesto Participativo tanto los habitantes del Partido como quienes trabajan y/o estudian en él.

bajos de la misma) se centra en la calidad de la ejecución de las obras. Ya que, resulta razonable pensar que si los proyectos que los vecinos ayudaron a definir en el PP de un año dado no se materializan ajustados a la cantidad, calidad, tiempos y aún costos prometidos ello desestimulará la participación en posteriores procesos al vaciar de sentido a la herramienta en tanto la misma busca incidir positivamente en los niveles de participación popular mostrando la capacidad de la misma para obtener efectos (aunque modestos) reales, palpables y más o menos inmediatos.

Tal mecanismo explicativo parece tener cierto correlato en la realidad ya que uno de cada cuatro municipios, en el universo de los que han accedido a responder esta pregunta admiten que el funcionamiento de los mecanismos de ejecución de las obras y servicios es regular o malo (de nuevo el bajo nivel de respuesta bien puede encubrir varios otros casos de ejecución defectuosa por lo que tal porcentaje podría ser algo mayor en la realidad).

V

IMPORTANCIA CUALITATIVA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En términos cualitativos la importancia del PP está dada por la calidad de la participación que el mismo permite y estimula, sobre lo que se han hecho algunas consideraciones en la sección precedente, y por la importancia política de la que se dota a la herramienta. Es decir que del peso que en la agenda pública posea el PP dependerá en buena medida y con cierta independencia de los montos comprometidos o de la cantidad de participantes formales, su potencial para transformar la realidad y empoderar verdaderamente a los ciudadanos.

Como primer punto es importante establecer si el PP se inscribe en un marco más amplio de descentralización del gobierno municipal, es decir de acercamiento del municipio (y de sus servicios) a la población. Al respecto, se verifica que solamente en el 40% de los casos la adopción del PP ha sido la continuidad de un proceso previo de descentralización municipal.

Ello no implica sin embargo, que en el 60% restante no haya existido relación alguna entre PP y descentralización. En algunos casos el PP puede funcionar como un medio para que, por ejemplo, administraciones sin experiencia previa en un determinado territorio, tomen conciencia acerca de la diversidad de situaciones al interior del mismo o bien como una forma de iniciar un proceso de descentralización a través de esta herramienta, atractiva y popular.

Una segunda cuestión de importancia es el grado en que el PP nace vinculado a más de un poder, es decir la participación que el poder legislativo local (Consejos Deliberantes) tienen en su adopción. En tanto, en su diseño, implementación y evaluación estén involucrados tanto el poder ejecutivo como el legislativo, así como diversas fuerzas políticas y un importante número de ciudadanos es que será más factible sostener en el tiempo su aplicación.

En Argentina el 60% de los municipios que implementan el PP han establecido el mismo a través de una ordenanza municipal, es decir con la anuencia de los representantes locales, al menos en la adopción de la herramienta. En cuanto a su implementación, un rol relevante o muy relevante es llevado adelante por los Consejos Deliberantes solamente en el 55% de las comunas que han contestado a la presente encuesta.

Una tercera dimensión de análisis relevante da cuenta de la importancia reservada al PP por parte del Poder Ejecutivo Municipal.

Si consideramos a priori el nivel de importancia del área dedicada a la implementación del PP, observamos que en el 80% de los casos se trata de una Secretaría de Gobierno y solamente en el 5% de una Dirección. Sin embargo tales datos por sí solos carecen de un fuerte poder explicativo.

Ya que varias comunas han establecido para el comando del presupuesto consejos inter áreas que nuclean a funcionarios de distintos niveles y que prestan funciones en diferentes dependencias, desde las más tradicionales como hacienda, infraestructura, educación, cultura, deporte o salud hasta otras de carácter innovador como la de la mujer, de participación ciudadana, juventud, derechos humanos o incluso el defensor del pueblo.

Tal estrategia intersectorial parece más adecuada para sostener el proceso que la mera asignación formal de la tarea a una autoridad del máximo nivel en la estructura burocrático funcional de cada comuna. Especialmente si permite lograr el compromiso activo con el PP de la pléyade de actores intraestatales necesarios para su correcto funcionamiento. En referencia a ello más del 90% de los gobiernos locales consultados consideran que es, por lo menos, relevante la participación de sus estructuras técnicas sectoriales para el éxito del proceso.

Otra evidencia del valor relativo del nivel jerárquico en la estructura municipal del responsable por el PP esta dada por el hecho de que en dos de cada tres municipios relevados hay no más de cinco funcionarios del área responsable involucrados en la gestión del PP.

El establecimiento de espacios de gestión intersectoriales del PP tampoco resulta una garantía de funcionamiento sólido ya que el número total de funcionarios involucrados, de diferentes áreas en la política de PP no excede la decena en casi ningún municipio.

A nuestro juicio no se considera adecuadamente que el PP, como cualquier otra política publica, necesita de una determinada masa crítica de recursos no solamente financieros sino también humanos para funcionar correctamente.

VI

ALIANZAS Y APOYOS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Como se refirió en las secciones precedentes el PP como política pública puede adoptar distintos diseños y formas de implementación, dependiendo la elección realizada de una serie de factores que incluyen desde consideraciones políticas hasta restricciones fiscales, pasando entre otros por la cultura de participación existente en el territorio y por los actores sociales vinculados al proceso.

Precisamente respecto a los actores es que en el desarrollo del PP dentro de una determinada comuna cobra cabal importancia el juego de apoyos y alianzas que el gobierno que busca impulsar tal política logra tejer a los fines de dotar de sustentabilidad técnica y legitimidad política a la misma.

Al respecto, ya se ha detallado el importante rol del involucramiento activo de las distintas áreas que componen el gobierno municipal, incluyendo a los legisladores locales. Sin embargo también resulta fundamental poder impulsar la política en conjunto con actores externos al gobierno municipal. Ello se comprueba en que dos de cada tres municipios encuestados manifiestan que en el proceso de PP se han apoyado en organizaciones externas al municipio.

En cuanto a la clasificación de las organizaciones que han prestado su apoyo a los gobiernos locales en los procesos de aplicación del PP, se destaca el rol de las Universidades que constituyen casi el 40% de los apoyos recibidos por las comunas. En la mayor parte de los casos tales apoyos se vinculan directamente con la necesidad de dotar de solvencia técnica al proceso.

Resulta interesante considerar si el rol de las universidades se ha limitado a atender las solicitudes de apoyo técnico de las comunas o si además han funcionado como agentes de difusión y promoción del PP haciendo visible esta cuestión en las agendas políticas de los gobiernos locales. La idea de que el papel de las universidades en los procesos de PP se relaciona con su vinculación con el

territorio se verifica por tratarse de instituciones públicas cuyo radio de acción se identifica con las zonas en que mas se ha desarrollado la herramienta, tales como la región nordeste de la Provincia de Buenos Aires, la Patagonía o los márgenes del alto Paraná.

Otro 30% de los apoyos obtenidos por los Municipios en los Procesos de PP ha provenido de otros actores estatales, tales como otros municipios con experiencia en la materia, estados provinciales, el Estado Nacional y gobiernos de otros países ya sea a través de la acción de Agencias de Cooperación de alguna nación en particular o bien por medio de organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas¹³. En este caso se ve nuevamente la potencialidad, en términos de sinergias y aprendizajes cruzados de la instauración de foros de intercambio de experiencias acerca del desarrollo del PP en Argentina, sea a nivel nacional, provincial o en forma bilateral a través del apoyo brindado a un municipio con la voluntad de llevar adelante el proceso por parte de otra comuna con más experiencia en la materia.

En cuanto a los apoyos de Organizaciones de la Sociedad Civil, que constituyen casi un 20% del total se destaca el rol de las Organizaciones Barriales, especialmente en Municipios muy densamente poblados, como los del Conurbano Bonaerense, que justamente por tener su acción circunscripta a los problemas de una parte determinada del territorio de un Municipio tienen un especial interés en la utilización del PP, comprendido como forma de mejorar las condiciones de vida de la población a través de su participación respecto a parte de las decisiones públicas que la afectan en tanto habitantes de un territorio dado. De esta forma, en alguna experiencia las mismas organizaciones barriales han motorizado el reclamo respecto a la utilización del PP en un determinado distrito.

Finalmente, el 10% restante de los apoyos corresponde a un conjunto heterogéneo de instituciones, desde actores corporativos (vinculados al sector empresario o a los trabajadores) y político partidarios, hasta empresas que han prestado apoyo técnico al proceso, pasando por organizaciones de carácter más plural tales como mesas de concertación locales que han contribuido a dotar de legitimidad y transparencia a esta política.

VII

CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de la presente ponencia se refieren a la extensión del uso del PP en Argentina, a su desarrollo futuro, a sus potencialidades y principales desafíos.

En cuanto a la difusión de la herramienta en el territorio nacional, es evidente que se ha registrado un gran avance en la última década y que tal dinamismo lejos está de agotarse al resultar creciente el ritmo de incorporación de nuevos municipios al colectivo de comunas que utilizan la herramienta.

Tal avance muestra significativas divergencias en términos geográficos, concentrándose en buena medida en las regiones más desarrolladas del país y que presentan además mejores performances previas en términos de participación popular.

De allí que quede aún un amplio campo para la difusión de la herramienta, especialmente en las ciudades del noroeste y del nordeste aunque también en las áreas metropolitanas y en municipios urbanos de las regiones sur y central donde la cercanía y el ejemplo pueden motivar a las autoridades a utilizar el PP.

En cuanto a las potencialidades y desafíos del PP en nuestro país, claramente es necesario superar importantes déficit en cuanto a la información, comunicación, ejecución y control, especialmente a los fines de incrementar y profundizar la participación de la población.

¹³ Incluso dentro de las universidades que han apoyado los procesos de Presupuesto Participativo, se encuentra institución vinculada al Sistema de Naciones Unidas.

Consideramos de este modo, que incrementar los recursos aplicados a mejorar y sostener el funcionamiento del PP es tan importante como aumentar el porcentaje de gastos distribuidos por el mismo. Esto parte de la idea de que es necesario fortalecer a las áreas encargadas del desarrollo del proceso, consolidar e incrementar las alianzas y apoyos vinculadas a actores sociales externos al municipio y al interior del mismo comprometer a las áreas técnicas sectoriales y los cuerpos legislativos de modo tal de lograr que el PP cumpla con su principal objetivo que es empoderar a la población e incrementar los niveles de participación popular revelando el potencial que la misma tiene en cuanto a transformación de la realidad, a mejora en las condiciones de vida y a profundización de la vida democrática, dotando de legitimidad y cotidianeidad a la política.

FUENTES

Población de los Municipios con Presupuesto Participativo:

http://www.mininterior.gov.ar/municipios/buscador_municipios.php?idName=municipios&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer (consultado el 2/4/2010).

Información suministrada por los Municipios con Presupuesto Participativo:

Encuesta realizada a Municipios argentinos con Presupuesto Participativo. Área de Estado, Gobierno y Administración Pública. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2009. Inédito.

BIBLIOGRAFIA:

CABANNES, YVES (2004). 72 Respuestas a las 72 Preguntas frecuentes sobre los presupuestos participativos. UN-HABITAT. Porto Alegre. Versión electrónica disponible en <http://www.cigu.org/images/faq.pdf> (consultada el 30/03/2010).

CABANNES, YVES (2005). Presupuesto Participativo y finanzas locales. Documento base red URBAN N° 9. Alcaldía Porto Alegre. Porto Alegre. Versión electrónica disponible en http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_C&DATA=doc_c4 (consultada el 30/03/2010).

GENRO, TARSO Y DE SOUZA, UBIRATAN (1997). Orçamento Participativo. A experiencia de Porto Alegre. Fundação Perseu Abramo. Porto Alegre.

GENRO, TARSO Y DE SOUZA, UBIRATAN (1998): Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre. Central de Trabajadores Argentinos (CTA)/EUDEBA. Buenos Aires.

MERINO, A (2000). Gestionar las ciudades desde la participación. El presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre (Brasil). En Fischer, Niltor y Moll, Jacqueline (orgs.): Por un nueva esfera pública. La experiencia del Presupuesto Participativo. CTA. Buenos Aires.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA DE (1998): "Subjetividad, ciudadanía y emancipación" en: Sousa Santos, Boaventura De: De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad. Editorial Uniandes. Universidad de los Andes. Siglo del Hombre Editores. Bogotá.

TEIXEIRA, ANA Y ALBUQUERQUE, MARIA (2006): Presupuesto Participativo: proyectos políticos, cogestión del poder y alcance democrático. En Dagnino, Evelina; Rivera, Alberto y Panfichi, Aldo (coords.): La disputa por la construcción democrática en América Latina (Eds). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Fondo de Cultura Económica. Ciudad

de México.

TEIXEIRA, ANA; GRAZIA, GRAZIA; ALBUQUERQUE MARIA Y PUNTUAL, PEDRO (2004): Presupuesto Participativo. Democratización de la gestión pública y control social. Fórum Nacional de Participacao Popular. Medellín. Versión electrónica disponible en <http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/OP%20FASE.pdf> (consultado el 30/03/2010).

**“Which role for the participation of citizens in the management of water services?
The spread-all-around dialogue strategy of VA SYD in Malmö, Sweden”.**

Giovanni Alegretti

In the beginning of 2010, the municipality of Paris will re-municipalize the management of Water and Wastewater Services, after a decade of outsourcing to the private sector. To be prepared to the new task, the Municipal Council funded the project “Participation of citizen/users in the management of water, with a focus on municipal enterprises”, a research for better knowing other virtuous experiences of public management, where special relationships with the citizens/users were provided. Among those experiences there is that of Malmö, capital of the Skåne Region in Sweden, the only area having scarce water resources in the country.

The story of the VA SYD Agency, which was formally constituted in 2008, dates back to 1994, when a public tendering to outsource the management of Malmö Water and Wastewater services was launched. Despite the winner was Anglia, a private English company who wanted to enter the Swedish water-market recently opened by social democrat politicians, the old municipal Water Department (which had also taken part to the tendering, obtaining the second place in the winners’ list) demonstrated that a competitive public management of water was still possible. A trade-union and popular battle – next to the municipal elections of 1995 – succeeded in convincing the new Mayor to stop delivering the Water Service Management in private hands.

Today VA SYD (an acronym for “Southern Water”) is a statutory joint authority with an a “hybrid structure” which delivers a broad range of services (supply of drinking water, sewage treatment and/or waste disposal) to Malmö and Lund municipalities, through the work of 295 employees and focusing on developing techniques and processes which can “contribute to a more sustainable society”. At present, given that the cooperation across the municipal borders of Malmö and Lund seems to guarantee “a flexible use of the water supply and sewerage system” and positive outputs in terms of service quality, the “hybrid structure” is ready to open its doors to new partners coming from other territories in Skåne Region or elsewhere.

The paper will try to focus on the collective work done to shape the VA SYD agency as it is now, taking into consideration the special situation of Sweden, both in terms of the public debate on water and the normative framework. It will analyse the governance structures which try to foster the coexistence of clear common goals and guarantees of autonomy for the different partner cities which have delegated their water and wastewater service management to it, and which will hopefully grow in number in the near future.

The pivotal part of the paper will then focus on VA SYD’s internal organisation, which was the field of an important “horizontalisation” process. The latter sought to fluidify the cross-cooperation between different departments and units, as well as valorise the workers, contributing to increase the individual commitment in fulfilling VA SYD main and specific goals. These objectives were pursued providing a growing, positive work environment, as well as through a series of new spaces for open dialogue, which were not limited to the company personnel, but involved the creation of new relationships with customers. The new “interfaces” which were structured since 2008 (often just consolidating experiences done in the previous year) today contribute to a high quality daily performance, which is considered very satisfactory by more than 77% of customers.

What is more difficult to understand from a Southern European perspective is perhaps that this opening of VA SYD to social dialogue (which involved at the same time workers and customers)

was not necessary done through the official creation of many formal spaces related to participation or consultation. If some experiments in this direction have been regularly attempted (as the “interest group on billings” and the “focus group on special needs” testify), they are not the most important features in the new VA SYD approach.

In fact, VA SYD does not operate through a “concentrated participatory structure”, which needs specific arenas (in terms of spaces and/or moments devoted to participatory practices) to foster the dialogue among workers and with customers. Instead, it seems more at ease in implementing a “diffuse model of social dialogue” that takes the form a peculiar “management style” which – as a fractal figure – reproduces itself at different levels of the organisation.

“Relación Estado - ciudadanos. Aportes del gobierno electrónico para su articulación en la provincia de Río Negro”

Mgtr. Liliana Mabel Alvarez
alvarez-mabel@hotmail.com
Universidad Nacional del Comahue
Mgtr. Miguel Angel Franco
mafranco32@hotmail.com
Universidad Nacional del Comahue
Téc. Roberto Cuervo
racuervo_65@hotmail.com
Universidad Nacional del Comahue

La sociedad actual, cada vez más virtual, presenta nuevos retos basados en el conocimiento y en las tecnologías de la información; expresiones como capital intelectual, gestión de conocimientos y calidad de servicios, ganan una nueva dimensión.

En este proyecto de investigación pretendemos llegar a conocer en mayor profundidad el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) en lo que conceptualmente denominamos el Gobierno Electrónico en la provincia de Río Negro.

Entendemos por gobierno electrónico al uso de las TICs en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, como orientar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. (Declaración de Pucon, art. 5° - Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico -CIGE- 2007).

Esto implica, en términos de agenda estatal, la puesta en práctica de una instancia digital (agenda digital) que incluya, en su capítulo de políticas gubernamentales, la reformulación de procesos públicos haciendo uso intensivo de las TICs.

Las TIC's podrían provocar cambios sustantivos también en el funcionamiento democrático y pueden mejorar la eficiencia en las prestaciones del gobierno, reducir la corrupción y canalizar demandas ciudadanas con nuevos espacios de participación política.

La provincia de Río Negro ha sido protagonista de diversas iniciativas que apuntan a la conformación de instrumentos concebidos como Gobierno Electrónico y surge un reconocimiento de las TIC's como motor de transformación de las relaciones entre las personas y las instituciones tanto públicas como privadas.

Precisamente nuestro proyecto de investigación se encamina a indagar sobre estos aspectos, dado que a la fecha todavía no contamos con una caracterización y análisis críticos que el uso de estas tecnologías ha tenido sobre el Estado y el sistema democrático.

El Proyecto de Investigación fue avalado por la Secretaría de Investigación y Extensión del Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue.

El equipo de trabajo está constituido por cuatro profesionales provenientes de la disciplina Administración Pública y uno del área de Análisis de Sistemas.

En este marco el Objetivo General que guía este proyecto de investigación es el de poder dar cuenta de las características y el rol que asumen las distintas herramientas del gobierno electrónico y las realidades instauradas, en un contexto de ciudadanía participativa poniendo especial énfasis en las relaciones de articulación entre el Estado provincial y la ciudadanía en Río Negro.

La investigación es de carácter exploratorio – descriptivo porque se trata de un primer acercamiento a una realidad novedosa y poco investigada en la cual las explicaciones acerca del impacto que tiene el gobierno electrónico en las relaciones de articulación entre el Estado y la ciudadanía, resultan insuficientes.

Sigue un enfoque cualitativo, que será complementado –de ser necesario- con el uso cuantitativo de datos proporcionados por fuentes de información primarias y secundarias.

Las técnicas de recolección de datos a utilizar serán: el Análisis de documentos internos al Estado provincial, Informes de gestión, información contenida en sitios web oficiales y no oficiales y la normativa acerca de la temática a abordar, así como la prensa escrita. Encuestas dirigidas tanto a las autoridades provinciales como a la ciudadanía en su conjunto y entrevistas, semi-dirigidas y en profundidad, destinadas principalmente a funcionarios del Estado provincial y a informantes claves relacionados con la temática objeto de estudio.

Alcance - resultados esperados

Con los resultados del proyecto se pretende crear una base de información y avanzar sobre algunas interpretaciones acerca del proceso de articulación que se establece entre el Estado y la ciudadanía a partir del uso de las TICs en lo que denominamos gobierno electrónico.

Pretende mostrar la importancia que tiene el gobierno electrónico en la transferencia de información entre distintos ámbitos -políticos y sociales- para la elaboración de políticas públicas que tienen como objetivo central el desarrollo humano.

La apertura y democratización de la gestión pública hace que las políticas tengan un mayor grado de eficiencia y eficacia en sus objetivos y que además puedan contar con el apoyo o rechazo de la ciudadanía, lo que también las llevaría a tener mayor legitimidad. Lograr un estado moderno, eficiente, capaz y legítimo contribuye fundamentalmente a mejorar la calidad de la vida económica y social.

Este proyecto contribuirá a la difusión general de la temática en estudio desde la perspectiva de la gestión pública que tenga en cuenta la inclusión y efectiva participación de la ciudadanía en las distintas fases de elaboración de las políticas públicas

Algunos componente del gobierno electrónico

Se presentan aquí cuatro componentes considerados parte de una estrategia de gobierno electrónico y que han comenzado a ser analizados en el marco de nuestra investigación, a saber: la Intranet Pública Provincial, el Voto Electrónico, las Compras Electrónicas y el Sistema de Consulta de Expedientes.

Intranet

La Intranet Pública Provincial es una red de comunicaciones que integrará la Provincia de Río Negro de Este a Oeste y de Norte a Sur. Está diseñada para optimizar los servicios que prestan a los ciudadanos rionegrinos los organismos de la Administración Pública Provincial, poniendo al alcance de todos herramientas tecnológicas de última generación que permitan brindar servicios mas eficientes, fortalecer la gestión administrativa generando mas allá de las distancias geográficas una importante integración de los organismos a través de la tecnología y las comunicaciones, permitiendo reducir tiempos y costos operativos, y posicionando a Río Negro en un plano de alta innovación tecnológica.

Será la infraestructura fundamental para la conectividad de los organismos de la Administración Pública Provincial. Un Estado presente en la dispersa geografía provincial, en esta oportunidad a través de la tecnología informática y de comunicaciones.

Gráfico con la ubicación geográfica de los enlaces y puntos de presencia distribuidos en las localidades. Fuente: Vivas, L. 2009.

La Intranet Pública Provincial cuenta con 180 dependencias oficiales del Estado rionegrino entre las que se encuentran: 33 Delegaciones de la Dirección General de Rentas, 30 oficinas de Delegaciones Regionales y Supervisiones del Ministerio de Educación, 56 Comisarías y demás dependencias de la Policía de Río Negro, 26 Hospitales Área Programa, 31 delegaciones del Instituto Provincial del Seguro de Salud (IPROSS), 2 Delegaciones del Registro de la Propiedad Inmueble, 2 Delegaciones de Catastro. Todas ellas distribuidas en 34 localidades de Zona Andina, Línea Sur, Alto Valle, Valle Medio, Zona Atlántica, Valle Inferior y las ciudades de Bahía Blanca y Buenos Aires.

El Centro de Datos o “Data Center” y el Centro de operaciones de la Red o “NOC” (por las siglas en inglés de “Network Operation Center”) del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos comprenden un espacio de 300 metros cuadrados adecuados especialmente para alojar la sala de dispositivos de comunicaciones y granja de servidores, áreas de desarrollo y administración de la red de comunicaciones, y salas de reuniones y capacitación.

La Intranet Pública Provincial está diseñada con una arquitectura que posibilita su crecimiento en cobertura de organismos, geográfica, y de prestaciones; acordes con las futuras necesidades del Estado provincial.

La Intranet Pública Provincial utiliza modernas tecnologías de comunicaciones integradas para cubrir toda la geografía provincial. Enlaces digitales terrestres MPLS, enlaces satelitales VSAT, fibra óptica, y enlaces inalámbricos interurbanos y para la distribución urbana.

La Intranet Pública Provincial brinda servicios de valor agregado como correo electrónico, mensajería instantánea, directorio y validación de usuarios centralizada, Internet y telefonía interna entre otros; bajo un estricto esquema de seguridad y monitoreo de la red.

En el diseño de la Intranet Pública Provincial se tuvo especial consideración en la seguridad de los datos, adhiriendo a la Norma Internacional de Seguridad ISO 17799 y a los principios de seguridad enunciados en los estándares tecnológicos de la administración pública (ETAP) de la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI) dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. En este sentido se instalaron dispositivos de última generación que permitan realizar estrictos controles de acceso, detección y prevención de intrusiones en múltiples puntos de la red, para detectar en tiempo real accesos y/o tráfico no permitidos, notificando mediante alarmas y ejecutando medidas preventivas y correctivas que maximicen la seguridad y continuidad del servicio. Intranet Pública Provincial: es resultado de la Alianza Público-Público del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos y ALTEC S.E.1, y de las Alianzas Público-Privados de ALTEC con las principales empresas del mercado tecnológico y de comunicaciones.

Voto electrónico

El voto electrónico es un tema que comienza a discutirse y a avanzar en la provincia a partir de los resultado del Diálogo Político y la Reforma Política e Institucional, un proceso en el que participan todos los partidos políticos rionegrinos con el objetivo de garantizar la transparencia, la participación ciudadana y la inclusión, pluralista y democrática, de todos los sectores políticos y sociales rionegrinos entre los años 2004 y 2005.

El Acta con los Lineamientos Generales de Consenso firmada por los representantes de los partidos políticos el 31 de marzo de 2005 expresa que la provincia debe avanzar en la gradual implementación de los mecanismo (legales y tecnológicos) que permitan instrumentar el sistema de voto electrónico.

La provincia de Río Negro instituye en el año 2006 -mediante la Ley n° 4082- el sistema de voto electrónico, en el ámbito de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana (Ministerio de Gobierno). La misma es la responsable de promover y coordinar la participación efectiva de todos los actores políticos y sociales, al tiempo que debe planificar, proyectar y ejecutar todas las políticas, planes, normas y acciones tendientes a la implementación del voto a través de sistemas electrónico.

Posteriormente, se incorpora este sistema al Código Electoral y de Partidos Políticos, mediante la Ley n° 4234 (2007) y se establecen los parámetros que se deben garantizar: accesibilidad, confiabilidad, privacidad, seguridad, eficiencia y adecuada relación entre costo y prestación. De esta manera quedan establecidos un conjunto de normas que dan sustento institucional al sistema de voto electrónico.

En sentido amplio el voto electrónico es la incorporación de tecnologías al proceso electoral, ligado al día de la jornada electoral que vincula al votante con la urna pero ya de una manera distinta a la tradicional votación con una boleta de papel sino con una máquina.

Además, el sistema puede implicar dos generalizaciones: una que se vincula con el voto electrónico remoto, y otra que es presencial. El primero está vinculado con internet, todo lo que sea votación desde otro lugar diferente de la mesa electoral. Por otra parte, la segunda división tiene que ver con el voto electrónico que implica que el ciudadano tenga que ir a la mesa electoral y votar con máquinas especiales.(Tula, M. Inés. 2005).

Los ciudadanos pudieron familiarizarse con esta tecnología cuando el 8 de marzo 2007 se realizó una consulta popular no vinculante por medio de la que se quiso saber cuál de los cinco parques naturales quería la gente que se desarrolle primero en la ciudad de San Antonio Oeste. Fue allí donde se realizaron las pruebas piloto de este sistema desarrollado por la empresa estatal rionegrina ALTEC, antes de que se vuelva algo común en el resto de la provincia.

La primera elección propiamente dicha mediante el sistema de voto electrónico presencial y tuvo lugar en San Antonio Oeste el 16 de diciembre de 2007. En este sufragio, donde se elegían a las autoridades del municipio, fue parcialmente establecido para los poco más de 2.100 habitantes del balneario Las Grutas habilitados para sufragar, y de esta manera se convirtieron en los primeros rionegrinos que eligieron a sus gobernantes a través de la emisión del voto electrónico. Mediante este sistema se eligieron al Intendente, siete Concejales y tres integrantes del Tribunal de Cuentas. La segunda oportunidad tuvo lugar el 6 de septiembre de 2008 en Viedma, capital de la provincia, con motivo de la elección de autoridades para la Juntas Vecinal del Barrio Santa Clara. Una semana antes se instalaron dos urnas electrónicas para que los vecinos vayan interiorizándose sobre el sistema.

Según la apreciación de los funcionarios de la Junta Electoral Municipal, la iniciativa fue muy bien recepcionada por los vecinos, “incluso por las personas mayores”, en la que tuvieron la oportunidad de seleccionar los candidatos de cuatro listas. Mas allá de esta percepción, lo cierto es que una de cada cuatro personas votaron a través de la urna electrónica en una modalidad optativa que se utilizó.

Después de las elecciones en esta junta vecinal, el sistema estaba previsto implementarse para la

renovación del Consejo Municipal de la Mujer.

Posteriormente fue utilizado en un plebiscito vinculante que convocó el Gobierno provincial para determinar la municipalización de la comuna de Dina Huapi.

El plebiscito se realizó el 26 de octubre, donde cerca de 1.800 ciudadanos habilitados para votar, distribuidos en cuatro mesas, se expresaron mayoritariamente por el sí a la municipalización. La mitad de las mesas (una femenina y una masculina) lo hizo a través del sistema electrónico diseñado por ALTEC.

El voto electrónico elimina algunas partes que quizás con el voto tradicional son bastantes comunes en relación a la compra y venta de votos. Una parte de ese fenómeno clientelar no se puede hacer con el voto electrónico ya que no son posibles estrategias como “el voto cadena”. (Tula, M.Inés. 2005)

Lo fundamental para garantizar la seguridad es tener un proceso de fiscalización garantizado, muy organizado, en donde los partidos tengan un rol importante y en donde no haya datos que sean confidenciales. Todo tiene que tomar estado público. Es muy importante que las empresas compitan en caso de que sean los propios gobiernos los que desarrollen el software, que existan licitaciones públicas. (Tula, M.Inés. 2005)

En cuanto a los electores, si bien tocan la pantalla o botonera para elegir su lista o candidato, a su vez deben ver en un formato papel ese voto que ellos han marcado. En caso de que haya disparidad entre lo que se llama voto digital y el voto papel, se tiene que privilegiar el voto papel porque es el que ha visto el elector. Esto lleva a un sistema de control posterior, en caso de que haya dudas con las elecciones. (Tula, M.Inés. 2005)

En Las Grutas se registraron algunos problemas del sistema al momento de cerrar la jornada electoral.

La implementación del sistema en Río Negro tiene que ver con la utilización de una urna electrónica que no está conectada a ninguna red, es autónoma, no entra ni sale ninguna comunicación y además cuenta con el soporte de papel.

Hay tres registros del voto. Por un lado está la memoria en el disco; por otro la memoria extraíble, como el chip de un teléfono o de una máquina de fotos digital, y por otro lado el papel. El decreto que reglamenta el uso de este sistema determina que entre los tres datos, esto es, la memoria del disco, la memoria extraíble y el papel, vale a los efectos del escrutinio el papel en caso de diferencia. El Gobierno de Río Negro presentó en Buenos Aires su modelo y experiencia en materia de urnas para el voto electrónico. Esta presentación estuvo enmarcada en un evento organizado por el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y la institución española denominada ‘Observatorio de Voto Electrónico’, que supervisa las experiencias del voto electrónico en todo el mundo.

La de Río Negro es la primera urna electrónica construida dentro del país, a lo que hay que agregarle que está hecha a pedido de una provincia y por su propia empresa de tecnología, como es el caso de ALTEC.

Los expertos españoles que participaron de este coloquio resaltaron algunas funcionalidades de la urna de ALTEC, como ser la posibilidad de anular el voto, y cuando se debe rectificar o ratificar el voto se lo puede hacer, permitiendo así comenzar el proceso nuevamente.

La introducción de nuevas tecnologías trae un componente específico que es que se debe saber algo sobre tecnología, lleva a estudiar temas técnicos de informática que quizás en otro ámbito no se hubiera hecho, Pero es una cuestión que se está instalando cada vez más, no solamente de voto electrónico sino de gobierno electrónico. Tenemos conceptos para trabajar desde el proceso

electoral y desde la interacción que hay entre ciudadanía y gobierno. Para poder evaluar un proceso de voto electrónico se debe saber de tecnología y de proceso electoral. (Tula, M.Inés. 2005).

Compras electrónicas

Las compras de bienes y servicios, realizadas por el Estado, tienen gran incidencia en el gasto público general. El correcto desempeño del proceso de compras permite disminuir costos y liberar recursos para un mejor funcionamiento de toda la administración pública.

Un aspecto clave del funcionamiento de los Estados, en los que desde hace un tiempo se han comenzado a entrecruzar los conceptos base de la buena gobernanza, transparencia y rendición de cuentas y el gobierno electrónico, es el de las contrataciones realizadas por éstos. En lo que respecta a las contrataciones del Estado, no cabe duda que los inconvenientes en los sistemas de contrataciones, impactan directamente en la gestión cotidiana de los organismos públicos. Es debido a los sistemas de contrataciones que los Estados están en condiciones de proveer servicios públicos a sus ciudadanos. Es mediante estos sistemas, que las administraciones públicas adquieren insumos, bienes y servicios que luego son utilizados en la elaboración de políticas públicas que los ciudadanos reciben en su condición de servicios².

Con la desigualdad que caracteriza a nuestra región, se comienza a generar un proceso destinado a incorporar algunas fases de las contrataciones que realiza el estado bajo la instancia del Gobierno Electrónico.

La adquisición, por parte del Estado, de bienes, obras y servicios, utilizando las tecnologías de la información y de las comunicaciones basadas en Internet, la denominamos compras públicas electrónicas (e-GP) y representa uno de los componentes del Gobierno Electrónico. Diseñar correctamente esta herramienta, significa, además de disminuir los costos, incrementar la disponibilidad y acceso a la información por parte de la ciudadanía.³

Así “[...] la reducción de los costos operativos de las transacciones, dado que las nuevas tecnologías al automatizar y estandarizar los procesos y la documentación utilizada (Neef, 2001), permite alejarse de lo engorroso que resultan actualmente estos procedimientos cuando están basados en papel (Essig y Kaerner, 2001). [...] debe resaltarse la optimización de los procesos de compra, sostenida en tres causas. Por un lado, la reducción de tiempos que conlleva la utilización de las nuevas tecnologías en este sentido (Presutti, 2003), ya que permiten ordenar y facilitar las contrataciones. Por otro lado, dado que toda la gestión de compras se ve concentrada en un único sitio, ya sea en un portal o en una página web. Por último, esta concentración obliga a los compradores de cada organización a profesionalizarse en la gestión de contrataciones, pero también obliga a la organización a agilizar y estandarizar los procedimientos de contrataciones (Neef, 2001).⁴

Evitar la dispersión de datos constituye uno de los primeros desafíos del e-GP. En este sentido, es prioritario contar con un portal único de compras, al cual se ingrese a través de la web disponible de la gobernación (e-government). Esto debe ser complementado con dispositivos simples, que puedan ser operados con hardware y software no necesariamente de última generación, con el fin de promover su utilización masiva, de modo de enriquecer la oferta de bienes y servicios y facilitar el control social sobre gran parte de las actividades del Estado, como son las compras que realiza. El proceso de compras públicas permite desagregar el e-GP en etapas que señalan el grado de avance en que cada administración se encuentra respecto a la relación Estado-ciudadano en este tema.

La primera etapa la llamamos difusión, que consiste en informar al ciudadano sobre condiciones relativas a las compras –v.g. fechas de convocatorias, pliegos, precios de referencia, etc-.

La segunda etapa es de información. Aquí el ciudadano puede consultar los estados en que se encuentran los procedimientos de compras o la base de datos de los proveedores.

La tercera etapa es de comunicación. Posibilita una relación bidireccional entre la administración y el ciudadano, a través de las TIC`S, en algunos procedimientos de la contratación –v.g. inscribirse en base de proveedores, acceso a pliegos de licitación, etc.

Finalmente, la cuarta etapa se caracteriza por abarcar todo el proceso bajo las herramientas del e-GP; esto significa que el ciudadano puede participar a través de las TIC`S completando todas las fases de compras, sin tener contacto directo con la administración, desde la inscripción como proveedor hasta la adjudicación. Esta fase se denomina transaccional y representa la máxima instancia a que puede aspirar la e-GP.⁵

En concordancia con las nuevas tendencias internacionales en la materia, a través del Decreto No. 1818/2006, el Poder Ejecutivo Nacional habilitó el uso obligatorio del Sistema Electrónico de Contrataciones (SECOP) para los procedimientos de “Contratación Directa mediante el Trámite Simplificado”, dentro del ámbito de la Administración Pública Nacional. La Oficina Nacional de Contrataciones, en tanto órgano rector del sistema de contrataciones, es la responsable de la implementación del sistema, la cual se prevé se hará de manera gradual en los organismos de la Administración Pública Nacional, así como también será la encargada de proveer el soporte técnico y la capacitación requerida por los distintos organismos de la administración.

El Decreto N° 436/00, contempla la modalidad de compra por trámite simplificado, para adquisiciones menores a 10 mil pesos argentinos, las cuales si bien en la práctica son compras de pequeñas cantidades por escaso monto, se destacan por comprender un importante número de operaciones⁸. Por intermedio de este mecanismo, los organismos de la Administración Pública Nacional se nutren de los elementos necesarios para la gestión cotidiana, por lo cual resulta ser un mecanismo ágil y de suma utilidad.

La provincia de Río Negro ha incorporado en los últimos años una serie de elementos a su portal de Internet que caracterizan la e-GP en sus fases iniciales.

La ley provincial 3641/02 determina que las licitaciones públicas y privadas, concursos de precios y contrataciones directas, que realice la provincia de Río Negro –en referencia a los organismos del Poder Ejecutivo-, serán publicadas en el portal único provincial www.rionegro.gov.ar.

En entrevistas pautadas con personal de la empresa provincial ALTEC S.E. y recorriendo el sitio correspondiente, pudimos observar que el acceso a la información disponible cumple con los requisitos que la ley dispone.

Efectivamente, el portal del gobierno cuenta, entre otros elementos, con un acceso directo a “compras y licitaciones”.

Dando ingreso al mismo nos encontramos con dos formas de consulta: una básica y la otra avanzada. La primera ofrece la posibilidad de obtener información sobre todas las compras que el gobierno realiza en cada una de sus reparticiones, pudiendo filtrarse el estado en que se desee incursionar –todos, adjudicada, apertura, cerrada, desierta, sin efecto y publicada-. El listado contiene una información básica: sector interesado, tipo de compra, número y año. Además se puede ingresar a cada una de las compras del listado y obtener más datos: v.g. responsable, destino de la compra, número de expediente, lugar de apertura, estado, valores, etc.

La segunda forma, de consulta avanzada, dispone de la misma información, pero la búsqueda es acotada a una contratación específica; para ello se requiere saber el número de compra para su

acceso.

Similares enlaces presentan los sitios oficiales del Poder Judicial y Legislativo de la Provincia de Río Negro, desde donde se puede acceder a la información sobre las compras realizadas por estos Poderes, organizando la búsqueda por número de procedimiento de adquisición de bienes y servicios, por tipo (pedido de cotización, compra directa, licitación privada, licitación pública según sea el monto de la adquisición), por estado del procedimiento y por año. En el sitio del Poder Judicial puede verse también el detalle del pliego de la contratación.

La página web del Poder Legislativo permite realizar la búsqueda y luego ofrece el listado de los procedimientos. Solicitando el detalle de la información en cada uno de ellos, nos permite acceder a la información relativa al pliego, los proveedores invitados y al acta de preadjudicación.

Nuestro trabajo de investigación se encuentra en la etapa inicial. No obstante podemos rescatar algunas afirmaciones preliminares: todavía no se cuentan con elementos que nos hagan suponer la superación de la etapa informativa del proceso, al no contar con un espacio de interacción bidireccional, donde el ciudadano pueda participar con herramientas tecnológicas en algunas fases del proceso de compras. Además, quedan cuestiones pendientes de la etapa en transición como es la posibilidad de consultar el registro de proveedores para un mejor control ciudadano. Lo que permitiría tener disponible en la web los diferentes módulos que componen el Sistema de Compras Electrónicas:

- Módulo de Información / Publicación
- Módulo de Catálogo de Bienes y Servicios
- Módulo de Proveedores
- Módulo de Pedidos
- Módulo de Stock

Coincidimos con Nicolás Trotta⁶ en que es “el e-government, un instrumento que se ha transformado en estos tiempos, en un indispensable presupuesto del buen gobierno, siendo considerado como el futuro de la participación y el relacionamiento popular con las organizaciones estatales. El denominado e-government, ha provocado y sigue provocando que las administraciones públicas se encuentren en un proceso de transformación permanente debido al uso de las TICs tanto en sus relaciones internas como externas. Esto debido a que las TICs hacen hincapié en la comunicación entre las personas y entre éstas y el Estado (UN, 2003: 1) de un modo al que la burocracia pública aún debe adaptarse, y para ello modernizarse”.

Al tiempo que: “[...] estos sistemas influyen de manera positiva, al estar consustanciados con los principios de eficiencia y transparencia, sobre variables de índole política tales como la buena gobernanza [...] generando y aumentando la confianza en el Estado, tanto de los ciudadanos como de las empresas del sector privado.”⁷

Queda el acceso disponible en un portal único como herramienta positiva que presenta el e-GP en el gobierno de Río Negro y el acceso de los agentes públicos “logueados” de cada Jurisdicción del Poder Ejecutivo Provincial y de algunos Organismos Autárquicos.

Consultas de expedientes

Menores posibilidades ofrece el enlace al Sistema de Consultas de Expedientes para el ciudadano, ya que solo permite realizar la consulta teniendo conocimiento previo del número de expediente. Presenta mayor utilidad para los agentes públicos que poseen su clave personal de ingreso al sistema, que luego de “logearse” pueden realizar consultas o -si están autorizados para ello- cargar

información relativa al procedimiento realizado en sus respectivas unidades organizativas.

Información pública en los sitios web´s oficiales

Estamos trabajando en la elaboración de un protocolo de observación de los sitios web´s del gobierno de la provincia de Río Negro.

A modo de cierre

Los Estados provinciales de la República Argentina y hasta el mismo Estado Nacional han iniciado actividades de gobierno electrónico de tipo instrumental, es decir han diseñado, construido e implementado sistemas informáticos para llegar a los ciudadanos. Los más representativos tienen que ver con el ingreso público, es decir, son generalmente de funcionalidad tributaria o de control de aportes. Además, una serie de portales y sitios web relacionados con la actividad del estado.

La provincia de Río Negro no escapa a esta tendencia general y en los últimos tiempos ha sido protagonista de diversas iniciativas que apuntan a la conformación de instrumentos concebidos como Gobierno Electrónico y surge un reconocimiento de las TIC´s como motor de transformación de las relaciones entre las personas y las instituciones tanto públicas como privadas. Desde voto electrónico, participación en foros de debates, portales de información e intercambio hasta servicios en línea de las diferentes organizaciones del Estado provincial, han sido potenciadas en los años recientes.

Presenta iniciativas aisladas de automatización y modernización de las distintas funciones de gobierno; sistemas informáticos como SAFyC (Sistema de Administración Financiera y de Control), SIAT (Sistema Integral de Administración Tributaria), Compras Gubernamentales (en fase de prueba) y otros representan los desarrollos más importantes a nivel informático.

En cuanto a presencia en Internet, el portal gubernamental www.rionegro.gov.ar, es el medio para dar a conocer la Provincia, sus Organismos, situación económica, actividades productivas y culturales, oferta turística, noticias del ámbito gubernamental y su potencial de desarrollo.

Nuestro supuesto es que existe una situación donde predominan iniciativas sin visión de conjunto y de falta de focalización en un proyecto integral de servicios de gobierno electrónico. Las iniciativas se pueden considerar “hechos aislados” sin coordinación y la voluntad depende de actores con mayor o menor poder de decisión, pero con un conocimiento diferente del uso, aplicación y ventajas de modernizar el estado a través de las TIC´s.

En forma desagregada, nuestro supuesto hace referencia a la ausencia o notoria insuficiencia de aspectos como: un marco legal adecuado, formulación de políticas públicas y de coordinación, aún para integrar acciones o iniciativas particulares o parciales, estandarización para aplicar las TIC´s en el Estado, una visión para comprender la tecnología y sus aplicaciones políticas y sociales, masificación en el acceso a los recursos necesarios para interactuar con el Estado en un marco de Gobierno Electrónico.

Bibliografía

- ABAL MEDINA, Juan Manuel. Modernización tecnológica en el Estado argentino: incrementando el desarrollo y uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito público. Presentación en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.
- ANDRADE, Fernanda y Pedro ANUNCIAÇÃO. De la calidad de los portales web a la excelencia en los servicios públicos. Presentación en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

- BRUGUÉ, Joaquim y Raquel GALLEGU. ¿Una administración pública democrática? En: FONT. Joan. Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel, Barcelona, 2001.
- DALMASSO, Eduardo. E-Government. Revista Administración Pública y Sociedad N° 15, IIFAP, U.N. de Córdoba, 2005.
- DÍAZ, Cristina, GRANDINETTI, Rita y NARI, Patricia. (comp.). Tecnologías y Gestión local en Argentina: experiencias y perspectivas. Rosario, Homo Sapiens, 2002.
- FERNANDEZ, Carmen Beatriz. La Ciudad 2.0: de las carteleras a las ciudades digitales. Diálogo Político N° 1, Año XXV. Marzo, 2008.
- FINQUELIEVICH, Susana. E-gobierno y participación ciudadana a través de TIC: Los casos de Buenos Aires y Montevideo. En: DÍAZ, Cristina, GRANDINETTI, Rita y NARI, Patricia. (comp.), 2002.
- FRAGA, Pablo y RIVOLTA, Mercedes. Ciudadanía digital 2.0: móviles que integran al gobierno con el ciudadano. Presentación en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008).
- IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, reunidos en Pucón, Chile, mayo-junio de 2007. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico -CIGE- 2007.
- LUNA PLA, Issa. Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 42, Octubre 2008, Venezuela.
- PNUD. La sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo. Wilson Peres y Martin Hilbert Editores. Santiago de Chile, febrero de 2009.
- ROQUEIRO, Ramón. Información y servicios web, herramienta para la construcción de prácticas colaborativas? Presentación en el Quinto Congreso de Administración Pública. San Juan. 2009.
- SANCHEZ, Jordi. Internet como instrumento de participación. En: FONT. Joan. Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel, Barcelona, 2001.
- VIVAS, Luis. Infraestructura de Comunicaciones y Servicios de Valor Agregado para el Gobierno de Río Negro. Presentación en 38° JAIIO. Simposio de Informática en el Estado. (SIE 2009)
- URTUBEY, Juan Manuel. Gobierno electrónico de Salta: desafío en agenda de gobierno. Presentación en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.
- WELP, Yanina. América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia el gobierno. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 41, Junio 2008, Venezuela.

“Gestão democrática e o financiamento da educação escolar indígena do povo xukuru do ororubá. ¹”

Emmanuelle Amaral Marques²
emmanuelle_marques@yahoo.com

APRESENTAÇÃO DO CONTEXTO

1. Apresentação

O termo Gestão Democrática envolve discussões significativas acerca do desenvolvimento democrático e pedagógico de uma comunidade escolar. Bem como, provoca reflexões quanto a qualidade educacional, perspectiva de igualdade entre os sujeitos e os processos de organização de uma comunidade em prol de um bem comum.

O Financiamento da Educação tem recebido atenção especial nos últimos diálogos propostos em virtude da melhoria da educação pública. Os gastos públicos em Educação são insuficientes, e há uma necessidade de expansão e qualificação da educação escolar e das estratégias de gestão financeira na uso dos recursos financeiros.

Partindo deste contexto, notou-se a necessidade de investigar e definir os instrumentos de mobilização existentes na comunidade Indígena do Povo Xukuru, como estratégia de movimentação e manutenção da educação nas áreas indígenas. Na perspectiva de uma Gestão Democrática de fato, procurou-se perceber o funcionamento e organização do povo Xukuru do Ororubá, buscou-se identificar se existe uma política que possibilita uma Gestão Democrática no Povo Xukuru do Ororubá para assim entender o funcionamento da administração dos recursos.

Diante destes pontos, discute-se , aqui, a relação entre a Gestão Escolar Democrática e o Financiamento da Educação Indígena no Povo Xukuru do Ororubá, partindo da idéia de organização e administração dos recursos financeiros destinados à Educação Indígena. Ao mesmo tempo em que a escola se informatiza e renova seus discursos de produção e aprendizagem, esta refaz também seus conceitos no que diz respeito à autonomia da gestão escolar. A busca está tanto nos educadores quanto nos interventores externos através do financiamento escolar. Estes contribuem para os novos questionamentos acerca da práxis pedagógica utilizada em cada escola, e, sobretudo no desempenho e interação entre estudantes, professores, gestores e instituições governamentais.

2. Justificativa

A educação escolar indígena vem obtendo, desde a década de 70, avanços significativos no que diz respeito à legislação que a regula. Para que o tratamento dado pelas políticas públicas à questão da educação escolar indígena esteja em consonância com a realidade de cada comunidade

O presente estudo a parte da legislação educacional vigente no Brasil, Constituição de 1988 e da LDB de 1996, que prevê os mecanismos de Gestão democrática de educação partindo da idéia de organização dos recursos financeiros destinados à Educação Indígena. Quando relaciona-se as diversas etnias à prática da educação, obtém-se um leque de possibilidades de estruturação de uma educação não-generalizada. Cada etnia tem sua especificidade, e estas devem ser levadas em consideração no processo de aprendizagem, e no financiamento da educação a que se propõem.

¹ Trabalho apresentado como parte dos requisitos avaliativos referentes à disciplina de Pesquisa e prática pedagógica II, sob a orientação do Prof. Dr. Jamerson Antonio de Almeida da Silva.

² Graduanda em Pedagogia pela Universidade Federal de Pernambuco, Núcleo de Formação Docente, Centro Acadêmico do Agreste.

O presente estudo possui uma relevância social significativa, por se tratar de temas delicados: a Educação Indígena e as condições atuais de Financiamento no estado de Pernambuco. A escolha da pesquisa se deveu às carências existentes nas escolas da etnia, não só pelos contatos com a comunidade, mas pelo compromisso que assumi na construção de uma pedagogia cultural. Acredita-se que a elaboração dessa pesquisa possibilitará futuramente dar prosseguimento à pedagogia cultural.

Levando em consideração os questionamentos acerca da educação Indígena e do seu Financiamento, constituiu-se o seguinte problema: **Como funciona a administração por parte da gestão Participativa do Povo Xukuru do Ororubá, diante da escassez de recursos financeiros destinados à Educação Indígena?**

Nesta perspectiva, objetivamos identificar se existe uma política que possibilita uma Gestão Democrática no Povo Xukuru do Ororubá, na busca pelo entendimento do funcionamento da administração dos recursos. E, sobretudo, analisar as fontes dos recursos financeiros destinados à educação indígena. Partindo destes questionamentos fundamentais, analisou-se a conjuntura da administração dos recursos no território Xukuru, como também a comunidade se mobiliza para estar a par do emprego dos recursos públicos.

3. Metodologia

A pesquisa foi realizada junto ao grupo étnico Xukuru, que vive na Serra do Ororubá, a 6 km da cidade de Pesqueira, na região agreste de Pernambuco, a 212 km do Recife, com uma população estimada em 9.000 índios, distribuídos entre 23 aldeias. Cerca de 130 Professores oferecem Educação infantil, ensinos fundamental I e II (alfabetização a 8ª série), ensino médio e Ensino de Jovens e Adultos (EJA). Para cerca de 2.300 alunos distribuídos em 36 escolas que estão localizadas em todo o território Xukuru.

Esta pesquisa usa de abordagem qualitativa de caráter etnográfico, que possibilita diálogo entre pesquisador e sujeitos da pesquisa, levando em conta a perspectiva dos sujeitos. Desenvolve-se na comunidade Xukuru do Ororubá. Para subsidiar o desenvolvimento deste trabalho, colheram-se dados sobre a organização e gestão escolar que favorecem detectar Como funciona a administração por parte da gestão Participativa do Povo Xukuru. Sendo assim, analisei temas como: Gestão democrática, Financiamento, Educação Indígena e conselho escolar como eixos elementares desta pesquisa, elaborei meus questionamentos acerca da gestão escolar indígena.

Utilizamos-nos das entrevistas formais e informais como forma de interação e aproximação dos sujeitos de pesquisa, pois: “as entrevistas tem a finalidade de aprofundar questões e esclarecer os problemas observados” (ANDRÉ, 1995:28). Outra técnica foi à análise dos documentos como forma de assegurar a veracidade dos relatos, “no sentido de contextualizar o fenômeno, explicitar suas vinculações mais profundas e completar as informações coletadas através de outras fontes” (ANDRÉ, 1995:28).

Após os contatos iniciais com alguns membros do COPIXO - Conselho de Professores Xukuru do Ororubá, elaboramos um roteiro de entrevistas semi-estruturadas sobre Educação Indígena e financiamento da educação Indígena, de modo a buscar apreender a dinâmica de funcionamento e organização do povo Xukuru do Ororubá.

A estrutura das entrevistas foi baseada nessas questões: Como surge essa visão de Gestão Democrática dentro do Copixo?; Como é a articulação das pessoas da comunidade, Como eles interagem dentro do conselho?; Quais as modalidades de ensino oferecidas?; No caso os que têm que estudar na cidade, já sofreram algum tipo de preconceito da população de pesqueira, em relação ao Povo Indígena?; Como funcionou a idéia da Estadualização do Ensino? De quem partiu?

Dos índios ou da prefeitura?; Vocês acham que esses recursos estão sendo bem distribuídos?; O que falta para que ela seja “específica, diferenciada e de qualidade”?; Quanto à formação para professores indígenas, Como vocês professores irão se organizar para aderir ao curso, diante do número limitado de vagas?

Todas as técnicas foram aplicadas aos sujeitos de pesquisa, os membros do COPIXO - Conselho de Professores Xukuru do Ororubá, e da COPIPE - Comissão de Professores Indígenas de Pernambuco. Conselhos estes compostos por Professores e Lideranças de todas as etnias de Pernambuco. Em ambos os conselhos, têm-se a representação da etnia Xukuru.

4. Referencial teórico

As discussões estarão centradas em três pontos estratégicos de pesquisa. São eles: gestão democrática, financiamento e valorização da Educação Indígena. São três vértices de um triângulo que consideramos fundamental para uma educação de qualidade, para promover uma escola inclusiva. A gestão democrática tem uma função de integração dos sistemas:

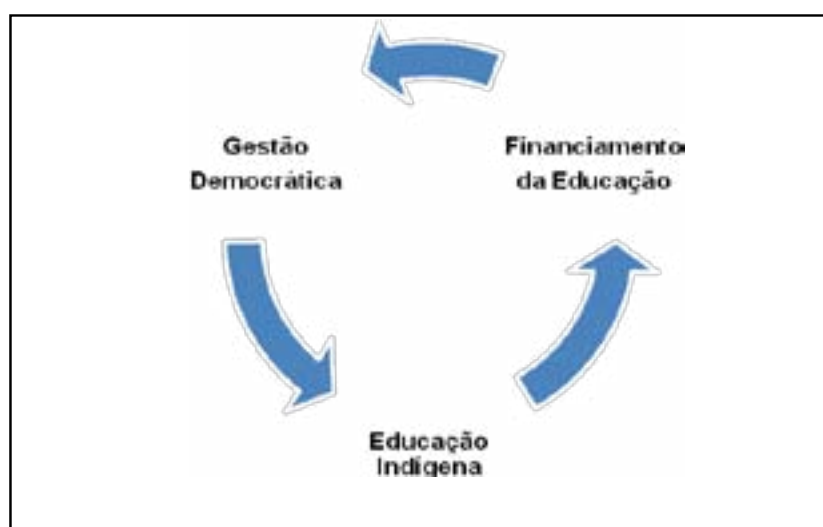


Gráfico 1 – Triangulação fundamental da Educação Indígena

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional denominará tal pluralidade consociativa de Sistema de Organização da Educação Nacional, em seu Título IV. É desta concepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (art. 214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e nos meios, e efetivo nos seus fins.

5.1 - Gestão Democrática

A gestão democrática representa um importante desafio na sistematização das políticas de educação e no cotidiano escolar. Sua base legal é uma releitura da Constituição de 1988, e tem por objetivo a participação da comunidade escolar, assim como, a participação de professores e alunos na elaboração do projeto pedagógico da escola.

A regulamentação da Gestão Democrática, conforme a LDB, remete ao ensino público. Propõe a autonomia pedagógica e administrativa e de gestão Financeira, na qual a participação da comunidade refere-se à esfera da escola: na elaboração da proposta pedagógica e na atuação direta nos conselhos escolares. Nesse sentido, a gestão democrática oferece:

Ampla autonomia às unidades federadas para definirem em sintonia com as especificidades formas de operacionalização de tal processo, o qual deve considerar

o envolvimento dos profissionais de educação e a comunidade escolar local. (Luce & Medeiros, 2006, p.37)

A autonomia das escolas não é espontânea e imediata. São conquistadas ao longo de sua história considerando sua identidade étnica, área de abrangência, corpo docente, e, acima de tudo o sistema de ensino.

A criação de conselhos escolares é uma modalidade de Gestão Democrática, e é de grande importância para novas formulações de políticas educacionais e acessórias no controle dos recursos, bem como, a efetivação de uma gestão participativa da comunidade nos processos de tomada de decisão, para que *“o controle das pessoas ou dos grupos organizados que tenham interesse em acompanhar como se faz arrecadação e o uso dos recursos públicos tanto no âmbito geral como no ensino, em particular”* (Libâneo, Oliveira, Toschi, 2005. p. 201)

A efetivação de uma gestão participativa da comunidade nos processos de tomada de decisão. Essa reflexão remete à concepção de Libâneo, Oliveira e Toschi (2005), na qual:

A gestão democrático-participativa valoriza a participação da comunidade escolar no processo decisão, concebe a docência como trabalho interativo e aposta na construção coletiva dos objetivos e do funcionamento da escola, por meio de uma dinâmica intersubjetiva, do diálogo, do consenso. (p.344).

5.2 - Financiamento da Educação

As tarefas específicas da escola é gerir os recursos humanos, matérias e financeiros, devem estar contidas na proposta pedagógica que é definida pela comunidade, nos rumos que a própria comunidade busca. Como afirma (Luce & Medeiros, 2006, p.35)

‘São tarefas da escola a gestão de seu pessoal, assim como seus recursos matérias e financeiros. Noutras palavras, cabe a ela gerir seu patrimônio imaterial – as pessoas, as idéias, a cultura produzida em seu interior – material, (...) tudo aquilo que se traduz na parte física de uma instituição escolar’ (Luce & Medeiros, 2006, p.37)

Assim sendo nesse estudo tive um olhar especial para a educação indígena e o financiamento na expectativa de um bom gerenciamento dos recursos vinculados como ao volume de recursos diante da capacidade de atendimento. Nesse último caso, não se pode deixar de ressaltar a fundamental importância a assistência do Estado. Conforme a LDB art. 79

“A União apoiará técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas integrados de ensino e pesquisa”. (Lei nº 9.394, de 20.12.1996)

Dentre da escassez dos recursos e com base no ponto de vista dos discursos, admite-se que a produção e publicação de materiais didático-pedagógicos diferenciados são essenciais para o bom desenvolvimento da Educação Indígena. Esse financiamento sempre foi parcial, sendo necessário contar com o apoio de agências internacionais, cujos recursos tornam-se cada vez mais escassos. Embora os recursos venha de diferentes fontes para os mesmos fins, ainda assim, é pouco se compararmos às dimensões do crescimento

Por outro lado, a construção e a implementação de propostas curriculares relevantes e culturalmente sensíveis requerem o compromisso por parte das pessoas diretamente responsáveis pelas tarefas os profissionais das escolas Indígenas aliados aos conselhos escolares e à Gestão Democrática de seus bens materiais e imateriais.

É de fundamental importância a descentralização dos recursos financeiros para as escolas, pois facilita e dinamiza as ações administrativas, sendo que as próprias instituições de ensino sabem onde melhor aplicar seus recursos na aquisição de equipamentos, munindo a escola para desenvolver seus projetos com qualidade e eficácia, evitando assim o desperdício. Pois,

“Na maioria das escolas, as condições de trabalho pedagógico e de manutenção de prédio em geral são precárias. Tanto que faltam equipamentos, materiais e serviços como porque não é raro que materiais desnecessários ou inadequados seja, enviados para as escolas.” (Blasina & Luce, 2006.p. 117)

5.3 - Educação Indígena

A criação de conselhos escolares é uma modalidade de Gestão Democrática, e é de grande importância para novas formulações de políticas educacionais e acessórias no controle de recursos. O desenvolvimento coletivo dessas ações tornou as comunidades como parte importante no processo de gerenciamento da educação indígena.

Muitos explicam o descaso com a educação indígena alegando que já são coincidentes muitos outros recursos financeiros. Porém é na prática do dia-a-dia que se vê a escassez dos recursos financeiros que fazem com que a educação seja de baixa qualidade.

A resolução Nº 03/99 do Conselho Nacional de Educação fixou as diretrizes para o funcionamento das escolas indígenas no Brasil, garantindo aos povos a oferta de escolas nas aldeias, respeitando as estruturas sociais das etnias e práticas sócio-culturais e religiosas.

No que se refere a Educação Escolar Indígena, detectamos que o Estado não tem vontade de implementar as políticas públicas que venham desenvolver uma educação escolar indígena de qualidade, desrespeitando assim a Constituição Federal de 1988, LDB 1996, a Resolução 03/99 e o Parecer 14/99.

6. Análise dos dados

6.1 Educação Indígena em Pernambuco

Os povos indígenas poderiam optar continuar no município em parceria com o estado, ou ir pro estado com uma parceria com o município, ou ficar num ou noutro individualmente. Acontece que por uma questão de estratégia dos povos indígenas estarem juntos - por que a estadualização envolvia todos os povos - Os povos optaram por estarem juntos, por todos quererem a estadualização.

A Comissão de Professores Indígenas de Pernambuco – COPIPE foi criada em 1999, como tática de mobilização e fortalecimento dos professores e professoras indígenas de Pernambuco. Por meio das reuniões e dos encontros que são realizados duas vezes por ano, a Comissão se organiza e prepara as comunidades para as decisões coletivas que serão tomadas em outras instâncias governamentais.

Com a COPIPE, buscou-se trabalhar a questão da política e cobrar do governo as ações mais eficazes para o processo educativo dos povos indígenas.

A gente vislumbrou a possibilidade de juntar forças e lutar por uma educação específica e diferenciada, e até distanciar do município que tava perseguindo com interesse nas terras locais e nas terras indígenas. E assim conseguimos avanços significativos no ponto de vista da parte pedagógica, já que a própria gestão é feita

por nós. (Depoimento de Agnaldo Souza, na Aldeia Santana, Xukuru do Ororubá – Pesqueira – PE, maio de 2008)

6.2. Os Conselhos Escolares

Há um entendimento entre ele (o povo Xukuru) que a gestão não deve ser feita como nas escolas dos não-índios através de diretores, supervisores ou secretários, mas baseada na forma de governas do próprio povo, isto é, através do conselho de professores/as. (Cavalcante, 2004. p. 60)

Nesse sentido, o COPIXO foi criado em agosto de 1997 para coordenar a educação específica e diferenciada nas aldeias. É formado por doze professores/as e uma liderança. Uma vez por mês a coordenação se reúne para encaminhar os problemas e buscar as soluções coletivamente. O conselho tem a responsabilidade de visitar as escolas, organizar os encontros e representar os professores/as frente ao poder público e nos encontros fora da área.

É da responsabilidade do COPIXO, estar sempre informada dos acontecimentos da comunidade. É através dela que a COPIPE tomará conhecimento das necessidades do Povo Xukuru. Só assim existe contato direto com a Secretaria de Educação. A educação escolar indígena passou a ser responsabilidade da Secretaria de Educação de Pernambuco em 2002. Antes, era conduzida pelos governos municipais.

Diante da escassez de recursos financeiros destinados à Educação Indígena, o COPIXO reivindica os direitos constitucionais para que seus alunos sejam beneficiados de acordo com a lei em regimento.

‘O que tem acontecido é que a gente tem estado permanentemente na Secretaria de Educação GRITANDO aos ouvidos do secretário que é preciso investir dentro da área indígena.’ (Depoimento de uma Professora Indígena na Aldeia Santana, Xukuru do Ororubá – Pesqueira – PE, maio de 2008)

6.3. A estrutura Educacional de Financiamento e a Estadualização

Sabemos que as escolas indígenas são responsabilidade dos governos estaduais e municipais e que seus orçamentos anuais já deveriam estar alocando recursos para garantir o prosseguimento das aulas nas comunidades indígenas em todo país. Mas lembramos que o MEC também está comprometido com uma boa parcela da qualidade de ensino que tem sido aplicado em projetos que, se não majoritários, foram formulados para servir de apoio ou mesmo de referência para algumas iniciativas em diversas terras indígenas no Brasil. A prefeitura municipal da cidade de Pesqueira não tinha interesse de secretariar uma educação específica e diferenciada, que falasse dos direitos dos povos indígenas, tampouco, que falasse da cidadania ou do fortalecimento da identidade étnica. Em 1999, o conselho nacional de educação uma resolução que estadualizava a educação.

“E o povo indígena poderia optar continuar no município em parceria com o estado, ou ir pro estado com uma parceria com o município, ou ficar num ou noutro individualmente. Acontece que por uma questão de estratégia dos povos indígenas estarem juntos - por que a estadualização envolvia todos os povos - Os povos optaram por estarem juntos, por todos quererem a estadualização.” Explica Agnaldo Souza, Membro da COPIPE.



Gráfico 2 - Divisão da Educação Indígena de Pernambuco

6.4. Os recursos

Um dos obstáculos para a realização de projetos educacionais, é a desproporção existente entre os estados do Brasil seja sob o ponto de vista de recursos financeiros, seja do ponto de vista de presença política, seja da valorização das etnias oprimidas.

Origem e Controle dos recursos destinados à educação indígena, conforme os dados analisados são basicamente o Fundef e o PDDE. Cada qual é encaminhado para sua área específica.

Há uma importância política fundamental, que é de ordem democrática. Ao implementar políticas públicas, o governo gasta dinheiro que não é seu, mas do contribuinte. Assim, a avaliação de políticas públicas é a forma pela qual o governo pode prestar contas à sociedade pelo uso de recursos que são públicos. Do ponto de vista do cidadão, a avaliação permite o controle social sobre o uso de recursos que são da sociedade.

Observando desse ponto, quando os sujeitos de pesquisa são indagados sobre a distribuição dos recursos. A resposta geral é negativa.

Não. Não estão. Por que é o seguinte, percebemos que a quantia de dinheiro que vem pro estado na questão do Fundeb, é uma quantia significativa. Mas nós temos um problema seriíssimo de remuneração de professor. O professor recebe muito mal. Recebe agora R\$380, 00, enquanto o salário já é R\$405, 00. (Depoimento de uma Professora Indígena na Aldeia Santana, Xukuru do Ororubá – Pesqueira – PE, maio de 2008)

Existe ainda a necessidade de investimentos na formação de professores, e programas de formação de professores indígenas, o investimento nessa área tem aspectos socio-culturais relevantes que não podem ser desconsiderados com uma formação docente generalizada.

“Medidas urgentes precisam ser tomadas. Merecemos uma educação digna. Somos de etnias diferentes. E não somos inferiores por conta disso” (Depoimento de uma Professora Indígena na Aldeia Santana, Xukuru do Ororubá – Pesqueira – PE, maio de 2008)

Apoio Financeiro à Construção, Reforma ou Ampliação de Escolas Indígenas. A expansão da oferta de educação escolar e o crescimento da população indígena demandam a ampliação da rede física nas terras indígenas. O MEC apóia financeiramente os sistemas estaduais e municipais de

ensino na construção, reforma e ampliação de escolas e na aquisição de equipamentos para estas escolas.

6.4.1. Fundef

A parte que financia a Educação Indígena vem da parte indígena do Fundeb. Que é uma arrecadação nacional, distribuída pro Estado. E o estado paga dum bojo geral, ele num pega essa cifra, apesar de ser diferenciada, aluno indígena recebe mais do que os alunos da rede estadual comum. Não existe uma divisão. O programa de financiamento se dá no bojo dos demais. A Educação Indígena está incluída num todo. No que se refere à questão da rede física, aí também acontece como acontece no estado, tipo o Fundo Escola ara a construção de escolas que possam atender de 5ª a 8ª Série. Existem programas estaduais, mas de captação de recursos através do Banco Mundial, e o Fundo Escola que é um programa do governo federal.

6.4.2. PDDE

Um dos programas de incentivo estabelecidos na comunidade é o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Esse recurso provém das redes estadual e municipal, e é destinado a melhoria das escolas e pequenos consertos. *O objetivo desse programa, além de melhorar a qualidade do ensino fundamental, é envolver a comunidade escolar a fim de otimizar a aplicação dos recursos.*”(Libâneo, Oliveira, Toschi, 2005. p. 201)

A verba é disponibilizada em contas, as nomeadas Unidades Executoras (UEx) que podem ter diversas denominações, tais como, Associação de pais e Metres, Conselho Escolar, etc. Ém uma articulação que os professores do conselho assumem junto com a comunidade escolar com objetivo de dividir as tarefas

“Nós administramos uma forma de repassar os recursos para as escolas através das UExs apesar de nós sermos contra as Uexs, as Unidades Executoras. Por que nós entendemos que sobrecarrega o professor já que ele tem que fazer de tudo um pouco. Então a escola passa a ficar sobrecarregada como um todo. Mais de qualquer forma aquelas que têm as UExs tentam constituir o seu conselho da UExs, e conseguem dar conta e receber os recursos e aplica-los no que manda a Lei.” (Depoimento de uma Professor Indígena na Aldeia Santana, Xukuru do Ororubá – Pesqueira – PE, maio de 2008)

6.4.3. Prestações de contas

As escolas indígenas, desde que contem com Unidades Executoras registradas em cartórios, recebem verbas para sua manutenção e para a oferta da merenda oferecida aos alunos. Entretanto, o sistema de prestação de contas é extremamente complexo em se tratando de gestão das escolas indígenas pelos próprios indígenas. Acresce-se a isso a constante troca dos formulários a serem preenchidos, o que dificulta o aprendizado por parte dos gestores das escolas indígenas, pois uma vez que se domina uma forma de prestar as contas, ela já não serve mais e tem que se recomençar tudo outra vez. Os prazos também são difíceis de serem cumpridos, pois, em geral, as escolas indígenas estão situadas longe das cidades mais próximas, o que dificulta a compra dos produtos e a obtenção de notas fiscais e extratos bancários para se saber a situação das contas.

A Prestação de contas é feita de forma transparente onde a execução das contas é feita com a participação direta da comunidade escolar. A tomada de decisão é compartilhada com os atores sociais envolvidos. Através de murais e jornais informativos, toda a comunidade tem conhecimento dos procedimentos que são tomados no ambiente escolar Indígena.

A Merenda Escolar ainda é da responsabilidade dos governantes do município de Pesqueira. Pelo fato de que as produções agrícolas serem terem uma melhor conservação se forem produzidas nas mediações da cidade. Vale ressaltar que parte da produção da região é proveniente do território Xukuru.

Temos dois representantes do COPIXO no conselho da Merenda escolar. Então esses buscam estar em todo o processo e participa de todas as reuniões no sentido de poder estarem acompanhando, já que no caso da Merenda Escolar a verba ela vem para uma conta específica. Então nós sabemos exatamente quanto é que tem, e discutimos cardápio o que é que podemos oferecer aos nossos alunos, as nossas crianças em nossas escolas. (Depoimento de uma Professora Indígena na Aldeia Santana, Xukuru do Ororubá – Pesqueira – PE, maio de 2008)

Transporte Escolar e o Pagamento de professores fica a encargo da SEDUC informar como está sendo gasto o dinheiro público, em que áreas do setor de Educação, e quais as formas que os professores poderão utilizar os recursos. A mesma professora afirma que, *“neste sentido, mais uma vez nos dirigimos às autoridades competentes para que se encaminhem uma política indigenista de Estado que atenda as nossas necessidades e as diversidades étnicas de nosso país.”*

7. Conclusão

O trabalho investigativo indicou-me que existe a carência de assistência governamental em se tratando do financiamento escolar Indígena. Ainda se faz necessário discutir a Educação Escolar dos povos indígenas com o governo. É necessário que se dêem subsídios a articulação dos professores e das professoras indígenas e fortaleça o movimento social indígena.

Constatou-se que os conselhos (COPIXO E COPIPE) são os principais dispositivos de Gestão Democrática do Povo Xukuru. Os conselhos agem como uma integração que institui o controle interno, que tem grande potencialização e fiscalização da aplicação de recursos.

O governo popular busca reforçar as alianças do estado com a sociedade civil organizada, no sentido de melhorar a qualidade dos programas educacionais em áreas indígenas, mas, sempre aguardando um posicionamento efetivo do MEC quanto à continuidade do financiamento de projetos e de criação de um espaço de discussão e de construção coletiva da política nacional de educação indígena.

Existe ainda a necessidade de investimentos na formação de professores, e programas de formação de professores indígenas, o investimento nessa área tem aspectos socio-culturais relevantes que não podem ser desconsiderados com uma formação docente generalizada. A produção e publicação de materiais didático-pedagógicos diferenciados são essenciais para o bom desenvolvimento da Educação Indígena. Esse financiamento sempre foi parcial, sendo necessário contar com o apoio de agências internacionais, cujos recursos tornam-se cada vez mais escassos.

A administração se esforça para efetivar os trabalhos pedagógicos na comunidade, porém não opera milagres. A precariedade do ensino é um reflexo do descaso estatal.

8. Referencias Bibliográficas

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio Afonso de. Etnografia da prática escolar. Campinas, SP: Papirus, 1995. (Série Prática Pedagógica).

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. Educ. Soc., Sept. 2002, vol.23, no. 80, p.168-200.

FARENZENA, Nalí, ARAÚJO, Emílio . Espaços para a Democratização na gestão financeira da educação. IN. LUCE, Maria Beatriz, MEDEIROS, Izabel Pedroso de. Gestão Escolar Democrática: Concepções e Vivências. Porto Alegre, RGS: UFRGS, 2006.

LIBÂNEO, José Carlos. OLIVEIRA, João Ferreira de. TOSCHI, Mirza Seabra. Educação Escolar: Políticas, estrutura e Organização. 2.ed. – São Paulo:Cortez, 2005 (Coleção Docência em formação)

CAVALCANTE, Heloísa Eneida. Reunindo as forças do Ororubá: a escola no projeto de sociedade do Povo Xukuru. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Departamento de Ciências Sociais. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2004.

“A experiência da participação como um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil: Orçamento Participativo em municípios do Estado do Rio de Janeiro, uma investigação sobre o OP do município de Niterói”

Ludmila Rodrigues Antunes
ludmilaantunes@yahoo.com.br

UFRJ-Instituto de Economia-LEPS- Laboratório de Economia Política da Saúde

O estudo **“A experiência da participação como um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil: Orçamento Participativo em municípios do Estado do Rio de Janeiro, uma investigação sobre o OP do município de Niterói”** foi realizado com recursos e apoio do programa de bolsa de pós doutorado sênior da FAPERJ, no período de outubro de 2008 setembro de 2009 no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a supervisão e tutoria da Prof. Dra. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna. A investigação, realizada no âmbito do Laboratório de Economia Política da Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LEPS/UFRJ), faz parte da linha de pesquisa desenvolvida no referido laboratório sobre instâncias de participação e engajamento de cidadãos em experiências de governança local e participação em políticas públicas o que garantiu de antemão fecunda contribuição para os debates e as discussões ao longo do ano no qual foi efetuado esse estudo.

O estudo, na sua proposta mais geral, procurou mostrar como se deu a experiência local de Orçamento Participativo na gestão petista (2002-2008) em Niterói, e como (e se) ali foram propiciadas condições para a participação popular na produção de políticas públicas. Nossa intenção foi trilhar o caminho dessa investigação através do exame da implantação do Orçamento Participativo e das condições para a sua efetiva institucionalização a partir de práticas de gestão descentralizada fundadas na cooperação público/privado e na instauração de mecanismos de accountability, buscando igualmente conhecer os fatores mais decisivos para o êxito ou insucesso dessa experiência. O trabalho que sistematiza o material coletado e examinado, está dividido em duas partes.

Na primeira parte, nesse resumo, apresentamos um relato sucinto da produção acadêmica sobre o tema. Com isso, procuramos situar a pesquisa na vertente de análise desenvolvida pelo LEPS que visa a ampliação do conhecimento relativo aos processos e espaços de gestão participativa e, particularmente, a sistematização da produção acadêmica sobre o tema no Brasil. A intenção foi mapear alguns marcos analíticos para examinar o desempenho dos fóruns institucionalizados de participação social, como o Orçamento Participativo, na esfera do estado do Rio de Janeiro. Desse modo, ao localizar as questões-chave tratadas pelos estudos e avaliações realizados a partir do início da década de 90 poderíamos apontar tendências e lacunas nas análises sobre participação social. Por isso o trabalho foi dividido em duas partes, na parte I: Democracia e participação social, em busca de referenciais analíticos para o estudo da experiência do Orçamento participativo no Município de Niterói /RJ, foi realizada uma revisão bibliográfica de publicações sobre o tema em periódicos relacionados à área de participação social, bem como teses de doutorado e dissertações de mestrado em programas de pós-graduação no país, mostrou a enorme amplitude do tema. Contudo, não o descortinou da maneira como inicialmente havíamos suposto. Uma produção acadêmica mais intensa sobre orçamento participativo no Brasil parece, de fato, estar relacionada às experiências municipais petistas e com maior expressão até meados da década de 2000. Embora não tenha sido objeto de análise da pesquisa que realizamos, essa é uma hipótese interessante a ser confirmada, pois, com relação às municipalidades que possuem OP em gestões de outros partidos, os estudos acadêmicos até agora não se fazem tão visíveis assim.

Ao mesmo tempo, observamos um fenômeno curioso nessa fase da investigação: o OP está internacionalizado, ou seja, mundializou-se. A experiência é repetida e replicada em fóruns diversos e nacionalidades distintas o que faz com que seja mais demandante ainda de novos

e mais elaborados estudos aqui no Brasil. São inúmeros os estudos de caso empíricos sobre orçamento participativo - como estratégia de participação social e/ou como nova arena democrática de nível local – em outros países, e o Brasil é sempre a referência óbvia a ser pontuada. Esse é um ponto fulcral ao qual voltaremos e desejamos destacar embora não seja objetivo específico do estudo em pauta.

Na segunda parte procuramos mostrar os resultados do levantamento da legislação e documentação oficial referente ao OP de Niterói, bem como do material que foi possível coletar (através de consulta e pesquisa online e bibliográfica) relativo aos orçamentos participativos instalados e/ou em fase de implantação no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Outrossim, procuramos detalhar aspectos da pesquisa de campo no município de Niterói, que incluiu o acompanhamento das reuniões do conselho do orçamento participativo e a descrição da sua dinâmica de funcionamento, assim como o acompanhamento de suas atividades e a análise dos registros e resoluções durante o ano de 2008, culminando com a tentativa de cotejamento com as ações efetivadas pelo poder público municipal neste período. Vale sublinhar que o texto permanece ainda em formato explícito de relatório de pesquisa. Tem, portanto, caráter preliminar no sentido de que a exposição não obedece inteiramente aos cânones de um artigo acadêmico. Eventuais publicações posteriores deverão sofrer algumas alterações de forma, o que, longe de invalidar o conteúdo das considerações tecidas a partir das informações colhidas – e aqui enunciadas -, permitirá talvez conferir maior clareza e organicidade às mesmas.

Como é sabido, o orçamento participativo não foi especificamente previsto pela Constituição Federal de 1988, tampouco regulamentado por lei federal e rara vez por lei estadual. Porém, é fato que está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro. Os orçamentos participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos estaduais e municipais e passam a se disseminar num contexto em que o poder local tornou-se um foco privilegiado para a participação popular no planejamento do município. Já na década de 70, em algumas de suas administrações, o PMDB; estimulava a participação popular; no início da década seguinte, grandes metrópoles passaram a adotar estratégias embrionárias de participação ativa da sociedade: Lages/SC, Pelotas/RS, Boa Esperança /ES, Vila Velha/ES, o programa Prefeitura nos Bairros (1986), embrião do Orçamento Participativo de Recife/PE, entre outros. Os modelos de Orçamento Participativo que hoje são freqüentemente implementados em governos petistas tiveram, portanto, raízes em experiências anteriores. No caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, por exemplo, formalmente instituído no governo municipal petista de Olívio Dutra (1989-1992), a idéia embrionária remonta aos Conselhos Populares da gestão de Alceu Collares (1985-1988), do PDT. O mesmo ocorreu em Recife, cujo Orçamento Participativo da gestão do petista João Paulo (2001-2004) não pode desconhecer a influência das plenárias populares do governo Jarbas Vasconcelos, (1985-1988) componentes do Programa Prefeitura nos Bairros, (Avrtizer, op.cit. pp. 572. apud Uchoa, 2006).

A proeminência do PT, todavia, é inquestionável enquanto ator de suma importância para a implementação do OP; nos quatro últimos mandatos municipais - 1989/1992, 1993/1996, 1997/2000, 2001-2004 - os casos de OP implementados pelo PT representam a metade ou mais dos casos implementados no total. O partido também esteve à frente da implementação dos dois casos tidos como de maior sucesso no Brasil: o OP de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e o OP de Ipatinga, em Minas Gerais (Linhares apud Uchoa, 2006). As mais recentes experiências de OP surgem no Brasil em continuidade ao modelo inicial de Porto Alegre. A experiência de Porto Alegre foi reconhecida como exitosa e considerada modelo por diversos movimentos, fóruns e instituições não governamentais e governamentais.

Contudo, a experiência do OP não se tornou amplamente difundida pelo país, o que nos leva a perguntar quais seriam as razões para tal e qual foi a sua contribuição para o processo de democracia participativa nas regiões onde foi implantado. Nesse sentido, a vasta literatura existente sobre OP ainda não é suficientemente exaustiva a ponto de encerrar a discussão sobre o papel,

a contribuição e a relevância dessa ferramenta participativa. No âmbito da análise sociológica e política, permanece no campo pouco firme dos limites e possibilidades, com importantes facetas insuficientemente examinadas, tais como a tensão entre os segmentos que buscaram assegurar pela via legal a conquista de direitos sociais de cidadania e os gestores que num contexto adverso tentaram utilizar da ferramenta participativa como um instrumento político. As práticas de orçamento participativo, ao inscrever em sua dinâmica de funcionamento a necessidade de relação com variadas instituições políticas, trazem à tona contradições que ainda estão a merecer estudos, como as que se colocam entre aspirações e ações e as que rondam a problemática da legitimidade/ legalidade.

Parte da discussão está profundamente imbricada com as noções de cultura política e cultura cívica, seja no seu reconhecimento e possível quantificação, seja entendendo a cultura cívica como um ganho a partir das experiências participativas. Diversos autores, porém, apontam que essas práticas não estão imunes ao seu contrário, especialmente à cooptação (Boaventura e Avritzer, 2005; Bezerra, 1999; Vieira Neves, 2008; Oliveira e Rizek, 2008, entre outros), alegando que “também elas, que visam ampliar o cânone político e, com isso, ampliar o espaço público e os debates e as demandas sociais que o constituem, podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para com base nelas, legitimar a exclusão social e repressão da diferença” (Boaventura Santos e Avritzer, 2005:74).

Nas tentativas atuais de exercício de práticas democráticas destacam-se notadamente as de nível local, onde em princípio a credibilidade pode ser estabelecida com maior agilidade ou êxito, além de fortalecer as relações e elos de redes e movimentos locais, e nesse caso o OP é uma delas.

A partir de estudo de Labra (2008) sobre participação social e conselhos municipais de saúde, alguns aspectos selecionados foram considerados os mais relevantes para a nossa exposição: (i) os dados relativos às percepções e valores da população sobre democracia, instituições e políticas públicas no Brasil, já publicados, pesquisados e coletados em variados centros de pesquisa e analisados pelo estudo já referido; (ii) o clientelismo presente na política carioca e fluminense; (iii) a trajetória das lutas populares locais, o associativismo e associações de moradores como fontes ou vias possíveis de representação nas instâncias de funcionamento do orçamento participativo; (iv) os antecedentes e a montagem da participação no OP; (v) O funcionamento do OP e do controle social. Através dos ângulos de análise também definidos por Labra, no estudo supracitado, e tomando como ilustração o OP de Niterói, procuramos analisar: os indicadores de desenvolvimento municipal (apresentados brevemente em seção anterior desse documento); a publicização desse mecanismo de participação; a composição dos colegiados¹ e; a influência das práticas clientelistas.

Para Labra (2008), um dos temas centrais da democracia está diretamente relacionado ao peso e à qualidade da presença do Estado, e uma das formas de mensurar tal presença é averiguar quais - e em que condições - serviços públicos são recebidos pela população. Pois bem, o OP é um espaço mais do que interessante para que isso seja observado, na medida em que, se executado ou ao menos consultado, é possível ter uma fotografia dos anseios mais imediatos de uma cidade.

No que se refere a Niterói, explicar a baixa participação no OP é tarefa sinuosa. Embora existam localidades com graves níveis de pobreza e miséria, a cidade tem um IDH bastante elevado em relação a outras cidades do país e, ademais, o seu grau de associativismo não é irrelevante.

Niterói possui um histórico de mobilização social expressivo em períodos nos quais teve representação sindical importante de setores tradicionalmente combativos como os trabalhadores da indústria de tecidos, os portuários e trabalhadores da indústria naval, além do movimento dos professores da rede pública municipal. Contudo, as mudanças na estrutura do emprego na cidade mostraram que a obsolescência ou deterioração de alguns desses setores resultaram na criação

de novas formas de organização diante da desestruturação do movimento sindical local e aumento do trabalho informal.

Não deixa de ser instigante o fato dos últimos governos municipais terem implementado - por obrigação legal ou por outro tipo de demanda - uma série de espaços institucionais de participação popular que não são amplamente utilizados. Talvez por isso grassa na cidade uma percepção geral que corrobora o argumento de Santos (2006): “a população não participa porque o custo é maior do que o benefício que seria obtido” (Santos 2006 apud Labra, 2008).

Niterói parece não fugir à regra do que se observa no cenário nacional, apresentando uma extensa variedade de espaços de participação institucionalizados em praticamente todas as áreas sociais. Não obstante o inegável avanço na consolidação da participação social, Niterói, como o país em geral, enfrenta desafios como a resistência de diversos setores do setor público em efetivamente compartilhar o poder com organizações da sociedade; a grande distância que subsiste entre os resultados formais e reais da participação; a fragilidade das organizações da sociedade e a dificuldade de estender a participação social para o campo da política econômica (Ciconello, 2008 apud Labra 2008, pp12).

Outro dado a ser pensado, no que toca à publicização e à efetividade do OP, pode estar relacionado à modernização da máquina administrativa de gestão municipal de Niterói. Esse é um aspecto que nos interessa: percebe-se um aparente desinteresse em modernizar a estrutura administrativa. Desinteresse que se complementa com uma gestão administrativa também despreparada com relação aos meios digitais de processamento de informações, arquivo, etc, e não condizente com o incentivo a práticas participativas que têm como um dos seus supostos a agilidade e confiabilidade na circulação das informações. Embora algumas secretarias de governo possuam estruturas mais organizadas, encontramos ainda procedimentos de administração altamente defasados em relação à utilização de tecnologia digital. Inúmeros documentos que deveriam figurar nos sítios das secretarias municipais ou da prefeitura não só estão indisponíveis on line como também não estão disponíveis para consulta em qualquer outro espaço, o que não corresponde a um projeto transparente de administração e à proposta de gestão municipal participativa.

Um problema, ainda, que afeta a qualidade das relações da administração municipal com os cidadãos é a dificuldade de reconhecer que, para o cidadão, o conteúdo e o processo de suas relações com a administração se confundem. Trata-se de uma percepção diversa da que predomina no âmbito estrito da administração, a qual se encontra determinada pela política governamental e tem uma margem de manobra limitada por controles administrativos e inclusive jurídicos. Desse modo, o desenho organizacional de uma estratégia governamental pode estar inadequado à relação que se procura estabelecer de forma mais inovadora, visando novos processos de formulação de políticas públicas e accountability da administração. (Grau, 1998, pp.265).

O OP ao procurar também formular políticas públicas não só está imediatamente relacionado a instituições políticas, como à própria administração pública, enquanto uma delas. “Estabelecer uma relação de complementaridade nesse caso não é de simples execução, pois cabe aqui ‘também’ à institucionalidade de representação social intervir na definição dos interesses públicos e acordar a forma de satisfazê-los” (Grau, 1998, 266).

Antes de descrever a trajetória do OP de Niterói cabe adiantar que a iniciativa foi razoavelmente bem aceita politicamente. Algumas questões, todavia, merecem atenção a esse respeito. Primeiro e importantíssimo: o limitado alcance do OP em Niterói desde que sua atribuição é meramente consultiva; segundo, o OP não colocou em risco o tipo de política de interesses tradicionalmente realizada pelos vereadores da cidade. No início, provavelmente, esses atores não acreditaram e, portanto, não temeram qualquer potencial de transformação implícito na idéia do OP. Posteriormente, parece terem percebido que ao invés de ser inócuo em termos práticos, o OP dava

margens para diversas e modernas formas de cooptação.

Mecanismos de participação fazem parte da gestão municipal. Alguns são obrigatórios por lei federal como os conselhos municipais de saúde; outros não, como o conselho do orçamento participativo e de fiscalização. Entretanto, até agora, não tem sido a existência do mecanismo ou instância de participação que determina a qualidade da participação ou a sua capacidade de interagir com o Executivo e/ou com o Legislativo em Niterói. A dinâmica participativa enquanto tal, até recentemente, não tem inspirado fortemente os movimentos sociais da cidade, seja quando implementada por determinação do executivo municipal, estadual ou federal ou mesmo por pressões de grupos distintos de interesses. O OP de Niterói, como já relatado, somente foi objeto de iniciativa mais concreta do Executivo Municipal em 2002, no momento em que postulava-se inaugurar um novo tempo na política municipal a qual deveria fortalecer por princípio a cidadania e o processo democrático da cidade.

Na forma que vamos chamar agora de modelar ou padrão, o Orçamento Participativo procura, pela sua metodologia e concepção mais geral, dar voz aos munícipes nas decisões sobre as políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Executivo, com poder, inclusive, para fiscalizar a efetivação das políticas escolhidas. Assim, os coloca em situação de co-responsabilidade relativamente aos eventuais êxitos e fracassos da gestão

Quanto aos aspectos metodológicos do trabalho e da pesquisa documental : a legislação sobre o OP de Niterói e outros municípios do estado do Rio de Janeiro, objetivamente, o levantamento bibliográfico foi o ponto de partida desse estudo, assim como a leitura e a busca por discussões e debates a respeito das concepções de participação foram uma preocupação norteadora do mesmo.

Já havíamos verificado uma extensa adjetivação do conceito de participação na vasta literatura existente, sem que tivéssemos observado uniformidade ou clareza de enfoques. Os elementos da discussão de um marco teórico-conceitual apropriado para a reflexão sobre a participação também já haviam sido expostos a partir de algumas considerações a respeito do estatuto do conceito de participação no campo das ciências sociais, sob uma perspectiva histórica. O trabalho então realizado consistiu na tentativa de desenhar um pano de fundo que permitisse a compreensão mais acurada do uso recente e recorrente desse conceito, no qual afirmou-se o caráter provisório das formulações, manifestadas com o propósito de suscitar debate².

Na segunda etapa da presente investigação, após contatos realizados com a Prefeitura de Niterói e com a Subsecretaria do Orçamento Participativo, tivemos acesso à documentação existente e disponível no acervo da subsecretaria, bem como a possibilidade de posterior agendamento de entrevistas com gestores e conselheiros e com o prefeito da cidade, o que ocorreu já na fase de redação final do relatório. O acompanhamento das reuniões ocorreu *pari passu* às entrevistas e permitiu visualizar e compreender a dinâmica de funcionamento do conselho de orçamento participativo de Niterói.

A revisão bibliográfica da literatura pertinente ao tema, cotejada com a que trata de outros temas afins - gestão participativa, democracia e movimentos sociais -, como prevíamos, determinou novas reflexões e indagações, cujos desdobramentos podem ser vistos no decorrer da leitura do trabalho completo. Através dessa mesma revisão bibliográfica foi realizada uma sistematização das avaliações contidas em estudos de caso de OP no Brasil a partir de 1990. Assim, foi possível tanto confirmar o suposto de que há uma razoável diversidade nas experiências de OP no território nacional como verificar a recorrência de algumas observações levantadas pela literatura, corroborada pelos resultados desse estudo.

Quanto ao levantamento de fontes documentais governamentais e legislação sobre o orçamento participativo ou conselhos de orçamento participativo no estado do Rio de Janeiro,

verifica-se uma ausência bastante expressiva de documentos que regulamentem a criação ou implementação do OP nos municípios do estado do Rio de Janeiro. Consideramos a não regulamentação como uma característica do OP enquanto instrumento de participação, pois embora entendido como inovador e transformador, não obteve reconhecimento ou interesse dos executivos municipais ou dos legislativos no sentido de regulamentá-lo. Pode-se inferir, inclusive, um certo desinteresse em implementá-lo na maioria dos municípios do estado do Rio de Janeiro e mesmo do país.

O levantamento da legislação e documentação referente ao OP de Niterói mostrou que o mesmo não teve impacto político significativo, em sua criação, tal como observado em outros municípios, como foi o caso de Barra Mansa estudado por Vieira Neves (2008), ou mesmo o caso de Volta Redonda. Entretanto, embora não seja previsto em lei municipal, o OP de Niterói, com 10 anos de existência, possui uma documentação razoável disponível para pesquisa e uma memória a ser desvendada. Procuramos recuperar essa memória não só através da análise dos documentos, na maioria das vezes bem pouco esclarecedores porque apresentavam-se de forma descontínua e invariavelmente dispersos e sem ordenação cronológica ou tematização, mas também nas entrevistas com formuladores, gestores e conselheiros de diferentes fases do OP de Niterói.

Os encontros com os protagonistas do OP e a coleta de informações sobre eles permitiu o mapeamento do perfil dos conselheiros e gestores do período de 2002 a 2008. Vale registrar que as informações sobre o conselho e o OP estão oficialmente registradas ainda que de forma desordenada e amadora³.

Quanto à descrição dos mecanismos de funcionamento e objetivos desse espaço participativo, importa a princípio comentar que foram muitas as mudanças operadas nesses mecanismos e que os mesmos foram investigados a partir do exame das diferentes vigências temporais dos conselhos de orçamento participativo e suas diferentes gestões e coordenações. Além disso, as mudanças ocorreram também a partir de concepções políticas divergentes, o que se tornou cada vez mais explícito nas propostas de trabalho de cada conselho de OP, as quais muitas vezes não puderam ser concretizadas em virtude de suas próprias inconsistências ou de dificuldades inerentes às lutas por espaço de participação política e social. Nesse aspecto, optamos por não relatar cada gestão de conselho, mas destacar as características mais determinantes quanto à escolha metodológica de organização do OP.

Cabe explorar um pouco essa observação sobre as constantes mudanças nos mecanismos de gestão, funcionamento e objetivos do OP durante as diferentes vigências temporais do conselho e diante de alterações de ordem política. Pois nos parece que o OP, como qualquer outra instância inovadora de participação, sofre as ingerências de um padrão de comportamento político ou de cultura política da comunidade na qual se situa. No OP também estão presentes relações de poder e formas de interação trazidas de outros espaços, o que estimula a repetição de certos comportamentos e dificulta o reconhecimento do que pode ser novo nessas instituições da esfera participativa.

O núcleo e a preocupação central do presente estudo estiveram relacionados à investigação preliminar sobre os possíveis avanços em relação a uma cultura participativa e cívica a partir da experiência do conselho de orçamento participativo de Niterói nas comunidades por ele representadas e nas gestões administrativas durante o período estipulado para a pesquisa. As conclusões ou primeiras percepções sobre a questão têm como substrato as “formas originais e criativas de sociabilidade, surgidas num contexto de mudanças nas relações de trabalho, nas relações entre gêneros e entre grupos étnicos as quais confluem para uma direção comum, o incremento e generalização de uma expectativa igualitária numa sociedade plural e com princípios mais horizontais e democráticos” (Matucceli e Sorj, 2008: 28, 34, 99), como possibilidade ainda muito distante.

A pesquisa de campo foi realizada no intuito de reconstituir o desenho do funcionamento da experiência do OP em Niterói desde sua criação, a sua organização institucional e as formas de encaminhamento de demandas, bem como relatar as principais reivindicações, buscando verificar se houve tradução de suas prioridades no estabelecimento de políticas públicas. O mapeamento das demandas do OP tem como principal (ou quase única) fonte de informações disponíveis a Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária - criada em abril de 2005 - na qual localiza-se a Subsecretaria de Orçamento Participativo. Essa subsecretaria organizou um disperso número de atas anteriores à sua gestão e sistematizou o total de demandas definidas em plenárias no período de dez anos de atuação do OP, a fim de fazer uma avaliação das realizações do mesmo e levantar o total e as características das demandas não atendidas.

A atuação da Subsecretaria de Orçamento Participativo na gestão 2005/6-2008 revela suas contradições; pois, ao preservar a verticalidade hierárquica que a constitui e procurar avançar ao mesmo tempo no estabelecimento de relações mais horizontais e igualitárias, resvalou em óbvios rasgos paternalistas. Nossa hipótese de que as experiências participativas em curso reproduzem de forma renovada os padrões sociais, políticos e culturais locais de comportamento político se sustenta em parte na análise que fizemos dessa gestão.

Considerações finais

Para situar num quadro mais geral o problema-chave que norteou a presente pesquisa, qual seja, a indagação sobre o papel articulador da participação social na implementação de políticas públicas, cabe lembrar que a visibilidade e a força da participação dos movimentos sociais nos anos 90, na América Latina e no Brasil, ampliaram as discussões sobre democracia participativa e seus instrumentos.⁴ A articulação dos movimentos sociais, entretanto, é muito mais problemática hoje do que foi pensada nos últimos anos do século XX. O dinamismo que ainda apresentam não deve ser confundido com articulação. Pois ações no sentido de corresponder às expectativas dos movimentos sociais tendem eventualmente a apaziguá-los e a distanciá-los de seus objetivos iniciais, que, naquele período, diziam respeito não só à participação nas decisões do Estado, como à democratização do acesso aos bens públicos.

A eclosão de movimentos sociais sem dúvida operou, nos últimos 20 anos, mudanças sensíveis nas dinâmicas associativas. Mas a sociedade civil não é o espaço dos virtuosos que se opõe ao mundo dos políticos. Num processo singular de criação de seus próprios movimentos políticos e obtenção de espaços de poder através da auto-representação, os novos movimentos evitam a mediação com os grupos políticos tradicionais, atuando de forma direta e autônoma - com ou sem práticas beligerantes -, e desenvolvendo um comportamento mais cooperativo e afinado com pautas propositivas e dinâmica das redes. O objetivo se torna marcar presença na agenda pública.

A institucionalização da participação implicou uma certa profissionalização da dinâmica associativa que, por sua vez, apresenta novas tendências organizativas dos movimentos sociais. Com maior ativismo e valores em transição, os movimentos se consideram auditores da democracia, exercendo cidadanias intermitentes que entram e saem da agenda pública. Obviamente, não são mais os militantes clássicos do século passado.

A idéia de participação está disseminada em diferentes instâncias e grupos sociais e os problemas que advêm dessa disseminação tanto podem estar relacionados a uma condição de maior tutela pelo Estado como podem aparecer em situações de governança participativa, em que mais atuação do Estado é cobrada. A disseminação da participação, porém, pode também dificultar procedimentos normativos.

De uma forma ou de outra não são poucos os casos em que a dinâmica participativa não consegue se impor, especialmente quando a participação cidadã esbarra num executivo forte, destacando-se inúmeras contradições nesse processo. Não obstante, uma tendência que vem se afirmando recentemente – e da qual o caso do OP de Niterói é ilustrativo – é a da recorrente negociação aberta com o Poder Executivo. Conselhos e outras arenas de participação de movimentos sociais subtraem, assim, etapas da democracia representativa, trazendo o tema da governança participativa para o centro de processo político.

Segundo Fedozzi, “estima-se que (...) sejam entre 200 a 400 os municípios (de porte pequeno, médio e grande), em contextos rurais e urbanos que praticam alguma forma autodenominada de OP. O crescimento do discurso participacionista nas eleições municipais de 2004 e a valorização dos OPs pelas agências multilaterais de financiamento, como o BID e o Banco Mundial (que vêem os OPs fundamentalmente como forma de controle sobre os gastos públicos), além da posição favorável de órgãos ligados à ONU e à União Européia, ampliou o leque de partidos que passaram a defender a idéia da participação no orçamento” (Fedozzi, 2008,17). A estratégia da participação está na linha de frente da política. A importância de práticas de democracia direta, como previstas na Constituição, e consultas prévias sobre a venda e utilização de recursos do país, são roteiros que abrem caminhos para formas de redistribuir ou controlar socialmente a forma capitalista de se reproduzir.

Esse estudo teve por finalidade contribuir para a compreensão dos dilemas que rondam as instâncias de participação social no Brasil, utilizando como referência parte da bibliografia já produzida sobre o tema, e tomando como objeto de pesquisa um instrumento participativo, o OP de Niterói. Na medida das possibilidades e do escopo do trabalho, a tentativa, não despidida de certa ambição, está sujeita às incoerências e inconsistências teóricas que aparecem, como nos alerta Sorj (2008), quando se busca analisar o impacto da grande complexidade das dinâmicas sociais nos dias de hoje a partir de um pequeno exemplo - nem sempre bem sucedido - de instrumento de participação social, como o orçamento participativo de uma cidade.

No intuito de descrever e problematizar o desenho institucional do OP de Niterói, bem como de verificar as suas dimensões, possibilidade de deliberação, competências, estrutura e composição, foi necessário também atentar para a dimensão relativa às suas especificidades locais que igualmente influem na eficácia da participação para o controle social. Não foi irrelevante, portanto, investigar a dinâmica da política local, a configuração partidária e a representação nas arenas parlamentares presentes desde o primeiro momento de sua criação e posteriormente durante sua implementação. Ao contrário, a incorporação de variáveis que podiam intervir no sucesso ou no fracasso desse processo participativo tornou-se um desafio da análise.

Como esclarecido por Labra (2008) “afora a reiterada constatação de que a participação é uma imensa conquista a ser preservada a todo custo, e que sendo o Brasil tão heterogêneo, igualmente variados são seus instrumentos de participação, assim como é o desempenho do OP, não parece haver evidências claras quanto aos fatores, que para além daqueles derivados de vagas referências à cultura política ou aspectos normativos e materiais de funcionamento, condicionam o efetivo exercício do controle social”. Ou seja, não basta empreender esforços para relatar como funciona, ou se funciona um OP. A discussão está centrada, sobretudo, na qualidade política, valorativa e social da democracia brasileira.

O tema continua a demandar reflexão. Investigações destinadas a desvendar em profundidade as relações entre participação social e desempenho do OP, assim como entre efetivo exercício do controle social e particularidades locais, seguem sendo necessárias. Procuramos, com este trabalho, contribuir para a linha de pesquisa do LEPS voltada para a produção de estudos sobre participação e, desse modo, ampliar a discussão sobre a construção de uma ordem democrática que assegure liberdades, amplie a esfera pública, reduza a extrema desigualdade e

pobreza e aumente a transparência no uso dos recursos públicos, sem perder de vista a trajetória histórica e os padrões sociais, políticos e culturais brasileiros.

As várias questões levantadas durante a pesquisa e a incorporação do sério esforço despendido por estudiosos do tema respaldam, com efeito, a constatação (óbvia mas não trivial) que fecha essas considerações finais: os potenciais fins democráticos do Orçamento Participativo (OP) não se viabilizam plenamente, enquanto inovação institucional, em um contexto de alto padrão de desigualdades, tal como o constitutivo da realidade brasileira. Assim, a esperada relação virtuosa entre OP e maior eficiência do Estado na realização de políticas públicas não se torna realidade com a manutenção dos níveis de exclusão experimentados cotidianamente pelos cidadãos no ambiente da sociedade civil brasileira.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Sergio. (2003) Considerações sobre a experiência brasileira de orçamento participativo: Potencialidades e constrangimentos. Trabalho apresentado no seminário Cidade, Democracia e Justiça Social: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas. FASE/Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa de Luxemburgo, Rio de Janeiro nov.2003

AVRTZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima; BOSCHI, Renato Raul (2006). Corporativismo. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastasia. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, p. 116-122.

AVRTZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs) (2003). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.

-----“O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”
IN AVRTZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs) (2003). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.

----- (2004). (org) A participação em São Paulo. São Paulo: Editora UNESP.

BARROS, E. D. Os Conselhos de Saúde e a responsabilidade cidadã. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 18-19, 1998.

BAQUERO, Marcello, SCHNEIDER, Aron. LINHARES, Bianca. SANTOS, Douglas. PEREIRA, Thiago. (2005) Bases de um novo contrato social? Impostos e orçamento participativo em Porto Alegre. Opinião Publica. Campinas.

BEZERRA, Marcos Octavio (2002)- Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de orçamento participativo XXIII Encontro da Associação Brasileira de Antropologia (Gramado, 16-19/06/2002).

BIRD. (2008) Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em PortoAlegre. Washington, 2008. Portal da Fundação Perseu Abramo <http://www2.fpa.org/portal>

BRASIL. Congresso. Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. 1990.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa de Brasil: promulgada em

05 de outubro de 1988. 3. Ed. São Paulo: Rideel, 2003.

BOBBIO, N. O futuro da democracia- uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

BOMBARDELLI, Marco. (1996) Decisioni e pubblica amministrazioni: la determinazione procedimentale dell' interesse pubblico. Torino: G. Giappichelli.

BOSCHI, Renato Raul (1999). Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690.

----- (2004). Modelos Participativos de Políticas Públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: Azevedo; Fernandes. (Org.). Orçamento Participativo: Construindo a Democracia. Rio de Janeiro: Revan, p. 179-196.

CABANNES, Yves (2008) “Boas práticas de Orçamento Participativo na América Latina e na Europa”, in Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades, 13 a 16 de Fevereiro de 2008, Porto Alegre, Brasil.

CARLOS, Euzineia. (2006) Participação e cultura política no orçamento participativo. Revista Civitas vol.6 n.º1. Porto Alegre.

CARVALHO, José Murilo (2003) (org.) Cidadania na encruzilhada. Pensar a república. Newton Bignotto. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.105/130.

----- (2004) A cidadania no Brasil: um longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

COHN, A.; ELIAS, P.; JACOBI, P.(1993) Participação popular e gestão de serviços de saúde: um olhar sobre a experiência do município de São Paulo. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, n. 38, p. 90-93.

CORTES, S. M. V.(2005) Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança. Porto Alegre, janeiro de 2005 (mimeo).

COSTA, A. M.; NORONHA, J. C.(2003) Controle Social na Saúde: construindo a Gestão Participativa. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 27, n. 65, p. 358-363, 2003.

CUNILL GRAU, Nuria. (1998) Repensando o público através da sociedade: considerações sobre o novo paradigma. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP.

DAGNINO, Evelina. (2007) Os movimentos sociais e a emergência de uma noção de cidadania. Editora Brasiliense. São Paulo.

DAHL, R. A., 1997. Poliarquia. Participação e Oposição. São Paulo: Edusp.

DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, Maria; BOSCHI, Renato Raul. Setor Privado, Reestruturação Econômica e Democratização na América Latina. In: José Maurício Domingues; Maria Maneiro. (Org.). (2006) América Latina Hoje: Conceitos e Interpretações. Rio de Janeiro.

DUTRA, Olivio. BENEVIDES, Maria Victória. (2001) Socialismo em discussão, Orçamento Participativo e socialismo. Editora fundação Perseu Abramo, São Paulo.

FARIA Antonio, PRADO, Otavio. Orçamento participativo interativo. versão em formato pdf
<http://inovando.fgvsp.br>

FEDOZZI, Luciano J. (2008) Igualdade, assimetrias e iniquidades nas práticas contemporâneas da democracia XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

FERNANDES, Edésio. (2002) Algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. Revista urbana vol.7 nº 30. Caracas.

GALLIGAN, Denis J. (1996) Due process and fair procedures: a study of administrative procedures. Oxford: Clarendon Press.

GERSCHMAN, S.(2004) Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681.

GOLDENBERG, PAULETE, MARSIGLIA, REGINA, M.G. GOMES, MARA. (2003). O Clássico e o Novo, tendências objetos e abordagens em ciências sociais e saúde. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, pp.13-34

GOHN, Maria da Gloria (2003) Conselhos Gestores e participação sociopolítica; São Paulo, Cortez.

----- (2004) Teoria dos movimentos sociais, paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo, Ed. Loyola.

GOULART, Jefferson. (2006) Orçamento Participativo e gestão democrática no poder local. Revista de cultura e política nº69. São Paulo.

HICKS, Janice (2007) NGO- South Africa influence on government policy on citizen participation CHAMPIONS of PARTICIPATION: ENGAGING CITIZENS in LOCAL GOVERNANCE- International learning event report 31may-4 june 2007 UK

HOWE, Vince (2007) Newcastle, UK Participatory budgeting for a Vibrant City CHAMPIONS of PARTICIPATION: ENGAGING CITIZENS in LOCAL GOVERNANCE- International learning event report 31may-4 june 2007 UK

ISALUD. Marco conceptual y metodológico sobre participación ciudadana en salud en el Mercosur ampliado. Febrero de 2005 (mimeo).

JANNUZZI, Paulo (2006) INDICADORES SOCIAIS NO BRASIL Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. Campinas, São Paulo: Ed. Alínea

KLIKSBERG, B. & TOMASSINI, L., 2000. Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo de Cultura Económica de Argentina.

LABRA, Maria Eliana G. (2006) Consideraciones sobre democracia participativa y accountability social en Brasil.versão preliminar do trabalho realizado para exposição na Universidad Autónoma de Barcelona, novembro de 2006.

----- (2007) Leciones de la experiencia participativa en salud en Barcelona y rio de

Janeiro. Trabalho preparado para o Congresso de ALAS, Guadalajara, Jalisco, México.

----- (2002). A Qualidade da Representação dos Usuários nos Conselhos de Saúde e a Dimensão Associativa. Relatório Final de Pesquisa. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.

LABRA, M. E. & FIGUEIREDO, J, 2002. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde. Ciência & Saúde Coletiva.

[Lilacs] [SciELO]

LECHNER, N., 2000. Desafíos de un desarrollo humano: Individualización y capital social. In: Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo (B. Kliksberg & L. Tomassini, org.), pp. 101-127, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Lei municipal n.4214/2007 de Volta Redonda.

MEDAUAR, Odete. (2003) O direito administrativo em evolução. São Paulo: RT, 2003a
----- (2003) O direito administrativo moderno. São Paulo: RT, 2003.

MELO Carlos; SAENS, Manuel; BOSCHI, Renato Raul (2007). Capacidades Estatais e Políticas de Desenvolvimento no Brasil: tendências recentes. In: Melo e Saez. (Org.) A Democracia Brasileira. Balanços e perspectivas para o século XXI. 1º ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 303-325.

MONTEIRO DOS SANTOS, Mauro Rego (2004) A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro In SANTOS JR. et alii(orgs). (2004) Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase

MUNCK, Geraldo. (2007) Formação de atores, coordenação social e estratégia política; Problemas Conceituais do Estudo dos Movimentos Sociais. Rio de Janeiro.

NEVES, Ângela Vieira (2007). Espaços públicos, participação da sociedade civil e construção democrática; desafios na democracia participativa na cultura brasileira. FAPERJ Rio de Janeiro.

----- (2002) Poder Local e Cultura Política. Uma análise dos Novos Instrumentos de Gestão. Cadernos do CES, UFF, 2002, n.13.

----- (2003) Um Estudo de Caso sobre o Orçamento participativo em S.Gonçalo: a tensão entre a cultura clientelista e a cultura democrática. Revista do Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Regional-UNISC-vol. 08 set/dez.

O'DWYER, G. C.; MOYSÉS, N. M. N. Conselhos Municipais de Saúde: O Direito de Participação da Sociedade Civil? Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 26-27, 1998.

OLIVEIRA, Francisco, RIZEK, Cibele S.(orgs.) (2007). A Era da Indeterminação. São Paulo: Boitempo Editorial.

Orçamento Participativo - Animação Cidadã para a Participação Política Iniciativa Comunitária(2008) Equal, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Fundo Social Europeu, Lisboa.

ORSI,Fabio Chagas Orçamento Participativo: uma metodologia em ascensão, publicado in

SANTOS JR., Orlando, AZEVEDO, Sergio e RIBEIRO, Luiz Cesar. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil(2004) in -----(2004). Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase. pp11-56.

SORJ, Bernardo, MARTUCELLI, Danilo. (2008) O Desafio Latino-americano: coesão social e democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

PRÁ, Jussara. (2003) Orçamento Participativo Revisado. Revista de Sociologia e Política. Curitiba.

PRZERWORSK, Adam (2004) As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? European Journal of Sociology, vol. 45, no 2, 2004, pp. 165-88.

Prefeitura de Niterói. Orçamento participativo, um exercício de cidadania em uma gestão pública democrático-popular. Niterói: Grupo de Trabalho, 1998 (janeiro).

_____. Relatório parcial do orçamento participativo (agosto 1997/maio 1998). Niterói: Grupo de Trabalho, s/d.

PUTNAM, R., 1993b. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.

PUTNAM, R., 1996. Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV.

RUIZ SANCHEZ, Félix. (2002) Orçamento Participativo, teoria e prática. São Paulo, Cortez.

SAMPAIO, Ana Paula. (2006) Analisando o formato institucional .Civitas. Porto Alegre.

SCHMITTER, P. C., 1974. Still the century of corporatism? Review of Politics, 36:85-131.

SILVA, I. F.(2004) O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS e o controle social no estado do Rio de Janeiro. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 28, n. 67, p. 130-139.

SILVA, Marcelo Kunrath(2002). Cidadania e Exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS, pg. 52.

SILVA, Walter C. (2006) Formas e Governabilidade: lições das experiências nacionais. IX Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y ed ela Administración Pública. Ciudad de Guatemala, nov. 2006

SOARES, José Arlindo et al. Poder Local e Participação Popular. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992, pgs. 55-56.

SOBOTKA, Emil. (2004) Conciliando direitos de cidadania e legitimidade do governo. Revista de ciências sociais.

SOUZA, Celina. (2001) Construção e Consolidação de Instituições Democráticas. São Paulo Perspectiva. vol. 15. N°4. São Paulo.

SOUZA, Marcelo L. Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações de complementaridade. Ciência e Cultura. vol.56. no.2. São Paulo Abril/Junho 2004. <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php17/5/2007>

STREECK, W. & SCHMITTER, P. C., (1985). Community, market, state and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. In: Private Interest Government. Beyond Market and State (W. Streeck & P. C. Schmitter, ed.), pp. 1-29, London: Sage.

WAMPLER, Brian- (2005) Levantamento das cidades que realizaram o OP 1989-2004 em municípios do estado do Rio de Janeiro, s/referência

WERNECK VIANNA, Luiz (2006) Esquerda brasileira e tradição republicana, estudos de conjuntura sobre a era FHC-Lula. Rio de Janeiro: Revan

----- (2002) (org) A democracia e os três poderes. RJ: ED. UFMG, IUPERJ/UCAM, FAPERJ.

VIANNA, Maria Lucia T. et alii (2009) "Participação em saúde, do que estamos falando?" Ed. UFRGS, Revista Sociologias, n.21 jan-jun. pp218-251

----- (2007) Hiper-realidade ou hipotese? Gramsci e o Brasil, La Insignia, agosto 2007, revista eletrônica

-----, CAVALCANTI, Maria de Lourdes T., ANTUNES, Ludmila. (2006) Gestão Participativa, estudo e sistematização da produção acadêmica "Gestão Participativa em saúde: estudo e sistematização da produção acadêmica e das experiências de conselhos de saúde e conferências de saúde"- Relatório de Pesquisa-LEPS-UFRJ

VITALE, Denise. ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. OLIVEIRA, Viviane Nebó. (2004) Capacitação de Conselheiros, papel do estado na construção da democracia: Escola da cidadania do Instituto Polis- Secretaria de Assistência social de São Paulo. São Paulo.

VIDAL, Dominique. (2003) A linguagem do respeito. A experiência brasileira e o sentido da cidadania nas democracias modernas. Revista de Ciências Sociais, vol.46 nº2. Rio de Janeiro.

B) Teses e dissertações:

COSTA, Flavia. (2005) A institucionalização da participação popular no controle do orçamento público. Tese de pós-graduação em planejamento urbano. Brasília.

GONZALEZ, R. S. (2000) Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa. Tese de doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GOULART, J. (2002) Poder local e novas experiências democráticas. Tese de doutorado FFLCH, Universidade de São Paulo.

SANTOS, Tatiana G. (2008) Democracia e Gestão Pública Participativa: um estudo do OP de Niterói (RJ) Dissertação de Mestrado. Mestrado em Política Social. UFF-CESA-ESS

SILVA, Lessandra da. (2002) Institucionalização de Práticas Participativas na Administração pública: caminho para democratização do poder local? (estudo de caso do OP de Niterói).

CABRAL, Marta P. (2007) “Participação em Saúde: uma sistematização dos estudos sobre conselhos municipais no Brasil -1998/2005”. Dissertação. Mestrado em Saúde Coletiva. IESC-UFRJ – 2007

NASCIMENTO, Graciete S.(2006) - “Conselhos Deliberativos: espaços públicos de participação? Um estudo sobre a construção e institucionalização do conselho de direitos da criança e do adolescente”. Programa de Pós graduação em Ciência Política do IFCS-UFRJ.

C) Listagem dos documentos consultados e obtidos na Subsecretaria de Orçamento Participativo de Niterói no ano de 2008/9

1- CAPACITAÇÃO:

1.1-“Capacitação de conselheiros, prefeitura e cidadãos, construindo o processo democrático” – informativo sobre curso de capacitação de 36 horas-aula- ano 2006-

1.2-Como planejar e realizar uma reunião –treinamento para conselheiros e conselheiras-agosto 2004

1.3- Tipos de liderança- informativo distribuído- documento sem data

2-sobre o Congresso da cidade no ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Documentação referente aos anos de ; 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005

3-Relatório Parcial do Orçamento Participativo do grupo de trabalho para o Gabinete do prefeito /Conselho Executivo Municipal-agosto de 1997-maio 1998;

4- Documento do Grupo de trabalho do OP- Relatório de atividades 2000/2001 e encaminhamento de propostas para 2002.

5-Lista de conselheiros e suplentes eleitos -2004;

6-Lista de representantes dos conselhos no conselho de OP-2005;

7-Processo 2007-Proposta de Metodologia OP/Niterói e Calendário do OP/2007;

8- documento: “Em defesa do OP: um apelo ao Presidente Rodrigo Neves” – documento do PT Regional- Niteroi(março de 1999);

9- documento:“Uma definição política necessária ao PT de Niterói: OP X “MUTIRÕES” paralelos ao OP”- (idem março 1999);

10- Histórico do OP –Documento realizado pela SMOP-2005;

11-OP - METODOLOGIAS CICLOS: 2002-2003/2003-2004/2004-2005- Documento SEMOP (sem data);

12- “Orçamento Participativo de Niterói: avanços, dificuldades e perspectivas”- documento para discussão no seminário do PT-Niterói – Planejamento das Políticas Públicas para o Governo Municipal- fevereiro 2005;

13- Listas: da associação de moradores de Niterói, lista das secretarias municipais e regionais e autarquias da PMN - Prefeitura de Niterói- Coordenação do Cerimonial – agosto 2006;

14- Calendários de reuniões do conselho do OP-2005;

15-Atribuições da equipe coordenadora do orçamento participativo- documento da SEMOP-s/ data;

16- Planilha de prestação de contas por tipo –OP 1999-2004- SEMOP 2004;

17- História do OPJ- Documento da SEMOP-2004;

18- Regimento eleitoral da Plenária do OP -2007- informativo do OP Niterói- 2007;

19- AVALIAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA DA SEMOP- Seminário de governo-2004;

20- PLANO LOCAL DE AÇÃO INTEGRADA – Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária- Subsecretaria de Orçamento Participativo- 2005;

21- Seminário: metodologias e experiências de OP Fluminense 2002- documento informativo sobre evento realizado em parceria com a UFF;

22- ATAS 2004- 2005-2006- apenas as atas disponíveis

SINDICALISMO Y NEOLIBERALISMO: HORIZONTES Y TRANSFORMACIONES DE LA LUCHA DOCENTE EN ARGENTINA

Gerardo Avalle¹

avallegera@hotmail.com

Equipo de Investigación "El Llano en llamas",

Universidad Católica de Córdoba

Córdoba-Argentina

Introducción

El avance del neoliberalismo sobre diferentes esferas de la vida social y colectiva importó en toda Latinoamérica durante los 90's una reconfiguración de los escenarios democráticos y los espacios de conflicto social, generando tensiones hacia el interior de las diferentes organizaciones sociales y políticas.

Este contexto exhibe, especialmente el mundo del trabajo, una significativa transformación de sus fronteras y marcos significantes alterando las relaciones que lo caracterizaban. Los sindicatos han sido en consecuencia uno de los actores más tensionados en un período de flexibilización creciente, desocupación y reformas estructurales que, como en el caso de la educación, alteró la relación de fuerzas al interior del movimiento sindical argentino en su conjunto provocando una profundización de los procesos de reorganización interna y democratización en los espacios de trabajo y militancia.

La Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba registra sus inicios a principios del siglo XX donde se conforman las primeras asociaciones y federaciones de docentes desarrolladas de manera independiente en cada departamento de la provincia. El proceso de sindicalización masiva tiene lugar recién en los años 50 cuando comienza la unificación de las organizaciones regionales, conformando en 1953 la Unión Sindical de Educadores de la Provincia de Córdoba (USEPC). En 1954, posterior a la sanción de la Ley del Estatuto Docente, es reconocido legalmente como UEPC.

En el año 1978 comienza, a nivel nacional, la primera etapa del proceso de descentralización educativa hacia las provincias. A partir de ese momento, la educación inicial pasaría a la órbita de los estados provinciales. En el año 1992 se culmina con este proceso mediante la sanción de las leyes nacionales de "Reforma del Estado"² y "Modernización de la Educación"³ generando, como consecuencia, la fragmentación del sistema educativo. Al ritmo de esas reformas comienzan a multiplicarse los conflictos sindicales, pero ahora a escala regional.

Pasada la crisis y al ritmo de la visible recuperación de la economía, los sindicatos deslizan nuevamente al centro de la escena la discusión de las políticas salariales y su compromiso o distanciamiento político con el modelo económico vigente. En consecuencia, como sostienen algunos autores (De la Garza, 2005; Zapata, 2003; Palomino, 2000), nos encontramos con un sindicalismo no necesariamente renovado, pero con una capacidad de movilización e intervención en los espacios públicos que le permite disputar los modos de regulación, individuación y control de los sujetos vinculados al mundo del trabajo.

El trabajo de la docencia

La inscripción en el mundo laboral del "trabajo docente" como categoría ocupacional fue simultánea a la constitución "de los sistemas educativos de estado" (Tenti, 2007: 119). No obstante, como señala este autor, las exigencias que pesan sobre su labor exceden lo que realmente está previsto para su ejercicio. Esto es, recaen sobre la docencia una serie de demandas que interpelan al trabajador de la educación desde distintos ángulos, exigiéndoles predisponiéndolos hacia la multifuncionalidad. La "escuela" es identificada como el lugar de trabajo característico de los "operarios" de la educación.

Sin embargo, ese mismo espacio se convierte en el espejo de innumerables tensiones sociales que condicionan de manera permanente la tarea en el “aula”. Sumado a ello, la insuficiencia de recursos, la escasez de personal, la inestabilidad salarial y la desinversión en infraestructura, conforman un complejo panorama para el desarrollo de sus actividades.

A pesar de ello, en los discursos analizados se destaca permanentemente a la labor docente como una “elección de vida”. En los discursos de los entrevistados “trabajo” y “educación” son términos co-ocurrentes, lo que nos permite afirmar su unidad semántica. Esta es la representación que orienta toda práctica sindical en defensa de la educación, esto es en otras palabras, que la lucha por el trabajo es para los docentes una lucha por la defensa de la educación.

El análisis lexicométrico de ambos lexemas permite identificar la red semántica que los contiene. Los mismos se localizaron en 198 y 152 sentencias (oraciones) respectivamente. Para el cálculo de ocurrencia de palabras fueron considerados los 100 términos con mayor frecuencia que conforman esos campos semánticos, excluyendo las afirmaciones, negaciones, adverbios temporales y de lugar, ya que interesa observar cómo esos campos están siendo significados.

Nube Educación Nube: Trabajo

En el caso de “educación” se observa la jerarquía de los términos “escuela”, “calidad”, “ley”, “docente”, “popular”, “alumnos”, “padres”, “gobierno”, entre otros. Si nos adentramos en estas redes, encontramos por un lado la centralidad que tienen en los discursos las redes que se generan en torno a la comunidad educativa (docentes, padres, alumnos), cuestiones vinculadas con la política educativa como la “ley de educación”, la defensa de la “escuela pública”, “gobierno”, los “recortes presupuestarios”, etc. También observamos aspectos vinculados al trabajo como las condiciones salariales, capacitación, enseñanza, etc.

Por otro lado, el mismo análisis efectuado al lexema “trabajo” (trabajo, trabajador, trabajamos, etc.) presenta términos asociados al concepto educación, y otros específicamente referidos a las condiciones salariales y laborales, e incorpora expresiones que potencian el sentido otorgado a ese lexema como por ejemplo “dignidad”, “exclusión”, “políticas”, “popular”, “sindicato”, etc. Los términos “defensa”, “lucha” y “calle” aparecen fuertemente mencionados en los dos análisis, lo que da cuenta del contenido contencioso y beligerante que inviste a esos conceptos.

Sin lugar a dudas, esta primera aproximación a la dimensión vinculada al “trabajo” nos permite afirmar que la conformación de las demandas sindicales exceden lo meramente económico sectorial. Las demandas adquieren la forma de reivindicaciones históricas, alcanzando un carácter disruptivo que remite en última instancia al Estado como elemento centralizador del poder.

La degradación de los 90

Toda enunciación, todo registro discursivo, deja rastros y marcas semánticas de su inscripción histórico-contextual. En nuestro análisis sobre los discursos sindicales docentes, el marco temporal al que referencian de manera permanente los discursos es a “la degradación de los 90”.⁴ En ese entonces la precarización laboral respondió por un lado a la necesidad de debilitar la fuerza del sindicalismo en la economía nacional, al tiempo que evidenció el carácter cada vez más excluyente del mercado laboral neoliberal.

Estas transformaciones importaron específicamente para el sector docente dos consecuencias muy gravosas: la precarización del salario y la depredación de la educación pública. Tanto una como la otra fueron el resultado de un cambio de eje en la distribución de recursos, pasando a concebirse a la educación como un servicio más que un derecho y, en consecuencia, un gasto. Este desplazamiento en la escala de prioridades políticas y sociales generó también una modificación en

la estructura de jerarquías y reconocimientos.

La representación gráfica que se muestra a continuación es producto del análisis elaborado a través del software Atlas.ti. En ella podemos observar cómo se estructuran los sentidos y prácticas asociados al trabajo, y de un modo esquemático seguir los argumentos que se desarrollan de aquí en adelante.

Demandas de redistribución

El conjunto de reclamos que tienen de manera preponderante, aunque no exclusiva, un contenido económico, pueden ser asumidos como “demandas de redistribución”. Esto es, reclamos cuyo objetivo se dirige directamente contra los modos de distribución – o concentración – de recursos que instituyen las relaciones económicas y sociales de cada época. En este marco, analizamos el sentido que adquieren las demandas redistributivas de los sujetos docentes cordobeses, organizadas a través de dos categorías: “condiciones salariales” y “condiciones laborales”.

Las condiciones salariales se asocian, como su nombre lo indica, a las características que asume la composición del salario docente. La “recomposición salarial” supone dos aspectos: el primero refiere a la recuperación del salario frente a los ajustes que sufrió durante los años 90, pero al mismo tiempo consiste en la necesaria actualización frente a los índices de inflación que se comienzan a registrar desde 2003. En este sentido se observa que con el cambio de modelo de acumulación se desplaza el factor que opera sobre la depredación del salario: en los 90 era el “ajuste”, pos 2001 la “inflación”.

La recomposición salarial es, de algún modo, una demanda de “aumento salarial”, pero la modalidad de presentarlo como “recomposición” hace referencia a esta situación de expoliación salarial que imperó sobre el sector en la última década y, como consecuencia de ello, todo aumento reconocido por el Estado es el reconocimiento de que un derecho adquirido previamente ha sido violentado.

“por ser un sindicato, reitero, que no tiene problemas de desocupación, que puede ser el problema central de cualquier otro sector laboral, sin duda en el nuestro está puesto el énfasis en la recuperación de niveles de dignidad, tanto en trabajadores activos como pasivos, y esto tiene que ver centralmente con el salario, con mejorar los ingresos de los trabajadores”⁵

Sin embargo, esta interpretación no se presenta de manera homogénea dentro del gremio, de modo tal que en la conformación de los planes de lucha se refleja esta tensión al momento de definir cómo se plantea lo que se quiere demandar, es decir, si el sentido del reclamo se inscribe como “recomposición”, se está denunciando una operatoria específica del Estado sobre el sector, si el reclamo es por “aumento”, la disputa es por redistribución.

“Pero, hace un tiempo nosotros luchábamos por aumento salarial, por mejores condiciones de trabajo. Hoy la lucha es, una RECOMPOSICIÓN salarial. Eso demuestra que es algo muy grave, porque realmente demuestra que hemos retrocedido y es una cuestión para que recapaciten los dirigentes sindicales, los que han estado al frente del movimiento trabajador de todo el país”⁶

Por su parte, el reclamo por “aumento salarial” se inscribe de manera directa en la puja redistributiva de los recursos que se generan en la economía. Específicamente en el caso docente se vincula con el porcentaje del presupuesto que se destina a educación del total de ingresos percibidos anualmente por el Estado provincial. En consecuencia, la demanda de aumento salarial no sólo implica incrementos monetarios, sino también una discusión de los criterios de asignación de prioridades en las políticas gubernamentales.

Otro reclamo identificado como demanda redistributiva es el que denominamos “condiciones laborales”. Este refiere específicamente al estado en que se desempeñan las actividades docentes

y condensa múltiples requerimientos que van desde el mejoramiento edilicio, el suministro de recursos didácticos, materiales de trabajo, designación de personal no docente, etc. La demanda por mejoras en las condiciones de trabajo evidencia la visión parcializada reinante en la implementación de políticas educativas. Ello significa que, si bien la problemática docente se encuentra fuertemente atravesada por cuestiones salariales, no implica ejercer una reducción de los reclamos sólo a esa esfera, sino contemplar aspectos asociados a la tarea docente como lo es el fortalecimiento de las instituciones educativas, el proceso de aprendizaje, las modalidades de designación de personal, la recuperación de los cargos en áreas técnicas, etc. En definitiva, lo que se denuncia en los discursos analizados es la sistemática operatoria estatal de convertir a la escuela en una institución subsidiaria de aquellas funciones no garantizadas, o tácitamente delegadas.

Intervenir en la definición del modelo educativo... de un modelo de país⁷

Las dos categorías que restan desarrollar las trabajaremos de manera conjunta debido a la fuerte interrelación que presentan entre sí, como hemos advertido al inicio de este apartado. Puntualmente, el título que encabeza este punto nos advierte sobre la concepción de los sujetos sindicales sobre la educación y el trabajo docente.

La educación es una esfera de la vida social que excede a las discusiones meramente presupuestarias que garantizan su prestación. Los discursos analizados permiten observar de manera permanente la tensión que reside entre diferentes modelos educativos y las formas de intervención estatal.

Como lo indicamos anteriormente, los años 90 representan para los educadores un tiempo de quiebre donde se puso a prueba la capacidad de resistencia no sólo del sector, sino de gran parte de la sociedad frente a los avances mercantilistas promovidos por la ideología neoliberal. Los años 90 fueron una época de profundización de reformas donde la lógica reinante pretendía gradualmente convertir a la educación pública en una mercancía negociable en el terreno privado.⁸ El desplazamiento que opera en esta época entre los actores que intervienen como contraparte del gremio es claramente ilustrativo de esta situación:

“economía, aparece fuertemente en estos últimos años de la década del 90 donde vos en vez de discutir educación con el Ministerio de Educación, tenés que discutir con el Ministerio de Economía, porque todo era en base de... de cerrar, de achicar, de apretar ¿no? de ajustar, entonces es otro interlocutor”⁹

La educación aparece representada por el símbolo “escuela”. Los calificativos que acompañan a este término están asociados a su condición de “pública”, y de este modo queda planteada la concepción que tiene el sindicato sobre la política educativa. Uno de los discursos lo sintetiza claramente:

“una escuela, una educación que le sirva a los sectores populares, que sea un espacio para lograr, una herramienta para construir la justicia social, para un país más de iguales, para una democracia real, participativa, pluralista”.¹⁰

Esta concepción “pública” de la educación es la que va a estructurar todo el entramado discursivo docente respecto de la discusión de políticas educativas y las demandas de inclusión social. En consecuencia, las decisiones estatales referidas al diseño de la política educativa han sido permanentemente enmendadas por el gremio, incluso en épocas donde se intentó restringir el nivel de injerencia docente sobre la discusión de política educativa.¹¹

De este modo, el reclamo gira en torno a la concepción de la educación como un “derecho”, y como tal reclaman al Estado su condición de garante, el acceso igualitario y la provisión de los recursos necesarios para hacer de la educación una herramienta de “promoción social y no de reproducción social”. Esta concepción habilita el espacio de discusión no sólo de lo exclusivamente

educativo en términos de presupuesto, currícula y cargos, sino que pone sobre relieve la forma que asumen las tensiones sociales producto de las relaciones sociales dominantes, esto es, la forma de la exclusión.

De ahí que el reclamo por un acceso igualitario a la educación, se articule con aquel que dice de la escuela un espacio de promoción antes que de reproducción social, en tanto se rechaza que actualmente interpele a todos los sujetos de manera indistinta, sin considerar las condiciones de desarrollo y vida de cada alumno.

“el salario no es solamente el salario, es trabajo digno, es vida digna. No estamos luchando nada más que por un salario, sino estamos luchando por un proyecto educativo justo, por un proyecto educativo que contenga a la mayoría de la población, que atienda las necesidades de la juventud y de la niñez. Estamos luchando por modelos educativos y eso va acompañado también por banderas salariales”¹²

La educación al servicio de un sector, como dispositivo de inclusión, excede lo que podría estar contenido dentro de una demanda sectorial. Los modelos educativos que entraron en tensión no fueron otra cosa que la expresión microfísica de las relaciones de fuerza que imperaron en un modelo de concentración de riqueza y exclusión social embanderados bajo los colores neoliberales.

El planteo sindical docente excede, entonces, lo gremial-sectorial al sostener la necesidad de redefinir los parámetros que regulan las relaciones sociales, los valores que se promueven, en definitiva, los modelos de sociedad que se plantean. Esta interpretación nos habilita de aquí en adelante a profundizar el último apartado de este capítulo que tematiza específicamente sobre la configuración de la lucha sindical docente.

La lucha por el trabajo es la lucha por la educación

La identificación del carácter contencioso del accionar sindical docente se deriva de las prácticas y discursos sostenidos a través del tiempo y de manera permanente en los distintos escenarios de actuación. Un supuesto que venimos sosteniendo a lo largo del artículo y en el reto de este trabajo es asumir al discurso como un dispositivo de circulación de saberes cuya característica sobresaliente es su densidad histórica.

En este análisis las “historias” que acompañan la dimensión de “lucha” distan de ser un recorrido temporal de sucesos narrados por los sujetos, sino, al contrario, un ejercicio de interpretación y comprensión de las sedimentaciones generadas en las historias personales y colectivas de esos sujetos. Específicamente, en los discursos docentes encontramos dos maneras de nombrar esas sedimentaciones, dos formas de rescatar esas experiencias: las historias de lucha y las historias de militancia.

Las historias de lucha

“La reforma” es uno de esos tiempos diversos que comprenden acontecimientos distantes entre sí, pero conectados por una misma lógica de intervención estatal: la descentralización del servicio educativo a nivel nacional, y la modificación de los planes de estudio a nivel provincial. La primera iniciada en los 70 y culminada en 1993; la segunda, en 1996.

En este marco, las prácticas docentes adquirieron un carácter inusitado. Las adjetivaciones atribuidas a este tiempo reconstruyen un escenario de gran convulsividad. Estas figuras léxico-semánticas transforman términos que por sí solos no son adjetivos, en frases que denotan las cualidades y estado del sustantivo al que refieren. En este caso, analizamos cómo estas figuras permiten reconstruir el imaginario docente sobre “la reforma”. En efecto, advertimos las siguientes adjetivaciones: momentos de “mucho debate”, “muchacha discusión”, “muchas horas”, “muy

embromados". El tiempo que se rememora es un tiempo denso, saturado y objetivado: "esa época fue".

"la lucha, la resistencia ... que pusimos, evitó que el proceso que se inició con la transferencia de la nación a las provincias, que tenía como paso siguiente la municipalización y la privatización de los servicios"¹³

Otros tiempos presentes son las "banderas" de luchas pasadas, aquellas que orientan de manera permanente las prácticas contemporáneas, las luchas del trabajo. Así, aparecen la "Semana Trágica", "el 45", "el Cordobazo". El uso del pretérito perfecto (simple y compuesto) en algunas de las conjugaciones nos muestra la cercanía de acontecimientos que, si bien se encuentran distantes en términos temporales, son muy próximos a los tiempos de la enunciación:

"la calle... que ha sido siempre el lugar de expresión de los trabajadores, de los que lucharon a fines del siglo XIX, a principios del siglo XX, con sus luchas, de la Semana Trágica, de la Semana Roja... con los trabajadores que a mediados de los años 40 ... de los años 50, 60 y 70, tenían la calle como escenario de disputa, de disputa fuerte con el poder. Yo recuerdo, paros nacionales... inclusive por tiempo indeterminado... digamos que empezaban de 24, 48 y 72 horas y hasta por tiempo indeterminado, para que determinada política no se instrumentara, para que determinado ministro de vaya"¹⁴

"Colón y General Paz tiene toda una... significancia vinculada a la lucha de los años 60, del 70... la esquina de 27 y General Paz, tiene que ver con que la vieja sede de la CGT de aquellos años... la CGT... de Atilio López y ... Agustín Tosco... estaba situada allí, donde es el Banco Social, sobre el costado era la sede de la CGT, esa es la significancia. Creo que... la otra esquina, de San Juan y Vélez Sarsfield... a partir de que una escuela fue... vendida para hacer un shopping... tiene un sentido y una significancia a reafirmarse en torno de lo que es una... un símbolo de esta oleada neoliberal de los años 90... de quienes no nos hemos entregado a esa oleada y que la hemos resistido, por tal es un punto de encuentro"¹⁵

Las historias de militancia: las tías peronistas, el proceso, la democracia

El concepto de militancia es aquel que mejor condensa y permite comprender el tránsito subjetivo por los distintos acontecimientos de lucha que los protagonistas de estas historias buscan expresar. Del análisis de los distintos discursos surgen tres tiempos de vida, tres generaciones militantes: aquellos que crecieron en el marco de la conformación, proscripción y persecución del "movimiento peronista"; aquellos otros cuya juventud se vio cruzada por el Golpe Militar de 1976; y aquellos que experimentaron el valor de la democracia en las marchas de repudio al golpe, la denuncia por la violación de los derechos humanos y la revitalización de las instituciones representativas.

"Las tías peronistas"

Es innegable la impronta "peronista" que registra la memoria de los militantes docentes. Muchos de ellos y ellas nacieron en la época donde la principal bandera que enarbolaban sus "padres trabajadores" era la de la "justicia social". Tanto otros crecieron donde la proscripción y persecución buscaron arriarlas. Desde esas historias, prácticas y sentidos los discursos narran y significan la lucha docente del presente. La construcción de un imaginario del trabajo que se inscribe en el marco de los derechos sociales, la igualdad, el ascenso social, etc., busca ser comprendido a partir esta tradición militante.

El uso del pretérito imperfecto permite describir los estados emocionales, idearios, experiencias, etc., a través de una narrativa de tiempo abierto, sin concluir, estirando ese pasado hacia las vivencias del presente. Esta narrativa aparece conectada o traída al presente en las entrevistas

mediante un dispositivo de reactualización: la construcción y canalización.

“yo soy hija adoptada... por una familia careciente, pobre... ¿no?... vengo de una estructura que... en esa situación... HE VISTO LA LUCHA de ellos. Y ellos... vivían dentro de un contexto donde habían vivido ... algunos beneficios que les había dado en su momento el peronismo, en ese primer peronismo, y luego pasan a sufrir todas las carencias que trajeron los gobiernos militares posteriores a la Revolución del 55 ... todo ese proceso de... careciente y de injusticias y de persecuciones que he visto en el ámbito de la familia que me adoptó(-) porque la familia que me adoptó... tenía un contexto de... digamos, un contexto político... eran peronistas y eran docentes peronistas las “Tías peronistas”, y todas perseguidas, quedaron sin trabajo y todo eso... que eso se comentaba en ese ámbito y a mí me daba... permanentemente planteaba por qué se daban esas injusticias y por qué... la... las carencias tocaron siempre a determinados sectores ... yo tenía una participación de compromiso político ligado a los idearios de libertad y de justicia, que son los idearios que después uno va construyendo y va canalizando en los distintos momentos de su existencia. Y uno no abandona banderas”¹⁶

“El proceso”

La experiencia del golpe militar aparece en los discursos bajo la figura de la “pérdida”. Este tiempo se narra con mucha nostalgia, indignación, riesgo; de este tiempo se rescatan los “ejemplos”, las “entregas personales”, las “convicciones” de los compañeros que lucharon. Su tracción al presente opera bajo el dispositivo del “testimonio”, esto es, la narrativa que da cuenta y se constituye en las orientaciones que nutrieron a las acciones de esa época, y de esta. Obsérvese el uso de pronombres reflexivos para denotar sujetos y enfatizar acciones bajo la figura retórica de la anáfora, esto es, su repetición.

“yo siempre dije que empecé a militar en el año 68... qué año, pasé todos los años de esta Argentina, sufrí todo, sufrí muchísimo, es decir, es muy duro que te maten a los compañeros, que te los apresen, que te los desaparezcan (silencio prolongado) y bueno (silencio prolongado) creo que hay principios que uno no puede dejar nunca ... y creo que nosotros tenemos que darle testimonio de que es posible otra cosa, es decir, a mí me preocupa por mí, por mis hijos, por mis nietos, por ustedes, es decir bueno, los que nos jugamos en una época... aun viejos... hoy... podemos pensar... que hay otras prácticas, posibles, que son posibles”¹⁷

“La Democracia”

El regreso a la democracia fue vivido como la época de la “recuperación”. Esto es, retomar aquellas insignias que les habían sido expropiadas: las banderas y consignas de lucha, el derecho a peticionar, protestar y expresarse, los partidos políticos y los sindicatos. Para unos fue tiempo de reconstruir las herramientas de luchas; para otros, los recién llegados, fue tiempo de incorporación a la vida política y sindical.

“estaban reestructurando porque en el sindicato también, tenía militancia política pero... compañeros comentaban del esfuerzo para poder reconstruir la actividad sindical en ese momento... porque también este sindicato sufrió pérdidas de compañeros, de desapariciones y de muertes ... trabajar la reconstrucción, digamos, de este sindicato que había mantenido a pesar de todo, de a poquito, de a poquito, unas luchas y bueno, ahí empezamos de nuevo... ellos primeros, luego los que fuimos... sumando a... retomar esta construcción desde las bases”¹⁸

“ingresé a la docencia en el año 81, si 81 creo, 81, 82. Yo firmé 3 papeles (risas): uno fue digamos el MAB que se llama, que es el documento digamos de Movimientos de Altas y Bajas, que es como el contrato de trabajo para ingresar; el segundo elemento fue, que era obligatorio en aquella época, firmar una especie de declaración jurada de que uno no participaba en ninguna actividad

subversiva ni se iba a afiliar a organización político sindical alguna; y el tercera cosa que firmé fue la ficha sindical, clandestinamente, pero la firmé”¹⁹

Consideraciones Finales: ¿“Nuestra patronal es el gobierno”?

Si la construcción discursiva de los adversarios se vincula con la figura del “patrón”, como parece advertirnos este subtítulo, la demanda sindical queda circunscripta al reclamo salarial. En este sentido, la disputa circula entre cuánto más o cuánto menos logra extraer el productor de la “fábrica de ciudadanos” – como definió a la “escuela” uno de los entrevistados – de sus operarios o “trabajadores intelectuales”, siguiendo el lenguaje de los discursos. Ahora bien estos léxicos tensan demasiado el contenido de las conceptualizaciones, sobreexigen a las categorías que se quieren utilizar para definir al adversario y, de algún modo, terminan violentando los símbolos que construyen la lucha docente.

Sin embargo, el análisis que hemos realizado a lo largo de este artículo invalida, al menos parcialmente, el segundo término de esta afirmación, esto es, la lucha sindical dista de circunscribirse sólo al reclamo salarial. En consecuencia, partiendo del análisis que hemos realizado sobre la composición de las demandas sindicales, la construcción que los docentes hacen de su contraparte arroja un blanco bifronte. Este opera de manera diferencial en los conflictos, busca neutralizar los embates, e individualizar los reclamos de manera tal de que circulen por las vías institucionales preestablecidas.

Estos desplazamientos discursivos le van otorgando mayor cercanía y visibilidad a los blancos de confrontación que, dependiendo del reclamo y reivindicación que se presente y la instancia resolutoria en que se encuentre el conflicto, cobrará mayor centralidad uno en detrimento del otro.

El análisis de los testimonios brindados por militantes docentes nos permitió identificar su modo específico de actuación frente a la operatoria del dispositivo de gubernamentalidad. La contienda sindical es entendida como un espacio claramente dominado por el conflicto y la confrontación de intereses. La dinámica que asume depende del desarrollo de esos conflictos en cada momento. En consecuencia, pueden registrarse etapas de menor confrontación, con mayor tendencia al diálogo y la negociación.

Tanto regulación como resistencia no son conceptos que definen el modo de actuación de los sujetos en los escenarios de conflicto de modo atemporal. Al contrario, estas lógicas y estrategias tienen lugar dentro de un contexto histórico determinado, y van siendo moduladas de acuerdo a los requerimientos que establecen las relaciones de fuerza de cada momento.

La resistencia sindical a inscribir bajo una lógica económica especialmente a todo aquello que fue identificado, reivindicado y sostenido en el marco de los derechos sociales como lo es la educación, revela la disputa de sentidos que existe al nivel de la práctica social, más allá de que en los niveles jurídico-políticos se sostengan las denominaciones clásicas: el derecho a la salud, la educación, el trabajo, etc.

La revisión de estos testimonios nos permitió observar que la identificación de estas demandas e intereses contrapuestos, y la transformación de los mismos en reclamos hacia la institucionalidad estatal, son producto de las múltiples tensiones que atraviesan a las relaciones sociales. La distancia generada entre ellas, es la fisura a través de la cual estas demandas se plantean como puntos en conflicto de una lucha por la inclusión y la redistribución.

Bibliografía Citada

DE LA GARZA, E. (2005) Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina. Buenos Aires: Clacso.

PALOMINO, H. (2000) "Los sindicatos en la Argentina contemporánea". En Revista Nueva Sociedad. N° 169. Pp. 121-134. Caracas.

TENTI FANFANI, E. (2007) El oficio del docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI. Buenos Aires. Siglo XXI editores.

ZAPATA, F. (2003) "La historia del movimiento obrero en América Latina y sus formas de investigación". En DE LA GARZA, E. (comp) Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. México: FCE.

“Comunicación y participación: apuntes desde la experiencia Rosario”

Diego Beretta, Romina Trinchero, Fernando Laredo
dberett0@rosario.gov.ar; laredofermando@hotmail.com

Centro Municipal de Distrito Sudoeste; Programa Rosario Bicentenario – UNR I Rosario,
Argentina.

“La comunicación está hoy presente, en las más diversas formas, en la construcción del escenario y de las prácticas sociales. Por ese mismo motivo es imprescindible contar con saberes, herramientas y técnicas que permitan reconocer cómo lo comunicacional se constituye en ese espacio y cómo colabora con la construcción de las relaciones entre los distintos actores, individuales y colectivos.”

Washington Uranga

Partimos de considerar a las políticas estatales como políticas públicas no sólo en el sentido del interés colectivo, sino más bien en el orden a la existencia de un multiplicador social positivo de los resultados de la acción. (Dos Santos; 1994)

La política pública es un proceso social complejo, a lo largo del cuál es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia.

En palabras de Oszlak y O'Donnell las políticas públicas que consisten en: “Un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención de la sociedad civil” (Oszlak, O'Donnell; 1987). Sólo logran convertirse en cuestiones, aquellas que son interpretadas por actores con recursos de poder capaces de imponerlas a la agenda pública, es porque el problema para ser tal requiere, primero, ser percibido y tornado relevante por algún actor, para luego ingresar a alguno de los niveles de la agenda estatal.

La política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas y con una dinámica propia, cada una de ellas posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados y se van afectando mutuamente.

En este sentido, la comunicación como campo posee un fuerte potencial transformador en el ámbito de las políticas públicas, se presenta como indispensable para articular democráticamente pero también eficientemente políticas que respondan a las necesidades existentes del contexto actual.

En dicho marco mayormente los esfuerzos de comunicación en la política pública se han concentrado más en las acciones de comunicación externa, poniendo énfasis en los soportes de difusión utilizados y en las relaciones con la prensa. Sin embargo, en los últimos años, la perspectiva de la comunicación estratégica lentamente está siendo incorporada desde el momento del diseño de políticas, más aún en aquellas que pretenden ser integrales, que suponen desde sus componentes un modelo de gestión articulado. Entendemos que detrás de cualquier objetivo-acción se esconde un objetivo comunicacional, que es necesario descubrir para lograr el verdadero sentido estratégico.

Construyendo políticas públicas desde la participación:

Si comprendemos a la participación como una verdadera posibilidad la construcción dialógica, democrática e interactiva del conocimiento, lo cual en principio permitiría pensar un

criterio mas democrático en la producción, distribución y usos de los conocimientos para poder valorar positivamente a los sujetos involucrados convirtiéndolos en agentes de sus propios cambios culturales, económicos, políticos y sociales, la dimensión comunicativa se vuelve el espacio para dinamizarla.

En este sentido concebimos a la comunicación como un proceso constante de producción, simbolización de sentidos entre actores sociales que poseen intereses y necesidades en las distintas prácticas y situaciones organizacionales.

Desde el enfoque estratégico de la comunicación operamos sobre la Dimensión Comunicativa. Nos referimos a ella como nuestro objeto de estudio, en tanto el espacio de construcción y reconstrucción del actuar, pensar y sentir lo sociocultural.

No se trata simplemente de producir o gestionar uno u otro medio comunicativo con contenidos diferentes a los usuales, sino de generar relaciones y espacios humanos de comunicación productiva, en los cuales se garantice las posibilidades de diálogo, tolerancia, horizontalidad, intercambio recíproco de saberes y conocimientos, así como la realización plena y equitativa de todos los actores involucrados en dichos procesos.

El Componente Comunicacional debe pensarse y actuarse transversalmente, además debe ser capaz de incorporar y orientar en todos los momentos del plan la tan mentada mirada transversal. No puede pensarse como un “Obvio”, porque no existen aún casos de Gestiones Locales que posean capacidades naturales para actuar de ese modo. Es decir debemos partir de no desconocer las lógicas de comunicación imperante.

De esta manera el componente comunicacional comienza a entenderse como fundamental en la construcción y ejecución de la política pública, en constante relación con los componentes de participación, capacitación, educativos entre otros que marcan los nuevos modelos de gestión.

En este sentido se puede decir que los actores (consciente o inconscientemente) siempre están afectando la direccionalidad de un proyecto ya que siempre están imprimiendo sentido propio a una política pública. La comunicación debe sacar a la luz esa producción de sentido que cada actor construye para viabilizar estrategias que vinculen estos campos de significación en proyectos que cristalicen mundos compartidos de acción.

La gestión debe comprender la complejidad de los escenarios (casi siempre preexistentes) para así determinar cómo operar y lograr que estos actores participantes logren correrse del lugar de la demanda y ubicarse en el lugar de la responsabilidad.

En palabras de Sonia Fleury “Las redes de políticas, por ser estructuras horizontales en que los participantes mantienen su autonomía, los objetivos y estrategias establecidos por la red son fruto del consenso obtenido por medio de procesos de negociación entre sus participantes , lo que generaría mayor compromiso y responsabilidad de éstos con las metas compartidas y mayor sostenibilidad.” (Fleury; 2002)

Para ampliar esto retomemos a Francisco Varela quien entiende a la participación ciudadana como la única experiencia con la cual es posible llegar a transformaciones de fondo y duraderas en el entramado social en donde se aplica: “¿Qué cambio es el único duradero, no fugaz y no solamente mediático? El que enactúa, en tanto el único cambio posible es el que surge desde adentro. La participación ciudadana se da sólo en torno a cuestiones reconocidas por ellos como problemáticas. Allí está la clave de su participación.” (Varela; 1996)

El Presupuesto Participativo Rosario cómo experiencia:

El Presupuesto Participativo (PP) se implementa en la ciudad de Rosario desde el año 2002 de manera continua, permitiendo que la población de la ciudad tenga la oportunidad de acceder a la definir la asignación de una parte importante del presupuesto local en proyectos de distinto tipo. Nace, además, en un contexto de fuerte puja por participar “sin delegar” –asambleas ciudadanas pos diciembre 2001- o de participar para “no delegar”.

Cabe aclarar que el PP se introduce en el marco del proceso de descentralización de la ciudad -que data del año 1995- con el objetivo de generar un gobierno más eficaz, eficiente y cercano a los vecinos, promoviendo un desarrollo más armónico y democrático de la ciudad. ¿Qué tan concentrada estaba la ciudad? El grueso de la actividad comercial, empresarial, administrativa y cultural de Rosario se desarrollaba en un área que no abarcaba más de 5 de sus 180 Km2 de superficie. Mientras algunos vecinos caminaban unas pocas cuadras para resolver sus trámites administrativos o disfrutar de actividades culturales y recreativas desarrolladas únicamente en el centro, otros debían recorrer 10 km o más para acceder a las mismas instancias.

Por otra parte, esta tendencia concentradora provocaba situaciones de desborde de la infraestructura edilicia y de servicios del área central. Así, a la vez que el centro se deterioraba, el resto de las zonas de la ciudad permanecían alejadas de los ámbitos de decisión y relegadas en su crecimiento.

La descentralización generó la consolidación y el desarrollo de nuevos ámbitos ciudadanos, capaces de dar resolución a sus problemáticas y de planificar su futuro con un claro conocimiento de sus prioridades e intereses.

En el terreno de lo posible, el PP se ha constituido en una de las principales herramientas de los rosarinos para involucrarse -con capacidad de injerencia- en los asuntos públicos, poniendo en discusión la realidad de lo micro local –barrial- justo cuando las ciudades tienden cada vez más a replicar las agendas “centralizadas” de discusión, muy pesar de que los gobiernos descentralicen su gestión.

Aspectos Centrales del Presupuesto Participativo Rosario

El Presupuesto Participativo de la Ciudad de Rosario posee como objetivos principales desde hace 9 años:

- Profundizar la participación directa de la ciudadanía en la distribución de recursos públicos.
- Fortalecer la relación Estado-Sociedad Civil mediante mecanismos participativos.
- Transparentar el destino de los fondos públicos y las acciones del Estado local.
- Concretar la visión de los habitantes de Rosario con respecto a su barrio y su vida cotidiana.
- Generar en los ciudadanos una apropiación territorial en base al acuerdo en propuestas de bien común de alcance distrital.
- Sostener el papel del vecino como voz autorizada para diagnosticar y evaluar las prioridades barriales.

Desde su implementación se elaboraron más de 2.000 proyectos de los cuales 846 fueron electos en las jornadas anuales de votación con más de 50.000 participantes.

A través del PP se realizaron significativos proyectos y obras para la ciudad entre los que cabe mencionar: pavimentación de más de 500 cuadras y apertura de calles en distintas zonas de la ciudad; incorporación de casi un centenar de semáforos nuevos; miles de luminarias; remodelación y ampliación de casi una veintena de Centros de Salud, 2 Hospitales, un Centro de Día para Mayores, varios Centros CRECER y 14 Centros de Iniciación Deportiva; 600 cursos de capacitación en oficio, 40 intervenciones en espacios verdes, la construcción de una pileta en barrio Cristalería; la compra

de una ambulancia, un ecógrafo y un senógrafo; la capacitación en oficios; el fortalecimiento de Bibliotecas y la creación de una Biblioteca Ambulante entre otra decena de cosas.

La experiencia del presupuesto participativo en la ciudad de Rosario, combina en su puesta en marcha la participación directa de los ciudadanos, la elección de delegados o consejeros para el consejo participativo en cada distrito, el control de la gestión de gobierno por parte de los vecinos, y el compromiso del gobierno local de procesar y asumir las prioridades fijadas durante el proceso.

El presupuesto participativo se desarrolla formalmente en distintas etapas que intentan representar un orden lógico:

- Primera Ronda de asambleas barriales
- Funcionamiento de los Consejos Participativos de Distritos
- Segunda Ronda de Elección de Proyectos.
- Asamblea de cierre.

El proceso del presupuesto participativo, de periodicidad anual, comienza con la Primera Ronda de asambleas barriales, durante los meses de abril a mayo aproximadamente. Los vecinos concurren a las asambleas barriales planificadas en los diferentes barrios de la ciudad intentando garantizar la cobertura de la mayor parte de los barrios de la ciudad. En estas reuniones por área barrial en cada Distrito se busca saber cuáles son las necesidades y problemas de cada uno de los barrios y elegir a los delegados de los vecinos para integrar el Consejo Participativo de Distrito.

La segunda ronda, en septiembre-octubre, consiste en una jornada simultánea por Distrito en la que los ciudadanos a través del voto eligen los proyectos elaborados por el Consejo Participativo de Distrito.

Una vez realizada la votación, los proyectos son ordenados por cantidad de votos en forma decreciente, resultando elegidos los que posean mayor cantidad de votos hasta cubrir la cuota presupuestaria designada para cada año. Al momento de ser electos, no existe ningún tipo de mediación: existe una definición política explícita por parte del ejecutivo municipal de considerar dicha elección, sin modificaciones, para la elaboración del capítulo presupuesto participativo integrante del Presupuesto Municipal, que deberá ser aprobado en última instancia por el Concejo Municipal.

La tercera ronda es una reunión única para todas las Consejeras y los Consejeros de los seis Distritos, donde se dan a conocer los proyectos electos y se realiza un balance de lo realizado en el año, analizando los dinamizadores y obstaculizadores encontrados durante todo el proceso, con el objetivo de ir mejorando a través de reformas y ajustes a la metodología para el año siguiente.

¿Permite pensar una verdadera ruptura el PP?

La esfera de lo local se constituyó en las últimas décadas en el ámbito por excelencia de aplicación de propuestas relacionadas a aumentar la cercanía del Estado para con la ciudadanía, es decir, de lograr participación ciudadana en los asuntos públicos. Hoy es un objetivo declarado de los nuevos modelos de gobernabilidad a todo nivel desde los que se fomentan diferentes “estrategias” de acercamiento al ciudadano.

Estas estrategias nacieron –en la mayoría de los casos- desde la perspectiva del ciudadano-cliente. Así, lo comunicacional en algunos casos pasaría por tratar de “informarlo”, en otros de

“participarlo” y en algunos un punto variable medio entre estos –ver “Estrategias de Comunicación para Gobiernos”, Roberto Izurieta y otros, Unidad para la promoción de la Democracia OEA – GSPM George Washington University, 2001-. Siempre será un sujeto cercano a la concepción liberal propietaria de “sujeto de derecho”¹ ciudadano-cliente a quien se dirigen múltiples acciones comunicacionales.

De allí partimos críticamente, asumiendo este punto común en que se encuentran –aún hoy- los gobiernos en general al momento de plantearse la concreción de acciones comunicacionales -fuera cual fuera su orientación ideológica-. Lo radicalmente diferente pareciera tener origen en la misma génesis que diferencia ciudadano de Estado, construyendo sus esferas de incidencia separadas en torno a lo público.

Las políticas de participación ciudadana desplazan –radicalmente- el eje ciudadano-cliente. Oír las es asociarlas inmediatamente con sinónimos políticos: progresismo, democracia y modernización del estado. A su vez, parece que quienes desde los gobiernos implementan políticas tendientes a viabilizar la participación ciudadana se generan modificaciones en lo que podríamos llamar la “sustancia” de la participación.

Con el presupuesto Participativo se operan trascendentales rupturas en la clásica concepción de relación Estado-Ciudadano. Esas rupturas empiezan por la práctica principal de todo gobierno: la política.

- La política se dinamiza pues no se la “congela” en el acto electoral, estancado en breves períodos donde el ciudadano es tenido en cuenta masivamente.
- Además, otra mega esfera es directamente puesta en crisis: la economía es quitada del ámbito esencialmente neoliberal de lo “natural” imposible de modificar, aquella materia sobre la que todos pueden opinar pero no operar, menos si se trata de transferencia de recursos. (Lozano – Grabivker 2002)

Pero principalmente las rupturas que nos interesan son aquellas en que la micro relación entre Ciudadanos-Estado y Ciudadanos-Ciudadanos terminan expuestas.

- Introduce nuevas opciones para la concepción de Estado y de lo Público, recuperando estos terrenos sin asociarlo indefectiblemente con la propiedad.
- Se debate a fondo la cuestión democrática, poniendo en cuestión –y a este trabajo es un elemento esencial- la función representativa y sus convergentes atribuciones: gente que vota; gente que es electa; gente que trabaja sin ser electa en lo público; gente que busca evadir lo público; cosas abstractas que superan y fagocitan gente.

“En su más pleno sentido ha puesto en movimiento la idea de la democracia como una forma abierta de autogobierno del pueblo que nunca cristaliza de manera definitiva en un determinado ordenamiento institucional y que está condenada a modificarse permanentemente. Ha entendido que no se trata de cuestionar a la democracia sino al uso que los poderosos dan a este sistema institucional. Se trata, pues, de dotar de nuevos significados y nuevos contenidos sociales a la idea democrática, de manera tal que esta sirva de principio articulador en la búsqueda de un proyecto emancipatorio de democratización de las decisiones y las riquezas.”(Fischer, Moll; 2002)

Cuando una política como el PP fue concebida aplicada en la ciudad de Rosario, hablar de participación representaba un hito más en un conjunto de avances en torno a la gestión local, parte de un proceso más amplio de modernización del Estado y nuevas concepciones en torno a la gobernabilidad. Desde lo netamente ideológico, el PP aportaba a transferir poder del gobierno a los ciudadanos en tanto vecinos de la ciudad cuando las salidas del “que se vayan todos” no admitían disenso.

Consideraciones finales: la masividad y las políticas de participación

Desde el Estado local se implementan diferentes estrategias de acercamiento a la ciudadanía, en ellas existen importantes componentes que corresponden al terreno de la comunicación. Pero aunque esto sea reconocido dentro de la estructura decisoria de los gobiernos locales y progresivamente gana espacios el enfoque estratégico de la comunicación, muchas veces se le asigna un reducido valor apenas más allá de lo meramente técnico.

La comunicación pasará en esos casos a ser publicidad masiva y seguramente se le encomendará corregir el desfasaje entre una pretendidamente excelente política pública y su baja recepción en los ciudadanos, anulando algunos de los aspectos más transformadores de la política pública misma.

Aunque no existe un “índice de éxito de participación ciudadana”, la forma que toma esta demanda política en lo concreto es la de encuestas de opinión para evaluar resultados. Por estas se puede saber que año fue mayor el grado de conocimiento de la ciudadanía de X proyecto, por que medio se informó del mismo y cómo considera que debería ser informado en una próxima ocasión, etc. Un ejemplo concreto: en el Distrito Sudoeste de Rosario del año 2007 al 2008 se incrementó en un 13% la cantidad de vecinos participantes, pero el grado de conocimiento del PP se mantuvo igual; del 2008 al 2009 también creció la participación levemente, pero disminuyó el grado de conocimiento en casi 1 punto porcentual. En ese período de 2 años creció lo que fue tabulado como “más o menos” respecto al conocimiento general. Esto ocurrió en toda la ciudad aunque se mantuvo e incremento parcialmente la cantidad de vecinos participantes.

¿Los vecinos olvidan qué es el PP? El PP se ejecuta cada año, situación publicitada específicamente cada vez que se difunde la actividad. Los que conocen el PP lo hacen en ese marco temporal, aquí el “...participé hace 2 años pero no sé si sigue...” es igual a conocimiento “más o menos” pues cada año es reiterada la convocatoria. Esta categoría paso del 3,3% en 2008 al 13,5% en 2009.

Tomamos solo a título ilustrativo un ínfimo aspecto de aquellas encuestas, muchas de las cuales han sido uno de los elemento de contralor para verificar el estado de maduración de algunas políticas. Esto trae aparejado a nuestro entender una posible y peligrosa distorsión: la organización de variables para cuantificar resultados –entrando en el espinoso terreno de éxito y fracaso-, y la ruptura de la dimensión comunicativa de lo complejo, reduciendo los márgenes de acción de la política misma.

Esta suerte de demanda cuantificadora² es también en parte una demanda resultadista en la medida que apela a masificar más y más como muestra del acierto en una política pública. Esta valuación no parte del gobierno local, sino antes de la propia ciudadanía organizada, culturalmente formada en torno de prácticas cívico-democráticas electoralistas añejas que aún mantienen vigor.

El Presupuesto Participativo es sometido a esas tensiones todos los años y sale airoso cada vez, pero siempre es puesto en crisis su valor de transformación social. Sucede que el PP es antes un cambio profundo en la concepción del poder, su manejo, su función.

La experiencia Rosario nos demuestran que el Presupuesto Participativo ha dado nuevos sentidos a la participación ciudadana, en una doble direccionalidad. Por un lado, se brindan espacios para aprender a ser ciudadano/a, en términos de una fuerte impronta de corresponsabilidad en términos decisorios de las políticas públicas. Por otro lado, el mecanismo de Presupuesto Participativo supone un componente de pedagogía urbana, ya que se incorpora a la ciudadanía a la política desde una esfera micro, desde la vida cotidiana, desde su territorio. (Llamas Sánchez; 2002).

Bibliografía:

- Dos Santos, M. (1994) “Las estrategias de gobernabilidad en la crisis, Buenos Aires, PNUD – UNESCO. CLACSO.
- Fischer, N. y Moll, J. compiladores. (2002) Por una nueva esfera pública: la experiencia del presupuesto participativo. Ediciones El Farol, Bs. As.
- Fleury, S. (2002) “El desafío de la gestión de redes políticas”. Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, España.
- Izurieta, R. y otros, (2001) “Estrategias de Comunicación para Gobiernos”, Unidad para la promoción de la Democracia OEA – GSPM George Washinton University.
- Llamas Sánchez, F. (2003): “Jóvenes, desarrollo sostenible y nueva gobernabilidad en lo local: apuntes para un debate”. en: Jorge Benedicto y María Luz Morán. “Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes”. Madrid, Instituto de la Juventud
- Lozano, C. – Grabivker, M. en “Por una nueva esfera pública: la experiencia del presupuesto participativo”.
- Oszlak y O'Donnell, (1987) “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación” en Revista Redes. Bs. As.
- Varela, F. (1996) “Conocer”. Gedisa. Barcelona. Citado por Sandra Massoni en “La comunicación en los planes urbanos”
- Secretaría General, Municipalidad de Rosario (2009): Cuadernillo de capacitación para consejeros electos. Materiales de difusión varios sobre presupuesto participativo y descentralización municipal.

Recuperación Participativa de la Historia Barrial: Caso Barrio Acindar 1942 al 2010 I

Rosario

Diego Beretta, Pamela Gerosa, Romina Trincheri, Fernando Laredo
dberett0@rosario.gov.ar; laredoferando@hotmail.com

Introducción

El proyecto de recuperar la historia de los barrios del Distrito Sudoeste nace de dos vertientes: por un lado como propuesta desde la Dirección del CMD Sudoeste junto al área de Educación de la Secretaría de Cultura de la Municipalidad de Rosario, y por otro lado como proyecto de un grupo de vecinas en el marco de Presupuesto Participativo –en adelante PP-.

De hecho, apenas trabajado como propuesta en el marco del PP comenzó la tarea de seleccionar un equipo de trabajo para abordar la futura investigación. En ese tiempo se sumaron actores de las secretarías involucradas, lográndose vincular a un pequeño número de estudiantes universitarios de las carreras de Historia y Comunicación de la UNR. Mientras el proyecto avanzaba, en el consejo participativo de distrito se fue -al mismo tiempo- delimitando las posibles zonas en que se efectivizaría, ya que al contar con recursos propios y equipo de voluntarios no era necesario esperar a la elección del proyecto y una asignación de fondos para iniciarlo.

Finalmente, el proyecto resultó 6º en la lista de la elección del PP 2009 realizada en noviembre de 2008, con un fuerte acompañamiento de los vecinos y vecinas de Barrio Acindar –principales impulsores de la iniciativa-. Este suceso más la consideración de la próxima apertura del nuevo CMD Sudoeste determinó la realización de la primera investigación en aquel barrio, vecindad caracterizado por sus particulares centros de manzana parquizados libres de construcciones, sus casas con tallas y techos de tejas prolijamente diseñados, calles angostas y fundamentalmente las marcas del pasado siderúrgico y metalmecánico.

Hoy 3 chimeneas permanecen en la retina de los habitantes, recordando aquel pasado, pero lejos están de solo agotarse allí. Desde 1942 en que se fundó la acería en Rosario hasta la actualidad, Acindar muto absoluta y parcialmente como pocos barrios de nuestra ciudad.

El entramado de las parcelas de viviendas, la distribución geográfica de las industrias, escuelas y dispensarios de salud, líneas de transporte, construcción de viviendas por planes estatales, todos estos elementos y muchos otros confluyen en cada barrio para signar su identidad, no absoluta, no estanca, sino variable en el tiempo. Pero cada uno puede tener algún anclaje, alguna forma de acercarse a sus múltiples orígenes:

“Lejos de configurar una realidad autocontenida, el barrio es una consecuencia de la apropiación desigual del excedente urbano, concretada en el proceso de segregación. Su constitución histórica se dio como una consecuencia de la división del trabajo, ligada específicamente a la reproducción material de las clases trabajadoras urbanas.” (Gravano: 2003)

Notables transformaciones operaron tanto en la trama urbana a escala ciudad como en el tejido micro local de cada Barrio rosarino desde la década del 40 a la actualidad. Ese paso lejos está de responder a casualidades del azar o arbitrariedades definidas por planificación, es antes la compleja y continua interacción entre aquellos elementos lo que brinda -al menos- el esbozo de algunas transformaciones que operan y dan forma al espacio “local”. Acindar expresa de manera especialmente significativa este doble aspecto -aquí menos extremo- y ello se hace visible incluso en la identidad vecinal expresada por sus habitantes.

Categorías: Ciudad-ciudadanía, una relación complementaria y desigual

El caso de Barrio Acindar se erigía en paradigmático para estudiar: solo con observar una fotografía aérea del mismo puede inferirse que responde claramente a un intento de planificación detallada de su urbanidad, segregada desde el 1º día –después supimos que por definición empresaria- respecto a la trama urbana general e inversamente integrada a la planta siderúrgica allí residente. Si a esa vista se le sumara al menos una charla pasajera con cualquier “hijo de vecino” lo particular del caso se vería reforzado: aún hoy después de 3 décadas de cerrada la planta se rumorea sobre esa “gran familia y jardín” que fuera el barrio de los trabajadores de Acindar.

La ciudad y en ella el barrio, son necesarios partícipes y productos de la conjunción de fuerzas: urbanidad planificada –desarrollo calculado de la trama urbana- + urbanidad autopoietica –regeneración de tramas por ineficaz diseño o por imprevistos- + ciudadanía –fuerza viva siempre conflictiva con la estanquedad-. Cualquier cambio en uno de los elementos redundaría en consecuencias para los restantes.

En palabras de Jordi Borja “La ciudadanía es una conquista cotidiana. Las dinámicas segregadoras, excluyentes, existen y se renuevan permanentemente. La vida social urbana nos exige conquistar constantemente nuevos derechos o hacer reales los derechos que poseemos formalmente. El ciudadano lo es en tanto que ejerce de ciudadano, en tanto que es un ciudadano activo, partícipe de la conflictividad urbana. No se trata de atribuir con un criterio elitista el estatuto de ciudadano a los militantes de los movimientos sociales, sino de enfatizar que un desarrollo pleno de la ciudadanía se adquiere por medio de una predisposición para la acción, la voluntad de ejercer libertades urbanas, de asumir la dignidad de considerarse igual a los otros. Los hombres y mujeres habitantes de las ciudades poseen una vocación de ciudadanía.” (Borja: 2003)

La ciudad de los niños, por ejemplo, nace como una particular forma de mirar la urbanidad, con ojos diferentes pero no ajenos del todo al mundo adulto –pues nunca logramos dejar de hacer a los niños proyectar y a los adultos ejecutar-. Es una concepción ya recorrida por algunas urbes que demostró las múltiples formas que en la actualidad puede tomar la vida de las ciudades. La ciudad de los barrios obreros, con grandes aglomeraciones de viviendas en la periferia. La ciudad de la segmentación, consecuencia de la desigual distribución de la riqueza: “El espacio público se presenta como un espacio compartido, transitado, en el que se llevan a cabo relaciones espontáneas, fluidas, fragmentadas; y sin embargo generadas a partir de códigos y sistemas de interacción pactados sobre la emergencia de las situaciones, a las que el individuo sobrevive gracias a los “saberes prácticos” aprendidos a lo largo de su devenir como usuario.” (de la Peña: 2003)

Históricamente podemos revisar el rol de la urbe y nunca encontraremos puro “paso” casual: la ciudad-estado, la ciudad mercado, la ciudad puerto, la ciudad industria, la ciudad especialización, la ciudad circulación, la ciudad ciudadana, la ciudad seguridad, la ciudad desterritorializada, la ciudad insustentable, la ciudad deshumanizada, la ciudad segregada, la ciudad hacinada, la ciudad conflicto. Jamás se trató de una mera aglutinación de sujetos-ciudadanos en un territorio reducido, sino un espacio complejo donde las relaciones entre individuos tornaban en categorías culturales, políticas, económicas y sociales: libres, esclavos, obreros, burgueses, niños, ancianos, empleados, comerciantes, vecinos, visitantes, etc. Sujeto como categoría vs. Ciudadano como concepto histórico. Nunca se trató ni se tratará de una casualidad.

El Proyecto de historiar Acindar puesto en acción

El objetivo general del proyecto fue “Recuperar la historia de los barrios del Distrito Sudoeste aportando al fortalecimiento de la identidad cultural, a través de la investigación acerca de esos orígenes comunes”. Además, se establecieron como objetivos específicos:

- Editar un material gráfico y multimedia con los resultados parciales de la investigación –por cada barrio- articulables entre sí como un conjunto.
- Crear un Centro Permanente de Documentación sobre la historia de los barrios del distrito en el ámbito del CMD.
- Articular el proyecto con instituciones y/o actores de la sociedad civil, universidades y empresas.
- Generar espacios de sociabilización, encuentro y reflexión con los vecinos de cómo forma de colectivización continua de la historia y la identidad barrial a través de muestras artísticas temáticas, talleres y otros dispositivos.

El proceso de investigación, enmarcado en los límites de la historia local como escala de análisis, fue dividido en dos líneas de registro: por un lado se recurrió a los archivos del Museo de la Ciudad, la Hemeroteca, del Consejo Municipal, de la Dirección de Catastro, de la Asociación Buses Rosarinos, al Archivo del diario La capital y los archivos de las diversas instituciones del barrio; así como también durante el desarrollo de la investigación se recibió el apoyo y asesoramiento de docentes de las Facultades de Humanidades y Artes, Ciencia Política y RR.II. y Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la UNR. Otras áreas del municipio y personas vinculadas a la historia y la cultura aportaron dosis imprescindibles de valiosa información

Pero, por otro lado, pensando en la idea de Fernández a propósito de la especificidad de la historia regional y local “la meta no ha de ser solamente analizar la localidad, la comarca, o la región, sino, sobretudo, estudiar “localmente” determinados problemas, específicamente los derivados de las cuestiones relativas a las formas de construcción y percepción identitarias generadas por los actores en su dinámica social” (Fernandez: 2007), se transformó en imprescindible y fundamental el trabajo del registro oral de los actores claves, tanto del pasado como del presente del barrio. Así, mezclando herramientas de la historia oral y de la práctica comunicacional, elaboramos un marco de referencia guía para poder salir al terreno y abordar las diversas entrevistas.

Este trabajo con fuentes orales merece unas breves palabras que derivan de la peculiaridad de las mismas: no son relatos “objetivos” ni desprovistos de subjetividad de los evocantes. El recuerdo, la memoria, el testimonio, los olvidos, son los elementos principales que se encuentran en una fuente oral. De modo que el eje de estas entrevistas son el recuerdo del entrevistado, pero guiado e impregnado por el objetivo del investigador. Esto deriva en que la confección de un archivo documental construido en base a fuentes orales, no acaba en la instancia de realización y desgrabación, sino que deberá ser acompañada de un minucioso análisis posterior.

En el caso particular de nuestra investigación, esta línea oral de registro puede plantearse organizado en dos grandes etapas:

En la **primera etapa**, frente al conocimiento más intuitivo que real y concreto sobre la historia de este barrio, acudimos de modo estratégico a confeccionar entrevistas – individuales y colectivas - de tipo abiertas, con preguntas que auspiciarán de disparadores de la memoria y recuerdos. Los actores elegidos fueron: aquellos que participan actualmente de la vecinal del barrio, vecinos que habitan el barrio desde hace mas de 30 años y directivos y maestras de la primer escuela del barrio.

De las mismas reverberaran tanto datos duros necesarios a los efectos de nuestra investigación, como una larga lista de informantes que servirán para la confección de un cuadro de referencia para continuar. Paralelo a este primer trabajo de campo se comenzó a ordenar y clasificar el material recopilado en nuestro Anecdótico y Registro de investigación, que haría las veces de recopilador documental y vertebrador de la investigación donde se incluyó también el registro fotográfico histórico y actual del espacio y de los actores.

En una instancia posterior, se paso al análisis exhaustivo y minucioso de estas primeras fuentes en diálogo con el material documental recopilado, abriéndonos el camino para la selección de ejes temáticos que nos permitieron comenzar el primer intento de sistematización y redacción provisoria del material final. En esta etapa la relevancia de las fuentes orales se mostró no solo en el contenido mismo que aportaron, sino también en la incidencia que tuvo sobre las perspectivas y miradas del proyecto, que fueron cambiando y entrelazándose.

Así, a un año de esta primera experiencia se abrió una **segunda etapa** de trabajo en el espacio, donde la metodología de entrevista que llevamos a cabo fue diferente: serán, desde lo general, entrevista semi-dirigidas; estas podemos agruparlas en tres grandes grupos:

- El análisis histórico del barrio posterior a los años 80 derivó en la confección de un cuadro de informantes más amplio, eligiendo actores que definimos y seleccionamos por su territorialidad en las diversas capas de construcciones en el barrio
- Reincidimos con actores del casco histórico ya entrevistados, pero esta vez, como señalamos, las entrevistas no fueron abiertas y evocativas de recuerdos personales “libres”, sino que se elaboraron listados de preguntas dirigidas hacia coyunturas, acontecimientos y temáticas específicas.
- Un tercer tipo de entrevistas -más heterogéneas en su clasificación- se abrió a partir de la búsqueda de personajes que no estuvieran vinculados territorialmente con el barrio. Aquí se incluyeron actores vinculados laboralmente con la antigua Acería no residentes, otros que como el cartero, panadero, carnicero, verdulero, ejercieron por años un oficio en el barrio y directivos o referentes de las restantes instituciones del barrio no abarcadas hasta el momento.

En cada caso, las entrevistas fueron confeccionadas con preguntas específicas aunque dejando lugar al recuerdo anecdótico propio de cada caso. En lo general el objetivo fue encontrar miradas que pudieran distanciarse de los restantes testimonios, para dar una perspectiva menos vivencial sobre el proyecto del barrio, y sobre la actuación y funcionamiento de la antigua fábrica. El tratamiento de estas nuevas fuentes fue el mismo anteriormente mencionado: desgrabación, inclusión en el registro de investigación, sistematización de la información, reconstrucción y contextualización en lo general.

El proceso de recuperación histórico como práctica participativa

Nos planteamos desde la “recuperación participativa” porque la labor encarada durante parte de 2008 y todo 2009 se transformó en eso: una estrecha vinculación entre una metodología de investigación con base en la oralidad ya descrita –metodológicamente definida en la Historia Oral Temática- a través de extensas entrevistas a vecinas y vecinos del barrio; y la vocación de obtener una publicación también abierta, “participativa” de esos registros sin perjuicio de otras “laterales” consecuencias aparejadas al proceso de memoria.

Consideramos que por medio de la transmisión oral, los elementos que se divulgan y reproducen socialmente preservan el conocimiento popular, potencian el dialogo intergeneracional, permiten la pluralidad de memorias antes que la univocidad del relato formal establecido. Siempre que se utiliza como vía de exteriorización la Palabra –pronunciada, subjetivada- se liberaran valiosas potencias en función al desarrollo y cambio social de los grupos en ella contenidos.

Con la Palabra arriba el “nombrar”, como acto antes que como anécdota. Asumimos, entonces la recuperación histórica como la posibilidad de construir un puente entre el pasado y el presente de los propios habitantes del barrio, entre la visibilidad de su existencia individuada –sujeto- y la novedad de su segregación histórica como colectivo –vecino-. Quienes hablan, actúan, nombran, contribuyen a construir la memoria como el presente común; pero también SE construyen a sí mismos, a sus potencialidades y pasan a ser actores en primera persona nuevamente. Los vecinos

de Barrio Acindar en sus relatos no solo recuperaron la memoria como pasado pasivo; la recuperaron y con ella trajeron de aquellos años nuevas capacidades que pusieron en juego apenas iniciado el proceso de investigación.

Por un lado las voces se integrarían al cuerpo de una investigación histórica concreta, con objetivos definidos y metodología de abordaje: el fin será lograr una publicación que pueda servir para continuar navegando la memoria; pero también se acoplaron a otro proceso más amplio, complejo y múltiple donde la dimensión participativa cobró real valía:

- Se institucionalizó como referentes al grupo de vecinos vinculados al proyecto original de Presupuesto Participativo, quienes problematizaron otras iniciativas en ese espacio.
- Muchos de quienes fueron entrevistados –más de una decena- se sumaron a su vez a recuperar la historia barrial, actuando como recolectores de documentos, como correctores e incluso como reproductores de la iniciativa.
- Nuevos actores no vinculados con el proyecto original se sumaron a “recuperar” o “nutrir” históricas instituciones del barrio que asumen como propias: Club Social, Vecinal, Escuela.
- Se reconoció como espacio ciudadano al Presupuesto Participativo, participando de la edición 2010 más de 500 vecinos del Barrio, cifra histórica de participación.

El caso Acindar expresa en buena medida el poder dinamizador de las prácticas participativas en torno a las conductas ciudadanas. Es innegable reconocer que al descorrer el velo de la historia común vecinal acompañada de la propuesta de acercamiento por parte del Estado, el ser ciudadano recupera el máximo de potencia hacedora.

Será esa relación entre habitante y el espacio común lo que dará nacimiento a los distintos lugares que concurren en la vida ciudadana. El lugar del juego, el de trabajo, el de la barra, el de la expresión, el de conquista, el de conflicto. Cada lugar puede ser a su vez parte física de otro lugar, transformándose por la naturaleza de su referente en una u otra dirección. Entonces, “...ser ciudadano es sentirse integrado física y simbólicamente en la ciudad como ente material y como sistema relacional, no sólo en lo funcional y en lo económico, ni sólo legalmente. Se es ciudadano si los otros te ven y te reconocen como ciudadano. La marginación física, el hábitat no cualificado, la ausencia de monumentalidad iluminante, la no atraktividad para los otros generan situaciones de capititis diminutio urbana.” (Borja: 2003)

A lo largo de la investigación fueron surgiendo contradicciones, memorias fragmentadas y muy distantes, divergentes enfoques sobre acontecimientos claves. Todo enriquece la construcción de un relato final múltiple –final desde el punto de vista editorial, pero siempre en transformación...- que da entidad a cada una de esas voces, para que hablen se expresen y, en relación con la idea de “recuperación participativa”, puedan narrar al menos una parte de lo múltiple. Al barrio metalúrgico, el que vio pasar a Eva Perón en tren y poner la piedra fundamental, continúa el barrio que comienza, tímidamente a ampliarse, a cambiar su composición. Luego cambia de dinámica, se amplía hacia todos los puntos, el barrio que asiste a los diferentes planes de viviendas, y por último, el barrio más desesperante, el que recibe a quienes viven en asentamientos irregulares en condiciones de pobreza.

Esta complejidad y riqueza en la historia de Barrio Acindar, los cambios pero también las permanencias nos obligaron a poner un minucioso cuidado en la recolección de las distintas pruebas documentales, en el casi centenar de registros orales y en la redacción final una y otra vez revisada. Esto, sumado al apoyo que aún sin ser publicado posee este proyecto, son indicadores más que suficientes del peso simbólico que tiene lo hecho para cada vecina y vecino del Barrio, quienes proyectan con su historia mucho de futuro.

Anexo: Cronología de Hitos y ubicación histórico-política en el contexto amplio de la República Argentina

1942 | 21 o 12 de Mayo | Se funda, Acindar Industria Argentina de Aceros, Acindar S.A. En Rosario, emplazada en la dirección original de Ov. Lagos 4250. Actualmente está hoy “geo-referenciada” con Av. Francia y Acevedo.

Surgida de la mano de las empresas constructoras Acevedo y Shaw y la Compañía de Construcciones Civiles de Aguirre y Aragón, líderes en el rubro, al calor de una “apremiante” escasez nacional de acero y en el marco de un modelo económico que dominaría la Argentina por varias décadas, el modelo de sustitución de importaciones. Esta industria sumada a otras de la época, posicionarán a Rosario como una de las urbes industriales más importantes del país.

1947 | Es formulado el Plan Siderúrgico Nacional, y se firma un convenio preliminar para constituir la “Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina” (SOMISA), encargada de llevar adelante el proyecto de la “Segunda Unidad Siderúrgica”; convenio del cual surge además la decisión de formar una franja industrial que bordeará el Paraná, desde el sur de Rosario hasta San Nicolás. <Presidencia de Juan D. Perón>

1949 | Nace la Cooperativa de Consumo y Vivienda Limitada del Personal de Acindar S.A. a través de la cual los obreros y empleados accedieron a ropa, calzado, utensilios del hogar, alimentos y sobre todo a las viviendas.

1950 | Eva Duarte firma la sesión de terrenos fiscales a nombre de Acindar, quien después los cederá a su vez a los dueños de las viviendas. Cuantos metros cuadrados de terrenos son cedidos por Eva y cuantos adquiridos por la empresa es aún un misterio.

1951 | Avanzada en experiencia y tecnología, Acindar decide ampliar e instalar una planta en Villa Constitución, lo cual generó que los dividendos se multiplicarán, sosteniéndose por muchos años un proceso de producción conjunto de ambas plantas.

1956 | 30 de noviembre | Es firmado el decreto municipal N° 19.381 por el que 17 calles de Barrio Acindar “...que están señaladas numéricamente y considerando que con ello se logrará evocar hechos y personas representativos de una hermosa región de nuestra patria, cual es la zona patagónica...”. De esta forma surgen en la “particular” fisonomía de Acindar una peculiar denominación de Calles: Ing. Cipolletti, Ramón Lista, Lacar, General Mosconi, Esquel, Villarino, Mascardi, Luis Piedrabuena, Huemul, Falkner, Plaza Huincul, Nahuel Huapi, Limay, Coronel Winter, Trafal, Maiten. <Gobierno de facto del general Aramburu >

1957 | 29 de septiembre | Se inauguran las primeras 259 casas con techos tejados en tonos rojos, y los característicos centros de manzana que conformarán el conocido “Casco Histórico” de Acindar. Se inaugura el Club Acindar. <1958: Presidencia de Arturo Frondizzi>

1961 | 11 de septiembre | Se realiza “...el acto de entrega del edificio donado a la Provincia de Santa Fe, destinado a la Escuela n° 799 “Anastasio Escudero”. Esta Escuela es tan característica del Barrio como los Centros de Manzana o Parques Internos, Las Tres Chimeneas o el Tanque de Agua. <1962: Golpe de Estado General Raúl Poggi, asume José María Guido, presidente del Senado, interino hasta elecciones.>

1965 | 19 de diciembre | Nace la Vecinal de Barrio Acindar <1963: Presidencia de Arturo Illia. 1966: “Golpe de Estado: La Revolución Argentina”, a cargo del General J.C Onganía”. Gobierno de Facto>

1968 | Muere Arturo Acevedo, y se decide poner su nombre a la planta de Villa Constitución. Asume la conducción de Acindar el Dr. Alfredo Martínez De Hoz, miembro conspicuo del gran empresariado vinculado al capital extranjero, quien permanecerá hasta 1976, cuando asuma el ministerio de economía de la dictadura.

<1970: Gobierno de facto de Levingston. 1971: Gobierno de facto de Lanusse. 1973: Campora. Renuncia y asume Lastiri- Elecciones: gana Juan D. Perón>

1974 | En marzo se produce el estallido conocido como “El Villazo” Una huelga que tuvo como sede la fábrica Acindar de Villa Constitución, con toma de fábricas, barricadas y grupos de obreros de autodefensa. Allí estaban los trabajadores de Acindar, de Metcon (subsidiaria de la Ford), de Marathon, de Vilber, pero también, los obreros de los pequeños talleres contratistas de la región. <1975: Muerte de Perón. Asume la presidencia Isabel M. de Perón>

1976 | Se entregan las viviendas que completan el Casco Histórico. La mayoría de estas casas no poseen Parque Interno, aunque conservan las características de las unidades del primer período. <1976: “Golpe militar, a cargo de una junta que reunía las tres armas”. Asume Jorge Rafael Videla>

1977 a 1981 | Inicia su progresivo cierre la planta de Acindar S.A. en la ciudad de Rosario. Algunos de sus trabajadores son indemnizados o jubilados obligatoriamente, otros parten a trabajar a Villa. <1981 asume Viola>

1981 | 25 de Junio | Abre sus puertas el Jardín de Infantes N°53 Sara Faisal. Es el primer jardín del barrio con edificio propio. <1981-2: L.F. Galtieri. Guerra de Malvinas. Comienza el debilitamiento de la dictadura, más las presiones de la sociedad, que desembocarán en el llamado a elecciones democráticas en el 83'.>

1991 | Quiebre en el Barrio. Al ingreso en Acevedo (ex Av. Acindar) y Ov. Lagos se erige el primero de una serie de conjuntos habitacionales de gran envergadura, altura y densidad poblacional. Son 256 departamentos para “los nuevos vecinos”, a los que en años siguientes se sumarán al otro extremo del Barrio linderos con Bv. Avellaneda 896 departamentos más. Hay otras 272 casas de una planta que se entregaron en 1997 y destacan por su similitud o intento de aproximación a las características del Casco Histórico, con forma de “chalet”. Estas casas son de una planta por estar ubicadas sobre la zona de chatarra y desperdicios de colada de Acindar, razón por la cual no podían levantarse cimientos de edificios por la “tierra de acero”. <Desde 1989 es presidente Menem>

1995 | Inician las instalaciones de Fonavis de los sindicatos del hielo, correo y petróleo.

1997 | Nace el Centro Crecer N° 12 en Barrio Acindar.

2001 | Apertura de Bv. Avellaneda. Diciembre: estallido social que desemboca en la sucesión de cinco presidentes en una semana: De la rúa, Puerta, Rodríguez Saa, Camaño, y finalmente Duhalde como presidente interino hasta el llamado a elecciones de febrero de 2003.

2005 | Último plan Habitacional en el Barrio. 60 viviendas en Francia y Acevedo, frente al CMD Sudoeste. Excepto un terreno cedido en comodato por el 2º gobierno de Jorge Obeid al obispado para construir una pequeña capilla nunca resuelta, no restan más espacios libres en todo el barrio.

2009 | Apertura del CMD Sudoeste en terrenos antes ocupados por la acería. Frente al nuevo Centro se levantan en soledad las tres insignes chimeneas, custodiando los restos derruidos de la factoría que se erosionan a sus pies en lo que hoy se volvió plaza pública.

Bibliografía:

- Jordi Borja: "La ciudad conquistada". Alianza editorial, Madrid, 2003.
- Gabriela de la Peña, "Simmel y la Escuela de Chicago en torno a los espacios públicos en la ciudad" ITESM, Campus Saltillo/Universidad de Barcelona en Revista "Sincronía" Universidad de Guadalajara, México, 2003.
- Ariel Gravano, "Antropología de lo barrial: estudios sobre producción simbólica de la vida urbana"; Editorial Espacio, Bs. As. 2003.
- José C. Sebe Bom Meihy, "Tres alternativas metodológicas..." en "Cuéntame cómo fue: introducción a la historia oral" de G. Necochea Gracia y P. Pozzi; Editorial Imago Mundi; Bs. As. 2008
- Sandra Fernandez (Comp.) "Más allá del territorio. La historia regional y local como problema. Discusiones, balances y proyecciones"; Prohistoria Ediciones, Rosario, 2007. pp31-46

“Inclusão Social em órgão do Poder Judiciário. É possível?”

Inocência Maria da Conceição Brito Viana
inoxviana@hotmail.com
Recife – Pernambuco – Brasil

Identificando-se iniciativas que, implementadas, possam contribuir para o fomento do processo de cidadania no ambiente em que está inserido e ancorado nos preceitos trazidos pela Constituição Federal de 1988, que inclui a cidadania como um dos seus princípios fundamentais, o Tribunal Regional Federal da Quinta Região, órgão do Poder Judiciário Federal com sede em Recife, além da sua função de julgar causas em que tenham interesse a União e empresas públicas federais, desenvolve projetos que buscam a superação do panorama regional e propicia a aproximação do Poder Judiciário à sociedade. Nesse contexto, buscou-se conhecer programas que contemplassem o crescimento do cidadão com destaque para as ações já experimentadas pelos tribunais localizados em Brasília: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Regional Federal da Primeira Região, todos objetos da pesquisa. As iniciativas desses tribunais federais harmonizam-se às necessidades das comunidades constituintes de suas jurisdições e alinham-se aos atuais conceitos de Administração Pública que envolvem a vertente gerencial e societal em um modelo de administração preocupada com a transparência na gestão da coisa pública e mais permeável à participação popular. A pesquisa de campo qualitativa realizou estudos do tipo exploratório e descritivo visando compreender os caminhos adotados pelos tribunais com vista à aproximação com a sociedade. O Superior Tribunal de Justiça se destaca por ter institucionalizado um maior número de ações de estímulo à cidadania ao tempo em que o TRF5, mesmo com suas limitações de ordem operacional, implanta iniciativas na esfera da responsabilidade social que contribuem para o empoderamento da sociedade.

Considerando a atividade-fim do Poder Judiciário de julgar as causas que lhes são afetas, deve o órgão judiciário voltar-se para outras questões relacionadas à inclusão social? Essa é a constante indagação.

A preocupação com a construção da cidadania no âmbito do Poder Judiciário surgiu alicerçada pelas disposições da Constituição Federal de 1988 que atribuiu novas tarefas ao Estado, trazendo consigo um programa para a ação pública com destaque para o alcance da Justiça, Igualdade e Bem-Estar Social. Com isso, a nova legislação alargou sobremaneira o quadro das garantias individuais e coletivas, com destaque para o exercício da cidadania, além disso, inevitavelmente, convocou o Poder Judiciário a uma intensa atuação na solução de conflitos, intervindo em casos que denunciam o deficit na implementação de políticas públicas em nosso país.

A partir na nova ordem constitucional, o Brasil mudou e, com ele, o Poder Judiciário, no intuito de atender às exigências da realidade social, mormente aquela que aflorou após a queda do regime autoritário, caracterizada pelo fenômeno da demanda reprimida, mudanças essas que foram acontecendo no interior do organismo social e que induziram a necessidade de renovação das estruturas do Poder Judiciário (RIBEIRO, 2000). Então, como adequação da ordem jurídica às alterações sócio-políticas, chegou-se à criação e à definição de competência dos atuais Tribunais Regionais Federais¹.

É explícita a preocupação dos constituintes com os direitos dos cidadãos os quais foram abordados em vários momentos do texto constitucional² e, em especial, no Título I, que trata dos Princípios Fundamentais, como assim disposto:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de

¹ CF arts. 92, 94, 105, 106 e 107.

² CF arts. 1º, 5º, LXXI, LXXVII, 22, XII, 62, § 1º, I e II e 205.

Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania

II – a cidadania

III – a dignidade da pessoa humana

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

V – o pluralismo político

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente nos termos desta Constituição.

O TRF5, além de sua função de julgar causas de interesse da União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais, na condição de autoras ou rés, assistentes ou oponentes, além de outras, previstas na Constituição Federal de 1988, foi chamado a exercer uma outra atividade como instituição judiciária federal passando a fomentar o processo da cidadania no ambiente em que atua.

Sendo a construção da cidadania um processo que pressupõe o direito à educação, à igualdade, à liberdade, à vida, alcançando o desenvolvimento econômico, os órgãos judiciais não se mostram alheios a esse tema sendo parte ativa do fomento desse processo. Assim, os órgãos do Poder Judiciário começam a descobrir meios de colaborar para que os cidadãos venham a ser sabedores de seus direitos, dando início a um processo que, como desdobramento, os fará conscientes dos seus deveres. Direitos prestigiados desencadeiam o reconhecimento do indivíduo enquanto cidadão.

O Estudo abrangeu especialmente o TRF5 que atua na Região Nordeste (Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas e Sergipe) assim como procurou identificar o que outras instituições do Poder Judiciário Federal estavam realizando acerca do tema, especialmente os órgãos de cúpula do judiciário nacional, quais sejam o Supremo Tribunal Federal – STF, o Superior Tribunal de Justiça – STJ e o Tribunal Regional Federal da Primeira Região – TRF1. Por outro lado, os conflitos surgem a cada dia, com mais intensidade, muitas vezes originados pela própria atuação do Estado, quer na condução da Administração, quer na prodigalidade com que cria normas gerais, por vezes dúbias e lacunosas, provocando dificuldades na sua aplicação, devendo o Poder Judiciário solucionar as eventuais controvérsias.

Num ambiente de grande volume de processos a serem julgados, o TRF5, paralelamente, assim como as demais instituições pesquisadas, participa com a implementação de projetos que visam diretamente o exercício da cidadania. Assim, o STF como órgão máximo da justiça brasileira, o STJ que se intitula o Tribunal da Cidadania e o TRF1, considerando sua vasta e peculiar área de abrangência³, incluindo regiões carentes do território nacional, envidam esforços para o atendimento rápido e eficiente da população.

Os traços de compromissos do Tribunal Regional Federal da 5ª Região com a busca da celeridade de seus julgados, com a melhor prestação jurisdicional, com a responsabilidade social, com a cidadania, são evidentes.

Muito se discute acerca do tema cidadania e para o significado da palavra cidadania, encontraremos inúmeras definições, vez que em seu processo histórico de construção se identifica variações em seu significado, seja no tempo ou no espaço. Há diferenças entre a prática da cidadania entre os diversos Estados nacionais. Até mesmo, dentro de cada Estado o conceito e a prática de cidadania vêm sofrendo alterações, ao longo dos anos, vez que não existe um significado estanque, mas sim um conceito histórico que varia ao longo da história da humanidade (PINSK, 2005).

3 Os Estados que compõem a Primeira Região são Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Rondônia, Mato Grosso, Maranhão, Piauí, Tocantins, Goiás, Bahia e Minas Gerais

Tenório (2007) demonstra a existência dos chamados profetas sociais, como Isaías e Amós que defendiam os direitos individuais e sociais dos despossuídos mesmo que tais preocupações contrariassem as bases da hierarquia hebraica.

Assim, desde o período dos hebreus, já havia preocupações com injustiças sociais e com o direito das pessoas, com a defesa dos direitos individuais e sociais, mesmo contrariando as bases da hierarquia hebraica que era assente em um Deus nacional que se impunha por meio do seu templo dos seus sacerdotes.

Chega-se à Modernidade, identificando-se três elementos componentes da cidadania: os direitos civis, necessários à liberdade individual, os direitos políticos que dizem respeito à participação no exercício do poder político e os direitos sociais que tratam do bem-estar (MARSHALL, apud TENÓRIO, 2007).

No Brasil, após as conquistas estampadas na Constituição Federal de 1988, ratificou-se, em tese, o Estado de Direito, a Democracia e consagrou-se os direitos dos cidadãos.

Entretanto, Karnal (2005) nos lembra que não existe um conceito de cidadania e são diferentes as práticas e reflexões sobre cidadania em cada época, pois é uma construção histórica diretamente relacionada à da civilização ocidental.

Esse aspecto também foi abordado por Carvalho (2007) quando diz que a cidadania é um fenômeno histórico e que o ideal da cidadania plena, pode ser semelhante, mas os caminhos são distintos, com alterações de percursos, com possibilidades de desvios e retrocessos. Cada país seguiu seu caminho próprio e o Brasil não foi diferente.

A CF/88 sinalizou os caminhos democráticos com eleições competitivas e livres para o Legislativo e o Executivo, em uma cidadania ampla com a proteção às liberdades civis e aos direitos políticos com governos eleitos atuando efetivamente. Entretanto, a prática tem seus limites. Embora no Brasil se exerça o sufrágio universal e não se deslembre da importância dessa conquista, ela, por si só, não é suficiente ao pleno exercício da cidadania na medida em que são inúmeros os casos de corrupção e desvios de conduta dos políticos; os parlamentares mudam de partido ao sabor dos interesses dos grupos econômicos que os patrocinam; a maioria da população não tem acesso ao Poder Judiciário, à educação; campeiam a exclusão social, o desemprego, a pobreza, a fome e a violência, o serviço de saúde não atende a contento, há problemas com saneamento básico.

Ocorre que, ao ter seus direitos reconhecidos constitucionalmente, é fundamental que o cidadão se conscientize do seu dever de contribuir para os interesses coletivos, de que além de direitos também tem deveres devendo integrar o corpo de agentes que podem colaborar para o bem-estar da comunidade.

Oportuno lembrar que Peter Evans (1993, p. 28-29) defende “a autonomia inserida em um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas”. Dito de outra maneira, a instituição deve ser dotada de uma autonomia de forma a propiciar sua inserção na estrutura social que está a sua volta e, conseqüentemente, colaborar no processo de desenvolvimento da comunidade em que está inserida.

A Reforma do Estado, ocorrida nos anos 90, expressada como um projeto que envolve várias áreas de governo e da sociedade brasileira e orientada para transformar a Administração Pública, direcionou-se para a eficiência e o atendimento pleno das pessoas de nossa sociedade. Na discussão sobre o papel do Estado, a frequência de demandas não atendidas e expectativas frustradas dos cidadãos brasileiros fez com que se exigissem soluções capazes de produzir resultados mais

efetivos (PEREIRA, 1997).

Nesse contexto, na visão de Mafra Filho (2005), urge substituir a Administração Pública formal ou burocrática por uma Administração Pública gerencial, baseada em conceitos modernos de administração e eficiência, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, beneficiando a todos indistintamente. O Estado precisa contar com uma Administração Pública moderna e capaz de responder aos anseios de uma sociedade baseada nas informações que permeiam o mundo quase instantaneamente, fruto da globalização.

Por outro lado, o acesso à informação imediata não é privilégio de todos, daí a necessidade premente das instituições públicas, inclusive o TRF5, de atentarem para as classes menos protegidas que também necessitam da maturidade política e da conscientização de seus direitos individuais ao lado de sua aptidão à ação coletiva e à solidariedade.

Nesse sentido, essa situação enseja uma integração da vertente societal à gerencial, buscando um novo modelo de Administração Pública mais permeável à participação popular, com a introdução de um formato institucional que renove o perfil dos administradores (PAULA, 2005). É um desafio da Administração do TRF5, ao praticar uma gestão pública democrática, identificar as ações políticas que pertencem à esfera dos direitos de cidadania e às ações políticas necessárias à implementação das medidas pela burocracia estatal, estabelecendo qual será o papel dos cidadãos e da instituição. Assim, para Oliveira (2008) é dever fundamental da organização estatal conferir respostas às demandas sociais, sendo a principal função do aparato estatal receber os influxos e estímulos da sociedade, decodificá-los prontamente e oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que surgem no cenário social.

Ramos (2009) sustenta que o Poder Judiciário integrado pelos órgãos e agentes encarregados pela Constituição de exercer a jurisdição, está obrigado por esse compromisso e tem papel primordial a desempenhar para que a democracia desabroche plenamente.

O abismo social é crescente, razão por que se faz necessária a identificação de alternativas que supram as necessidades básicas da população, com a criação de instâncias que possam ajudar a solucionar solidariamente os problemas. É fundamental que surjam grupos, empresas ou instituições socialmente responsáveis baseadas na solidariedade e na promoção de direitos e benefícios coletivos (GOLDSTEIN, 2007).

Desponta, nesse tema, a urgência em se desenvolver metodologias específicas de desenvolvimento, gestão e avaliação dos programas sociais, bem como a superação da mentalidade baseada na caridade e no assistencialismo, ao almejar-se resultados duradouros sem que se perca o caráter humanista e solidário característicos de ações de responsabilidade social (GOLDSTEIN, 2007).

Embora sejam inúmeras as organizações não-governamentais que se preocupam com as necessidades sociais, as instituições públicas não podem tirar de si a responsabilização de garantir os direitos de cidadania, transferindo para iniciativas particulares o poder de atender ou não as demandas e carências reinantes.

As iniciativas que se enquadram no instituto da responsabilidade social vão além de paliativo ou alívio pontual, privilégios ou benefícios concedidos arbitrariamente mas, ao contrário, encarnam mudanças estruturais efetivas na sociedade. Requer uma gestão focada em desenvolvimento e políticas públicas que privilegiem a inclusão social.

A Constituição Federal elenca vários artigos dirigidos à responsabilidade social, como as obrigações de combater a pobreza e o trabalho escravo, promover a igualdade perante a lei e o fim de qualquer forma de discriminação, garantir a proteção à maternidade e à infância e, ainda, fazer valer os

direitos do consumidor (GOLDSTEIN, 2007).

Sob o ponto de vista de Goldstein (2007), a instituição comprometida com a responsabilidade social pensa a pobreza e a exclusão social como fenômenos multidimensionais e procura criar projetos e programas interdisciplinares que articulem iniciativas nas áreas de saúde, trabalho, educação e cultura. Implica desenvolver estratégias que combinem práticas com resultado compensatório através de políticas de longo prazo ao tempo em que valoriza a participação e a criatividade dos beneficiários, fornecendo-lhes instrumentos para a inserção nos meios econômicos e sociais formais.

Outrossim, não se pode falar em responsabilidade social sem apontar a importância da concepção e elaboração de projetos de intervenção social. O gerenciamento adequado de projetos aumenta as chances de êxito, minimiza equívocos, facilita a organização e o registro dos processos. As iniciativas que embutem responsabilidade social exigem a utilização de ferramentas de gestão eficientes com planejamento, implantação, monitoramento e avaliação (GOLDSTEIN, 2007).

Todas as iniciativas, inclusive as relativas à responsabilidade social, devem fazer parte de um Planejamento Estratégico da instituição só assim se pode vislumbrar um futuro nos moldes em que idealizado.

Nesse ponto, as iniciativas adotadas devem buscar a sustentabilidade de modo a criar um modelo duradouro, pleno, que apresente resultados compatíveis com os objetivos traçados. A meta deve ser um desenvolvimento sustentável garantidor da sobrevivência, do futuro.

As ações de responsabilidade social buscam modificar modos de pensar, atuar e sentir, forjam culturas diante das mudanças, nos moldes das relativas intervenções. Se a ação é assistencialista, autoritária, clientelista ou democrática, cria dependência, baixa auto-estima, cultura de adesão ou cidadania e autonomia, respectivamente (TORO, 2005).

Toro (2005) acrescenta que as intervenções sociais democráticas convertem os atores sociais em sujeitos sociais, ou seja, em cidadãos. Nesse debate, o cidadão é entendido como pessoa capaz de construir, em cooperação com as outras, a ordem social em que quer viver. Tal atitude, defendida por alguns autores como empoderamento tem como resultado a participação. Nesse tema é valiosa a contribuição de Bonfim e Silva, apud Lubambo e Coelho (2005) ao evidenciar que mudanças institucionais com o propósito de empoderamento são dispendiosas tanto do ponto de vista da ação coletiva quanto no que diz respeito à mobilização de recursos políticos.

Para que uma trajetória de empoderamento se traduza em impactos positivos requer a identificação de 2 (dois) pressupostos fundamentais: o primeiro parte da ideia de que a promoção da participação e do empoderamento são importantes em si mesmos, reconhecendo-se o empoderamento como objetivo da política e parte integrante do desenvolvimento; o outro está embasado na premissa de que o empoderamento deve ser incentivado pela repercussão dos seus desdobramentos sobre a sociedade que participando pode, por exemplo, exercer controle sobre as políticas públicas (LUBAMBO E COELHO, 2005).

Construir um cenário institucional apropriado que enseje a promoção do empoderamento dos cidadãos para que possam ser atraídos à participação popular é apontada como uma pré-condição essencial à constituição de uma trajetória participativa (LUBAMBO E COELHO, apud SILVA, 2007). Embora a atividade-fim do Tribunal Regional Federal seja o julgamento das causas que lhes são afetas, verifica-se que em todas as gestões do TRF5, além da prestação judiciária, identificam-se ações que buscam uma aproximação da instituição com os seus jurisdicionados, iniciativas que demonstram claramente a preocupação com a construção da cidadania. Na pesquisa observou-se que os outros órgãos judiciais também implementam práticas cidadãs independentemente de sua

atividade-fim.

A proposta de conhecer outras realidades teve como finalidade a elaboração de um estudo comparado que pudesse identificar, especialmente, no STF, STJ e TRF1, todos em Brasília, ações voltadas à construção da cidadania que implantadas tiveram impacto positivo em cada órgão.

O STF⁴ e o STJ⁵ foram objeto do estudo por serem órgãos de cúpula do Poder Judiciário Nacional. O TRF1 por ser órgão irmão do TRF5.

Conhecendo melhor os programas de cunho social das instituições que embutem um aprimoramento do compromisso da Administração Pública com o cidadão, enquanto agente de transformação social, encontramos subsídios para analisar as iniciativas dos órgãos do Poder Judiciário, identificadas com a cidadania. Foi dado destaque para as realizações de natureza convergentes, implementadas, simultaneamente, pelos tribunais, como também àquelas de caráter inédito. Dentre as convergentes, interessa-nos apontar as ações melhores sucedidas.

Foram identificadas as seguintes **AÇÕES CONVERGENTES** entre as 3 (três) instituições pesquisadas:

- Plano de Metas/Planejamento Estratégico/Plano de Gestão;
- Programa de Visitas;
- Projeto Ação Justiça;
- Programa de Estágio;
- Biblioteca;
- Ouvidoria.

De maneira geral, as instituições combinam práticas que já são realizadas em outros órgãos com **AÇÕES INÉDITAS**, resultado das demandas específicas de cada tribunal, com destaque para algumas delas.

- Programa de Integração de ex-presidiários – STF;
- Programa de Palestras em Escolas Públicas – STF;
- Produção de Cartilha: O Direito ao seu alcance – STJ;
- Concurso de Redação – STJ;
- Projeto BIB Inclusão – STJ;
- Museu Escola – Museu do STJ;
- Despertar Vocacional Jurídico – Museu do STJ;
- Projeto Sociedade para Todas as Idades – Museu do STJ;
- Estágio Não Remunerado – STJ;
- Programa de Voluntariado – STJ;
- Elaboração do Guia do Advogado – STJ;

4 A competência do STF está definida no artigo 102 da Constituição Federal.

5 A competência do STJ está definida no artigo 105 da Constituição Federal.

- Ouvidoria Administrativa – TRF1;
- Universidade Corporativa – TRF1;
- Juizados Especiais Itinerantes – TRF1.

Por outro lado, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região vem desenvolvendo seus projetos em prol da Cidadania, enfocando o seguinte trinômio:

- Jurisdicionados
- Servidores
- Sociedade circunvizinha

Quanto aos jurisdicionados, a instituição envida esforços, para a prestação jurisdicional célere e efetiva; aos servidores destina-lhes capacitação adequada e valorização pessoal, além disso, implanta iniciativas que ao desbordarem das pessoas dos jurisdicionados e dos servidores do tribunal se desdobram em ações sociais ao atingirem a sociedade, quais sejam:

- **O PROJETO TELESALA** visa a melhoria na escolaridade dos servidores terceirizados e com isso a inclusão social dos participantes. Esse programa mira atender as necessidades de aprendizagem dos funcionários das empresas prestadores de serviços no Tribunal, eleva o nível de escolaridade de seus participantes, auxilia no melhor desempenho de suas atividades e se consolida pelo relevante papel social, ao inserir adultos na vida escolar após anos de afastamento. O certo é que há pessoas que sabem ler e escrever, o básico, mas não conseguem viabilizar seu desenvolvimento pessoal e profissional (GOLDSTEIN, 2007).
- **O PROJETO SOCIOEDUCATIVO** do menor aprendiz que acolhe, para estágio, por um período de 2 (dois) anos, alunos do ensino médio de escolas públicas, é um outro exemplo de preocupação social da instituição.

O programa proporciona uma mudança positiva na vida dos adolescentes à medida que procura minimizar a taxa de desemprego entre os jovens, faixa etária que se depara com muitas dificuldades para se integrar ao mercado de trabalho e um dos motivos é a falta de experiência.

- **A COMUNIDADE DO PILAR**, vizinha ao TRF5, é alvo de ações que buscam minimizar as carências dos que lá habitam. Durante o ano, esforços são arregimentados, na maioria das vezes, para doação de alimentos, lençóis, cobertores, cestas básicas, via de regra com a participação dos servidores que se sentem reconfortados ao exercitarem a solidariedade com o próximo.

Por outro lado, registre-se a importância da iniciativa que beneficiou alunos carentes do Pilar com Estágio de Inclusão Digital oferecido pelo TRF5, em parceria com o Comando Militar do Nordeste e a ONG Moradia e Cidadania (JORNAL MURAL DO TRF5)⁶.

Note-se que os três programas acima comentados, quais sejam, **Telessala**, **Programa Socioeducativo e Comunidade do Pilar** não estão diretamente relacionados à atividade-fim do tribunal que é a prestação jurisdicional célere e efetiva, destinada aos seus jurisdicionados, mas, apesar dessa característica, essas ações contribuem para a inclusão social das pessoas destinatárias dos programas.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, ao introduzir entre os princípios da

⁶ TRF Hoje, edição de 21.05.2009.

Administração Pública, o Princípio da Eficiência, provocou muitas discussões acerca do tema e um consequente surgimento de tentáculos no papel das organizações do Estado.

Considerando o abismo social presente no Brasil, especialmente na Região Nordeste, há um desafio latente em encontrar formas de suprir as necessidades básicas da população e identificar novas instâncias para a resolução solidária desse problema. Não se pode simplesmente aceitar que “as coisas são como são” e que “não há nada que se possa fazer para melhorá-las” (BOURDIEU, apud GOLDSTEIN, 2007).

Ocorre que responsabilidade social não é sinônimo de ação social. Apesar de ser frequente o uso das expressões filantropia e responsabilidade social empresarial como equivalentes há distinções e nuances entre elas (GOLDSTEIN, 2007).

A filantropia visa ao bem-estar da comunidade e é uma espécie de versão leiga da caridade cristã onde o apoio ao próximo, baseia-se em boas ações e donativos materiais além de estar relacionada a uma visão mais assistencialista, de acordo com a qual são feitas doações a alguém sem a preocupação de levantar suas reais necessidades nem de definir estratégias para garantir a continuidade do processo a longo prazo (GOLDSTEIN, 2007).

O assistencialismo embute atitudes descompromissadas com a transformação da realidade e por isso o benefício é temporário. A relação de caráter paternalista ou assistencialista entre benfeitor e beneficiário gera um desconhecimento entre os dois lados onde o primeiro doa algo ao segundo, por definição dele próprio, sem qualquer referência às prioridades do outro. Nessa relação há pouco benefício permanente para quem é beneficiado provocando muitas vezes uma dependência crônica (MARTINELLI, 2005).

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, todas as ações que direta ou indiretamente facilitarem a entrega da prestação jurisdicional são genuinamente ações pró-cidadania, assim como aquelas voltadas para o social. Quanto aos jurisdicionados o Tribunal vem potencializando seus esforços no rumo da celeridade da entrega da prestação jurisdicional como se observou na relação de processos distribuídos e julgados ao longo dos anos. Entretanto, quanto às suas ações de responsabilidade social, como já sinalizado, é imprescindível a avaliação dos programas para não se confundir responsabilidade social com assistencialismo e também para que os recursos disponíveis sejam otimizados no desenvolvimento de todas as suas ações.

Ao pensar cidadania no âmbito do TRF5, não se pode perder de vista sua missão de julgar as questões de interesse federal com eficiência, eficácia e rapidez, por isso são também relevantes as ações que beneficiam direta ou indiretamente os jurisdicionados como as mudanças tecnológicas, a padronização de procedimentos, os mutirões de conciliação, a interiorização da justiça, a capacitação dos servidores, a preparação dos magistrados, o protocolo integrado, a ouvidoria, a caixa de sugestões, os links de contato com a instituição, a página na internet.

Assumindo o Tribunal Regional Federal da Quinta Região um papel amplo como um ente intrinsecamente social, transcendente até mesmo à sua vocação jurisdicional, responde, em suas inúmeras ações exaustivamente elencadas, às crescentes demandas contemporâneas, reafirma seu compromisso social e busca seu desenvolvimento sustentado duradouro.

Importante apontar que todas as medidas adotadas ao longo das administrações realçam as possibilidades de emporaderamento que se descortinam para todos os envolvidos com as ações de aprimoramento da cidadania implantadas em todas as suas vertentes. As iniciativas adotadas pela instituição são relevantes nesse processo de empoderamento dos cidadãos ao fornecer instrumentos para que as pessoas se tornem presentes no contexto social e tenham perspectivas de transformarem seus sonhos em realidades.

Nesse contexto, empoderamento é entendido como a promoção de horizonte promissor para os cidadãos que passam por um processo de aprimoramento de suas capacidades de modo que possam dar respostas positivas aos desafios que a vida lhes apresenta.

Em pesquisa intitulada “Atores Sociais e Estratégias de Participação no Programa Governo nos Municípios” (LUBAMBO; COELHO, 2005), o empoderamento é entendido como o processo de fortalecimento dos recursos e capacidade das comunidades pobres e excluídas, de forma a dotá-las de condições de participarem amplamente na implementação de políticas públicas e de forma ativa no processo deliberativo.

Seguindo essa lógica, todos os compromissos do TRF5 seja com o jurisdicionado, seja com o servidor, seja com a comunidade inserem mecanismos de empoderamento ao tempo em que proporcionam e oportunizam o conhecimento e incentivam a participação dos grupos beneficiados. A prestação jurisdicional aliada aos programas sociais, proporcionando ativos materiais ou não-materiais, tem significativa importância no processo de empoderamento dos cidadãos na Região Nordeste.

Verificou-se, outrossim, que a cidadania no TRF5 vem se configurando ao longo dos seus anos de existência e ganhando contornos que definem o seu compromisso com seus grupos de interesses que são os jurisdicionados, os servidores e a comunidade. Dada a nova realidade constituída pela emergência dos cidadãos e da instituição, estes atores são fundamentais no processo de consolidação da democracia e do desenvolvimento social.

Essa leitura se faz considerando que, além de sua atividade precípua com o julgamento dos feitos judiciais que prioriza celeridade e efetividade dos julgados, foi criado, no TRF5, um novo campo de iniciativas sociais que albergam um espectro maior de funções e atribuições.

Registre-se, por oportuno, que na verdade, criam-se novos conceitos para preocupações antigas. Hoje, denomina-se responsabilidade social o compromisso com a cidadania a partir do papel das instituições que criam e aprimoram instrumentos de participação no processo de transformação do homem comum em cidadão. Na esteira desse encadeamento de ideias, encontra-se o Tribunal Regional Federal da Quinta Região que ao desenvolver mecanismos para o cumprimento de seu mister demonstra seu compromisso com a cidadania.

O Tribunal Regional Federal da Quinta Região vem experimentando novos modelos de pensar e agir sobre a realidade em que está inserido e, não se pode olvidar que, apesar de suas limitações, tem aperfeiçoado o exercício da cidadania. Suas ações concretizam sua responsabilidade e compromisso com a melhoria da comunidade à medida que a empodera, contribuindo para a construção do futuro dos cidadãos. A pesquisa demonstrou que a instituição está em processo de fortalecimento, investindo na mobilização de recursos humanos e materiais para enfrentar os desafios que lhe são postos no sentido de contribuir para uma sociedade mais justa e igualitária.

O que se observa é que o Poder Judiciário de forma geral tem buscado respostas e soluções para os grandes problemas vividos pela sociedade brasileira, seja por meio da prestação jurisdicional que é a sua atividade-fim e sem dúvida a mais importante, seja através de outras ações que conjuguem o direito à Justiça com os direitos sociais elementares. Os organismos judiciais se mostram sensíveis aos seus compromissos com a sociedade brasileira, identificando necessidades e oportunidades de se fazerem presentes na vida da sociedade, exercendo e promovendo, de várias formas, a cidadania.

Na verdade, o estreitamento das relações entre instituições públicas e sociedade civil faz surgir novos valores capazes de promoverem a cidadania através de mecanismos que viabilizam o

cumprimento das garantias constitucionais, sendo, sim, possível a promoção de inclusão social através do Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil, o longo caminho. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução. In: Lua Nova, n. 28/29, São Paulo, p. 107-156. 1993.

GOLDSTEIN, Ilana. Responsabilidade Social: das grandes corporações ao terceiro setor. São Paulo: Ática. 2007.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, liberdade e cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassaneji. (Orgs.). História da Cidadania. 3. ed. São Paulo: Contexto, p. 135-157. 2005.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; COELHO, Denílson Bandeira. Atores Sociais estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios. Petrópolis: Vozes. 2005.

MAFRA FILHO, Francisco Salles Almeida. Administração Pública Burocrática e Gerencial. In Fórum Administrativo, n. 55, p. 6121-6129. 2005.

MARTINELLI, Antonio Carlos. Empresa-cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora. In: IOSCHPE, Evelyn Berg. (Org.). 3º Setor: Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Paz e Terra, p. 80-88. 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais. In: Fórum Administrativo, n. 88, p. 7-20. 2008.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma Nova Gestão Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado – Brasília DF. 1997.

PINSKY, Jaime. Os profetas sociais e o deus da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassaneji. (Orgs.). História da Cidadania. 3. ed. São Paulo: Contexto, p. 15-27. 2005.

RAMOS, Carlos Fernando Silva. Estado, democracia e Poder Judiciário no Brasil. In: Fórum Administrativo, n. 97, p. 12-19. 2009.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. Reflexões Jurídicas. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

TENÓRIO, Fernando G. Cidadania. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.). Cidadania e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, p. 25-70. 2007.

TORO, José Bernardo. O Papel do Terceiro Setor em sociedades de baixa participação (Quatro teses para discussão). In: IOSCHPE, Evelyn Berg. (Org.). 3º Setor: Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Paz e Terra, p. 35-39. 2005.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Jornal Mural - TRF Hoje. Recife, n. 1235, 27 mai.2009.

“Proyecto Identidad (democracia para vivir). Micro-regiones a partir de un nuevo contrato social.”

Leonel Maximiliano Brizio
leonelbrizio@live.com.ar

Graduado en abogacía - Universidad Abierta Interamericana

1).- Introducción

Proyecto Identidad, es la denominación de la arista principal de un proyecto que tiene alcance global, que nace como interés por conocer más de cada persona, cada pueblo y región, saber más sobre el país. Nace, principalmente, por la inquietud de conocer y reconstruir la verdadera Identidad Nacional.

Pero, ¿Qué es la Identidad?

Ante un problema que ocurre en una casa, la familia reacciona de cierta manera. “Cada familia es un mundo”. Esto denota las capacidades diferentes de reconocer el problema y de encontrar la solución. Lo mismo ocurre en una institución. Lo mismo ocurre en un gobierno. Lo mismo, en una sociedad. Aquello que reflejamos en nuestra decisión es la Identidad de quienes somos. Es así que cada vez que decidimos ponemos en práctica nuestra identidad, aquella que engloba nuestra educación, nuestros valores e ideales, nuestras experiencias, nuestra cultura e idiosincrasia, lo que somos.

Proyecto Identidad, es un sueño que alcanza distintos aspectos de la vida política, social y cultural de una comunidad, de una familia llamada sociedad, en la que no solo protagonizan los gobiernos sino también, y en carácter principal, las instituciones y la ciudadanía, a través del trabajo y esfuerzo por construir mayor gobierno, institucionalidad, democracia, mejor calidad de vida.

En este caso, Proyecto Identidad (Democracia para vivir) refleja un trabajo dedicado a la constitución de micro-regiones entre municipios (clase b) y comunas, para la profundización de la democracia a partir de un desarrollo local basado en un nuevo contrato social entre las instituciones de una comunidad, su ciudadanía y su gobierno.

En el presente, plantearé un modelo para constituir lazos entre los actores de una sociedad responsable de sus éxitos y problemas comunitarios, basado en la constitución de micro regiones. Un modelo de inclusión y pertenencia, de integración, que va desde lo local hacia lo global a partir de un contrato social que ha de darse entre los protagonistas de las comunidades pequeñas (menos de 15.000 habitantes), para mitigar el problema del escaso desarrollo social, la falta de conciencia cívica, en definitiva, para profundizar el sistema democrático local, de cada comunidad.

Con la creación de micro-regiones se trata entonces, de recuperar una concepción de la persona humana y de la sociedad, en la que el hombre ocupa un lugar central en el sistema, protegiendo los derechos colectivos y las potestades de las comunidades locales frente a un estado que históricamente, ha demostrado ceder a la tentación de aumentar gradualmente su poder en cada esfera de gobierno, y en muchos casos, no ha tenido “contrapeso” ni “auditor” que lo vigile y sancione.

“Cada pueblo tiene el gobierno que se merece”, es la dolorosa y sabia frase que ha retumbado en mí durante varios años, y hoy he cambiado, convencido de que “cada ciudadano debe ponerse la mochila en sus hombros, y tendrá el pueblo y gobierno que se merece”.

3).- Proyecto Identidad (Democracia para vivir)

Las instituciones municipales constituyen la fuerza de las naciones libres. Las comunas son para la libertad lo que las escuelas primarias son para la ciencia, ellas son las que la ponen al alcance del pueblo; enseñan a los hombres cómo usarla y disfrutarla. Sin instituciones municipales una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de libertad.¹

¹ Los cambios tecnológicos han cambiado el mundo, como así también la globalización ha
1 TOCQUEVILLE, Alexis de, La democracia en América, Madrid, Alianza editorial, 2002, p.140.

creado nuevos escenarios políticos, económicos y socio-culturales. Los municipios también han ido cambiando con el paso del tiempo.

Hoy nos encontramos con nuevos problemas y nuevas demandas de la sociedad: empleo, educación, transparencia, medio ambiente, justicia y seguridad. Es necesario tomar decisiones cada vez más rápidas y urgentes porque la realidad es más compleja, fragmentada y dinámica.

El problema es el siguiente. Si a nuestros dirigentes locales los forzamos a conducir sus pueblos y ciudades con instituciones y legislación de una ingeniería política moldeada para una sociedad mucho más lenta y desconectada, los exponemos irreversiblemente al desastre. Peor aún las cosas, si las instituciones son débiles, la legislación es escasa y los dirigentes locales sin voluntad transparente.

Ante esa realidad, se debe pensar en un cambio gradual y total, incorporando a tal empresa a todos los actores de la sociedad, instituciones locales, escuelas, empresas, la ciudadanía toda y el gobierno local. De aquella reunión se generara la capacidad motora del cambio, en el repensar cuales son y serán “las páginas del libro de historia, que se quiere escribir”.

De aquí en adelante, trabajaré distintos puntos de reflexión, con el objetivo de fomentar la creación de micro-regiones para el desarrollo social, desde lo local hacia lo global, pero con un eje de relevar importancia, “un nuevo contrato social” para cambiar la historia.

3.1).- Micro-regiones: de lo local hacia lo global

*“La integración evitará que quedemos más solos en un mundo más unido. Pero la integración es el reconocimiento de la interdependencia de pueblos y personas, con su propia identidad... En “todos los hombres” debe estar “todo el hombre”...”.*²

La globalización nos plantea la dicotomía entre lo propio (lo local), y lo ajeno (lo global) pero estos debe traducirse como una fusión entre identidad e inclusión, este es el desafío planteado.

Una gobernanza global eficiente necesita primeramente de una gobernanza local eficiente, partir de la individualidad para alcanzar la globalidad. Si no tomamos conciencia de eso, “los méritos de la globalización serán urnas vacías si no se llenan con los líquidos de la gobernanza local.”³

Los planteos sobre la cuestión micro-regional recorren un abanico de situaciones donde se reconoce a la microrregión como una forma de regionalización de gobiernos municipales, un ámbito de concertación y actuación común sin dimensión política, una figura territorial en las que se basa el desarrollo local, una unidad territorial, una asociación voluntaria de municipios, como resultado del asociativismo intermunicipal y como un modelo de intermunicipalidad.

Micro-región, entonces puede considerarse, como una unidad operativa de gestión resultado de la sobre posición e integración de uno o más espacios que origina lo que sería una unidad de gestión y concertación. Como unidad, se encuentra enmarcada en los corrimientos territoriales-competenciales en donde se identifican los procesos intermunicipales, los procesos supramunicipales y la coordinación inter-jurisdiccional.⁴

En el derecho constitucional y público provincial argentino, la región intermunicipal contaría con sustento constitucional nacional del art. 124, que nace como la nueva oportunidad para recuperar el crecimiento de las economías locales, frente a un mundo profundamente globalizado e interdependiente. Aunque en realidad, específicamente en la Convención General Constituyente de 1994, se manifestó que debía estar el tema en la órbita de las competencias de la autonomía de la provincia; por lo que estudiarla como parte de la Constitución Nacional, sería inmiscuirse en las Constituciones provinciales, lo que sería inconstitucional.

Entonces, tenemos que hoy en día, la mayor parte de las constituciones provinciales permiten de manera taxativa, y unas pocas de manera implícita, las relaciones intermunicipales y con otros organismos estatales.

2 FRÍAS, Pedro J., Nuestra identidad en crisis y su posible recuperación. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba [en línea] abril 2005; [8]. Disponible en: URL: <http://www.acader.unc.edu.ar>

3 DROMI, Roberto. Ciudad y Municipio. Ciudad Argentina – Hispania libros, Buenos Aires – Madrid – México, 2007, p. 250.

4 ITURBURU, Mónica Silvana. Administración y ciudadanía en los municipios argentinos. CLAD. [en línea]. Disponible en: URL: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038109.html>.

Entre las facultades de los municipios, aceptan expresamente las relaciones intermunicipales y con otros organismos estatales, las siguientes constituciones provinciales: Chubut, (art. 235); Córdoba, (Art. 190); Buenos Aires, Art. (192); Catamarca (art. 252 inc. 4); Corrientes (art. 163); Chaco (art. 201); Río Negro (art. 229 inc. 10); Misiones (art. 171 inc. 9); Neuquén (art. 204 inc. M); Salta (art. 176 inc. 15 y 21); San Juan (art. 251 inc. 9, 18 y 19); San Luis (art. 258 inc.15; art. 261 inc. 13 y 19); Santiago del Estero (art. 220 inc. 16); y Tierra del Fuego (art. 173 inc. 12 y 17). Sólo implícitamente admiten la intermunicipalidad, seis constituciones provinciales: Formosa. (Art. 179); Entre Ríos (art. 195 inc. 4); La Pampa (art. 123); Jujuy (art. 190); Santa Cruz (art. 150), y Tucumán (art. 113). Nadan dicen al respecto, las constituciones de La Rioja, Mendoza y Santa Fe.

Sin embargo, por el hecho mismo de que está facultad es inherente o connatural a los municipios, y no está expresamente prohibida por alguna normativa provincial, no habría dificultad en concertar estos acuerdos entre los municipios y comunas de una provincia, entre sí y con los de otras provincias; sin que ello signifique negar por cierto, la conveniencia de reformar las constituciones provinciales, plasmando el alcance y el sustento de estas prerrogativas.⁵

3.1.1).- Micro-regiones ¿Porqué y para qué?

No puede negarse que el intermunicipalismo aumenta la capacidad de negociación y multiplica las posibilidades reales de la comuna o el municipio. Con las micro-regiones, no sólo se globalizan las quejas sino también las soluciones, ya que se genera un bloque con igualdades geográficas, económicas y políticas de mayor peso, el cual es capaz de estimular el crecimiento en infraestructura, fortalecer el relacionamiento comercial externo e interno, mejorar la comunicación y el intercambio, y permite una nueva estrategia de competencia.

Con respecto a los temas en común que podría abordar la microrregión, son varios, como transporte e infraestructura (conexiones viales, ferroviarias, etc.), gestión integral de residuos, aguas y saneamiento, salud, medioambiente, educación, empleo, cultura, seguridad, deporte, etc.

Los municipios quedan en plena libertad a la hora de acordar los perfiles que ha de revestir esa cooperación. O bien puede limitarse a establecer simples mecanismos de concertación a través de la celebración de acuerdos o el desarrollo de reuniones intermunicipales para el tratamiento de problemáticas puntuales (cooperación inorgánica) o, bien puede instaurarse formulas permanentes de cooperación (cooperación institucional), es decir agrupaciones de municipios, creadas por un instrumento jurídico específico, dotadas de una estructura institucional propia y capaces de expresar una voluntad distinta de la de los entes locales partes, para el cumplimiento de sus objetivos (naturaleza funcional de la agrupación de municipios).⁶

El proceso de integración, llevará mucho tiempo si cada uno quiere llevar agua a su molino. Por lo tanto, se debe comprender, que la cooperación significa juntarse para poder llegar a obtener objetivos comunes para toda la micro-región.

3.1.3).- Micro-regiones ¿Cómo?

En primer lugar, es necesaria la creación de una “unión regional de municipios”, en donde se junten los intendentes de distintos partidos políticos, cada uno con su problema, incluso, cada uno con su propuesta.

A partir de aquella “unión regional de municipios” se podría constituir un Consejo Regional de Planificación. Para realizar un diagnóstico de toda la región y confeccionar un plan estratégico a 10 años. Sería un órgano de planificación y de gestión, no así de ejecución.

En los distintos municipios deberían funcionar Consejos locales cuyos representantes después puedan integrar el Consejo Regional.

La estructura se basa entonces, en un Consejo Regional de Planificación, los consejos locales de planificación, y la Agencia Regional de Desarrollo.

La Unión Regional de Municipios estaría conformada por los intendentes más cuatro delegados

5 GIULIANO, op. cit, p. 218.

6 GIULIANO, Diego A., Derecho Municipal. Autonomía y regionalización asociativa. 1º ed. – Buenos Aires: Ediar, 2005, p. 223.

que surgen de la comunidad, es decir, que surgen de estos consejos locales.

Además se podría crear espacios para delegados sectoriales, o sea, de seguridad, educación, salud, obras públicas, donde estos delegados sectoriales no tengan voto en la asamblea, pero sí tengan voz para informar a la misma.

Importante será el papel otorgado a los consejos o centros de participación ciudadana, ya que se le da mayor decisión a la ciudadanía. Cabe destacar, que al mismo tiempo, la micro-región busca una identidad y no solo tiene como fin resolver los problemas próximos.

Será entonces necesario poner énfasis en la capacitación para tales fines, ya que todo proceso de integración serio necesitara de personas idóneas que servirán de guía en la construcción y planificación de futuras micro-regiones. Para ello es necesario reconocer el poder ciudadano y otorgarle espacios de participación y su vez, de formación, para que desde allí también puedan surgir muchas de las futuras decisiones políticas.

Nada de todo lo antes dicho será posible si nuestra identidad como sociedad no cambia. Aquel cambio sin embargo, no será posible jamás, sino se suman todas las voluntades políticas de la comunidad, las instituciones, el sector privado, el público, la sociedad en general, en búsqueda de consensos, hacia un plan estratégico. Es necesario entonces, un nuevo contrato social entre todos los actores de la comunidad.

3.2).- Un nuevo contrato social, para cambiar la historia.

El municipio debe retomar la idea que sobre él tenían Alexis de Tocqueville, que lo consideraba escuela de la democracia y Joaquín V. González que lo definía como la gran escuela de libertad, el primer teatro en el que los ciudadanos ejercitan sus derechos democráticos⁷.

Para lograr el cometido principal, de crear micro-regiones para el desarrollo social y profundizar la democracia, antes que nada se debe hacer un cambio tangencial respecto al contrato social que una comunidad toda posee. Es decir, ningún cambio radical, de gravitatoria importancia para cada uno de los sectores de una comunidad podrá ser exitoso, sino es toda la comunidad la que en consenso y conocimiento encara tal propósito con la decisión firme e inclusiva de necesitarlo.

Para tal fin, es necesario entonces construir un debate (a veces debido) en la comunidad, incluyendo a todos los sectores, representantes, actores de la misma, en asambleas, reuniones, foros, con el objetivo de lograr consensos, sin olvidar ni impedir voz a nadie, dándole la participación a todos. De esta manera, con la participación de todas las instituciones locales, el sector público, el sector privado, organizaciones civiles, Ong's, escuelas, clubes, ciudadanía en general, se podrá construir un nuevo contrato social, en el cual el compromiso principal estaría dado en la voluntad del cambio, la responsabilidad de pensar en un plan estratégico y la voluntad de acción del cambio.

Es posible realizar primeramente una convocatoria general, dar a conocer el proyecto y luego abordar las problemáticas, el debate, en diferentes sectores como por ejemplo: educación, seguridad, salud, producción, cultura, deportes, turismo, etc.

La comprensión de una realidad, su conocimiento verdadero, completo, y la visión de nuevos escenarios abre las puertas a una voluntad de cambio. Por ello, primero es necesario reconocer el problema social, en todos sus aspectos, y para tal objetivo se debe discutir, brindar fundamentos, información y debate, solo así la verdad será justa y la voluntad del cambio, genuina.

El plan estratégico será el resultado de un largo debate en el que se tendrán como ejes principales el estudio e investigación de la problemáticas a tratar por separado y luego el consenso total entre todos los protagonistas, dentro de un sector y con los demás sectores. Será entonces la habilidad de las personas de voluntad colectiva la que guiará a encontrar el mejor plan para obtener el cambio, un nuevo contrato social.

Y por último, la tan añorada voluntad de acción del cambio, no es más que el plan puesto en práctica. En otro orden, sería el cumplimiento de los acuerdos, de las leyes, de los proyectos y promesas políticas, es aquella añorada voluntad política que se reclama a diarios a nuestros representantes, pero en este caso, los protagonistas y responsables de la misma, será la sociedad en su conjunto, la responsabilidad en esta etapa, es de todos.

“Las generaciones nacen unas de otras, de suerte que la nueva se encuentra ya con las

⁷ DROMI, Roberto. Op. cit, p. 52.

formas que a la existencia ha dado la anterior”⁸.

Por lo tanto, el nuevo pacto social que ha de plantearse en la comunidad no es, a priori, ni bueno ni malo. Será lo que la gente haga de él. Es necesario insistir en que el nuevo contrato social, como cualquier otro cambio político-social en una comunidad, debe estar al servicio de la persona humana, de la solidaridad y del bien común.

3.2.3).- Tomando el timón de nuestras naves: Centro de Educación y Participación Ciudadana (CEPC)

*“Las trabas a nuestro progreso derivan, en primer lugar de nosotros mismos. Que estamos afiebrados por vicios de profundo origen, que nos resistimos a la disciplina ciudadana y al altruismo social. Que la llave de las soluciones está en nuestras manos, no en poderes foráneos y conspirativos...”*⁹

¿Cómo defender la vida local, cuáles pueden ser sus anticuerpos o dónde edificar la fortaleza o el muro defensivo de la Ciudad? Para aproximarnos a las respuestas es preciso, primero, identificar en dónde situar aquella usina y centro de energía transformadora y, como nos preguntáramos, en quienes reside la responsabilidad de dar respuesta.

El distrito municipal, local, es la escuela donde el pueblo aprende a conocer sus intereses y sus derechos, donde adquiere costumbres cívicas y sociales, donde se educa paulatinamente para el gobierno de sí mismo o de la democracia, bajo el ojo vigilante de los patriotas ilustrados: en él se derramarán los gérmenes del orden, de la paz, de la libertad, del trabajo común encaminado al bienestar común, se cimentará la educación de la niñez, se difundirá el espíritu de asociación, se desarrollarán los sentimientos de patria y se echarán los únicos indestructibles fundamentos de la organización futura de la República.¹⁰

El rol de la ciudadanía entonces, es fundamental en estos procesos, ya que allí se conciben las necesidades, y muchas veces las respuestas a esas. Por ello, una propuesta podría versar en la creación de un espacio, que en este caso denominaré “Centros de Educación y Participación Ciudadana”, el cual revitalizara aún más el proceso de integración de las regiones, y microrregiones. Además de brindar un espacio para la participación de la ciudadanía, su trabajo de manera regional, en red, haría que los problemas se estudien desde las diversas realidades de manera integrada, es decir, uniendo en las diferencias. Eso mismo es integrar. Por ello mismo, la propuesta además de buscar complementar los conocimientos cívicos, formando a través de charlas, foros, debates, busca una formación ciudadana integral, en donde, podamos ejercitar todos nuestros derechos como ciudadanos, y mejorar la comunidad.

La propuesta de los “Centros de Educación y Participación Ciudadana”, tienen como principal fin, el de “volver a conocernos”, es decir, utilizar el conocimiento, y la memoria como herramienta de construcción cívica.

Es una forma de hacernos cargos de las responsabilidades como ciudadanos, a través de una participación ciudadana distinta, innovadora.

Entre los fines, está lograr conocimiento sobre el proceso de integración, trabajarlo, buscándole mejores propuestas, analizando nuevos horizontes. También estos centros, pueden servir como espacio para la comunidad, en donde se planteen temas, problemas que acoge la sociedad, y se fabriquen propuestas, a través de charlas, debates, encuentros.

Este espacio es una forma de comprometerse con lo que a diario observamos, y no sabemos cómo cambiarlo. A través de estos centros no solo se recibirían las inquietudes, sino también se podrán crear las soluciones a esos problemas.

Detrás del proyecto, para el desarrollo de los “CEPC” existen ciertas líneas de trabajo, como la búsqueda de:

1. la generación de identidad regional a través del conocimiento de la región, desde su geografía, educación, cultura, patrimonio, historia y sociedad;

8 ORTEGA Y GASSET, José El tema de nuestro tiempo, México, Porrúa, 2002.

9 AGUINIS, Marcos. El atroz encanto de ser argentinos. p. 162.

10 ECHEVERRÍA, Esteban. “Cartas a Don Pedro de Angelis”. Archivo Americano en Obras, t.4, p.134.

2. educación cívica y formación ciudadana;
3. trabajo en red, flexible y progresivo.

La idea concreta es, que el hijo de “doña Rosa”, el marido, los vecinos, hasta la misma “doña Rosa” tengan opción de aprender, preguntar, investigar, reflexionar, escuchar, decir, conocer, intercambiar, soñar, imaginar, hacer, construir, descubrir, creer, participar... Trabaja en red, con planes y distintos ejes, con un programa que nazca y sea apoyado por los representantes congresistas de las provincias.

Los países que se encuentran contemporáneamente desarrollados y estables en sus economías, han llegado allí a través de la participación de sus ciudadanos, instituciones, gobiernos, con cultura de trabajo y progreso en común.

Es por ello que la necesidad primaria de nuestra sociedad, de cada comunidad local, radica en recuperar la confianza y la comunicación entre ciudadanos, instituciones y gobiernos. Y para lograrlo se deben generar estos espacios de participación, de reflexión, y actividad, que tengan en sus miras, entre otros, el rescate del valor de la democracia, y las acciones sociales concretas que penetren en la sociedad más allá del color político que las brinde.

La participación ciudadana en la vida democrática de una sociedad es un pilar principal y es necesario en una comunidad contar con un espacio activo de reflexión, de acción y creación, que posibilite a la misma y en su conjunto, alimentarse de valores, ideales y pensamientos democráticos.

Solo estos servirán de escudo para enfrentar problemas comunitarios y salir solventes de ellos. Solo estos servirán para el progreso y el crecimiento de una sociedad, de una región. Solo estos formarán el mejor legado a futuras generaciones que se avecinen.

“La educación deja huellas en la historia que, como tales, atraviesan cada generación portando rasgos de tiempos pasados, adquiriendo cambios del presente y asegurando su trascendencia hacia las generaciones futuras. Por ello, es la tarea de educar la que “trabaja” para la eternidad. Esto significa que el mencionado compromiso social, incluye y responsabiliza a todos por igual: quienes aprenden, educan, regulan, idean, proyectan, tanto en un pasado como en un presente y un futuro”.¹¹

3.3).- Un proyecto de integración: Micro-región “COCENSA”

Teniendo en cuenta mi lugar natal y analizando los temas anteriores, creo conveniente proponer la creación de una microrregión entre las ciudades y pueblos, de la “costa centros santafesina” (COCENSA): Coronda, Arocena, San Fabián, Barrancas, Monje, Maciel, Gaboto y Oliveros.

Existen implicancias geográficas, económicas, culturales e históricas que unen a las distintas comunidades y con tal construcción, lograrían fortalecer sus economías regionales, potencializar su poder político y trabajar mancomunadamente para la realización de obras públicas, tratamientos de servicios públicos y problemas en común.

Desde el punto de vista formal podrían llamarse “entes intermunicipales”, que se crean por decisión propia de cada gobierno local mediante un acta acuerdo que no requiere otra ratificación que no sea la del cuerpo legislativo propio. La organización que asuma se fija en un estatuto y determinadas acciones se ejecutan en cada gobierno local por mandato.

Es difícil lograr estos acuerdos, ya que no solo tenemos el impedimento de las diferentes banderas políticas que gobiernan los distintos pueblos y ciudades, sino además la escasa información que poseen los gobiernos sobre estos temas.

Por lo tanto, en primer lugar se debería consultar a través de una reunión con los distintos gobiernos planteándoles la propuesta; en segundo lugar, conformar una “Comisión de Estudio e Investigación Regional” de la zona mencionada, establecer mecanismos de intercambio que configuren redes institucionales destinadas a dotar de un efecto multiplicador a la asistencia técnico-jurídica; y al mismo tiempo, se deberá dar a conocer la inquietud a los senadores de los departamentos San Jerónimo e Iriondo.

¹¹ MACHINANDIARENA, Victoria. Educación y Construcción de identidad nacional. 1º Premio. Concurso Educación Universidad de San Andrés 2005. [en línea] Disponible en: URL: <http://www.udes.edu.ar/files/escedu/historicoconcurso/ensayo1erpremio.doc>

Realizado el estudio y acordadas las negociaciones, se conformaría una “Comisión de Acuerdo”, en la que participen los intendentes y presidentes comunales para firmar el acta de acuerdo, con el fin de crear la microrregión “COCENSA”.

Para el desarrollo y progreso de la microrregión se debería complementar a la “Comisión de Estudio e Investigación Regional”, una “Comisión de Negociación y Asuntos Estratégicos” y otra de “Desarrollo e Identidad regional”. Con integrantes especializados en las distintas temáticas planteadas.

En general, lo que hoy se pide a los funcionarios públicos de primer nivel es la condición de “líderes estratégicos”, entiendo esto como el proceso de dirección llevado a cabo para conseguir que algo suceda, tal cual lo deseamos y proyectamos. Este nuevo prototipo de conducción, no solo conoce creativamente “que” es lo que hay que hacer, sino también “como” debe hacerse para lograr el objetivo. Tiene que ver con como diseñar e implementar soluciones eficaces en relación con tal problema, en un entorno caracterizado por continuas transformaciones. Este es el principio, y el fin.

Para lograr estampar las ideas teóricas positivamente, la respuesta versa esencialmente en el trabajo de concertación y desarrollo de identidades. Para ello, la microrregión, como todo proceso de integración de carácter regional, necesita desarrollar un programa destinado a capacitar intensivamente en el tema de integración regional.

Sin la capacitación adecuada, el proceso de integración no puede avanzar con la celeridad y la calidad esperada.

En cualquier caso, para la producción y transmisión de conocimientos y de valores, es necesario poner a las personas a trabajar juntas, generar equipos, fomentar la participación, publicar los resultados obtenidos, captar información del interior y del exterior, y ponerla a disposición del personal, debatir sobre los resultados y formular conclusiones. En suma, “utilizar y reutilizar el conocimiento generado colectivamente”.¹²

Breve propuesta, que nace a partir de una “necesidad de ciudadano” en querer que los pueblos donde uno nació y vive, no padezcan el retroceso de políticas retrogradadas, y por el contrario, participen y aprovechen las diversas posibilidades de progreso que les dan el contexto globalizador y los mecanismos antes vistos.

4).- Conclusiones

Recuerdo hace unos años leer en una revista, justamente en aquellos años de las cacerolas ardientes, la opinión de un intelectual español con muchos honores en su trayectoria, que decía que la Argentina para solucionar sus problemas debía dejar de pensar primero, en la economía, segundo, en la política y tercero, en la educación. Debía pensar primero, en la educación, segundo, en la política y tercero recién, en la economía... Sabias palabras de quien para mí era un “don nadie” y de ahí en adelante sería quien (sin conocerme) con sus palabras, me animaría a seguir en una convicción que venía forjando hacía tiempo y desde ese día logré de convencerme.

Hoy bajo esa convicción, junto a la experiencia personal, entiendo que los municipios de menor categoría reflejan mejor (debido a su tamaño) las debilidades y fallas de los gobiernos, que generalmente, luego de asumir no poseen ninguna fuerza opositora, de control, ni si quiera del partido que obtuvo la minoría o se ha presentado sin éxitos en las elecciones. Muchas veces, es la falta de conocimiento la que deja soslayar el espacio no representado entre gobierno y sociedad. Otras, la irresponsabilidad política de quienes asumen el rol de minoría u oposición, sin trabajar ni comprender su rol dentro del sistema democrático. Bajo ese panorama, la ciudadanía suele recaer en la fe infinita hacia nuestros gobernantes, creyendo que su buena voluntad será capaz de solucionar los problemas de la comunidad.

Justamente desligarse bajo el manto de elegir “representantes” y no seguir participando, vigilando, requiriendo como “representados” genera un espacio de libre albedrío para quienes gobiernan.

Es cierto que existen una ley de municipios y comunas, órganos superiores, departamental, provincial, y sin embargo, también existen las defraudaciones políticas, el incumplimiento de

12 GIULIANO, Diego A., op. cit., p. 223.

promesas de campaña, la escases de desarrollo social, el constante fantasma de la corrupción, y funcionarios déspotas gobernando monarquías dentro de un sistema democrático que no lo sanciona.

No es fácil hablar de los problemas de desarrollo social, de conciencia cívica, entre otros, sin culpar principalmente a un órgano todopoderoso llamado “gobierno”. Solemos criticar raudamente cuando nos avasallan nuestros derechos, nos acordamos memoriosamente de la carta magna que nos ampara; muchas veces tenemos razón, muchas veces es digna y necesaria nuestra lucha, pero... ¿Por qué nada ha cambiado desde hace tiempo?

El problema y error radica justamente allí. La culpa no es del gobierno solamente o de sus funcionarios, aunque tengan gran parte de responsabilidad por ser representantes del pueblo. Pensar en ello es caer en la trampa, el pueblo también tiene que ser responsable, no solo debe reclamar sus derechos, sino también cumplir con sus obligaciones, hacerse cargo de sus deberes como ciudadanos, que no se agotan en el sufragio cada 2 o 4 años, ni mucho menos.

Pero ni todo es blanco, ni todo es negro. La culpa no ha sido toda de nuestros funcionarios, ni toda nuestra. Recordando a Ortega y Gasset con “¡argentinos a las cosas!”, ¡aquí y ahora... las cosas son como son y necesitan un cambio!, que hace años nos esperamos provenga desde arriba, desde nuestros elegidos, pero siempre tropezamos con la misma piedra y el “salvador” o “caudillo” se vuelve “villano” en un abrir y cerrar de ojos, y el estallido social se hace incontrolable.

El cambio debe empezar desde abajo, por nosotros, y para ello, tenemos que hacernos cargo –cada uno el saco a quien le quepa- de los deberes y responsabilidades que tenemos como ciudadanos de una sociedad, de una comunidad en la que interactuamos con instituciones, organizaciones, vecinales, y demás.

Debemos por sobre todas las cosas realzar el sistema democrático, profundizarlo a través de la participación ciudadana, de un nuevo espíritu patriótico y con mayor conciencia cívica, además de trabajar en la solución de problemas comunitarios con mayor énfasis en la transparencia en la gestión de los gobiernos locales.

Las microrregiones traerán a nuestros pueblos castigados de diversas faltantes, las soluciones mancomunadas de los problemas comunitarios, el desarrollo social necesario para ser protagonistas de una región, y no seguir viviendo en el pasado y en la continua decadencia.

No todas las comunidades pequeñas se encuentran en panoramas hostiles de deterioro institucional, político, social y cultural, hay muchas que sirven de ejemplo hasta para las más grandes ciudades. El norte debe ser aquel, allí deben apuntar nuestras naves, hacia la profundización de la democracia para mejorar nuestro estilo de vida, y si no lo podemos lograr solos, juntemos fuerzas con los demás, y apuntemos a cambiar la historia, por los nuestros y los que vendrán.

Abstract

Public Engagement in the Obama Administration: Building a Democracy Bubble?

Dr. Thomas Bryer
Department of Public Administration
University of Central Florida

Abstract

Following the Bush Administration, the Obama team enhanced access for citizens to participatory venues. Extending and enhancing access gives citizens opportunity to develop their citizenship skills, potentially influence policy, and potentially become better connected to community life. The Administration can be applauded for participatory innovations, but the Administration needs to proceed strategically to ensure the innovations do not produce more harm than good and to ensure that the real change they are producing is not whisked away in the next Administration as rapidly as an information cascade infects the citizenry. This article develops the idea of a democracy bubble as the intersection of wide open access to participatory venues and inflated citizen expectations for what the participatory processes can deliver. It develops related ideas of a democracy crater, democracy dropouts, and democracy demand. Three Obama Administration participation initiatives are assessed for their potential to lead to a democracy bubble; implications are explored; corrective actions are suggested.

Introduction

The Obama Administration is working to change citizens' behavior. On the economic front, the Administration is striving to push the United States to emerge from the recession in a manner that does not encourage the development of another money-making bubble in sectors such as housing, information technology, and medical technology. Economic bubbles are the source of much profit and allow for fast growth, but they inevitably burst, causing potential widespread pain to those who were still invested, either directly or through a related business field.

On the democratic front, the Administration is seeking to become the most open and transparent Administration in U.S. history. Grounded in community organizing principles and practices and a high level of comfort with social media technologies, the Administration is granting access to the White House in new and creative ways. Citizens are being engaged through the Obama campaign apparatus to lobby Congress and promote the Administration's agenda with the public; through the White House, citizens are being invited to ask questions and to vote on those questions deemed to be most important for the President to address; through departments and agencies, citizens are being convened for town hall meetings and community forums to give input on policy matters, and they are being invited to convene their own community forums to solicit stories and ideas related to different policy areas.

Early evidence suggests the efforts are successful at engaging citizens in the governance process, with citizens showing up to participate and demonstrating through their actions that they trust the Administration to listen to their questions, concerns, and ideas. This paper will consider the likelihood that design and implementation of the Obama public engagement efforts may ultimately lead to the bursting of the democracy bubble that early signs suggest is possibly being created.

The engagement strategies can be critiqued on a variety of criteria, such as the degree of inclusiveness, extent of substantive versus symbolic empowerment, extent of clearly stated expectations and objectives, and extent of transparency in the engagement process. Through establishment of

ambiguous expectations for citizens in their processes, is it likely that the Administration will not meet individualized expectations of each participating citizen? If the rhetoric of empowerment does not align with the implemented engagement efforts, will the Administration's processes generate lower levels of trust rather than more trust in government? Is it possible that within the time of the Obama Administration or following the close of the Administration that values of active citizenship will shatter, as those who were engaged suffer democratic abuse rather than enjoy democratic enrichment?

Alternatively and just as significantly, is it possible that the Administration will implement its engagement efforts in such a way to promote democratic enrichment but without generating significant political culture change? In this case, citizens may participate well, given the force of the President's personality, but they may not transform into active citizens beyond the Administration or at other levels of government.

In summary, the paper will identify the possible outcomes of the Obama Administration's public engagement efforts to date, as suggested by democratic theory and available empirical analysis. It will conclude by suggesting potential shifts in the strategies of engagement to ensure a democracy bubble is not created or, at the least, does not burst.

The Status of Participation

There is a failure in dominant participatory structures for connecting citizens with their government and for providing adequate representation to the true interests of the citizenry. Wolin (2008) suggests institutions currently in use in the United States perpetuate a managed democracy. The concept and its implications are summarized as: "Managing democracy requires a process by which 'extreme' views are filtered and control rests with a favored guardian group, the 'right people,' who have been preselected by the conquerors and rewarded with being the first to gain a foothold in power. From that strategic vantage point, and under the watchful supervision of the conquerors, they are expected to produce the political structures of a democracy in which power is distanced from the people in whose name it is to be exercised" (Wolin, 2008, p. 142).

Wolin further emphasizes the dominant republic structure which defines the people as sovereign until such time as they elect others to "represent" them. The people then lose their sovereignty, as elites become rule makers.

Elections enact a kind of primal myth in which 'the people' designate who is to rule them, that is, who is authorized to wield governmental power. Authority or authorization means not only that some official is enabled to perform a particular action (e.g., has the means to enforce the law) but also that he or she is entitled to assume that citizens will accept the decisions and comply. Thus an election, at one and the same time, empowers a Few and causes the Many to submit, to consent to be obedient (Wolin, 2008, p. 148).

Crenson and Ginsburg (2002) echo these general sentiments, suggesting that citizens have been de-mobilized in a political and governmental process that has become increasingly professionalized. In this environment, citizens are sidelined in the most important matters of policymaking and quality of life. Elite and professional rule makers and policymakers work in place of citizens.

Cooper, Bryer, and Meek (2006) discuss various forms of public participation, as do Rosener (1978), Fung (2006), and Lukensmeyer and Torres (2006). Of the numerous forms and techniques of participation, those that are most common are also those that are least efficacious. For instance, Cooper et al. (2006) describe the information exchange approach, or the public hearing. Limitations of the hearing to generate desired outcomes, such as trust in government, better policies, and more responsive government are written about significantly. Arnstein (1969) describes the public hearing

as such: "People are primarily perceived as abstractions, and participation is measured by how many come to meetings, take brochures home, or answer a questionnaire. What citizens achieve in all this activity is the evidence that they have gone through the required motions of involving "those people"" (216). The hearing has also been described as "... ineffective and conflictual, and it happens too late in the process.... Therefore, rather than cooperating to decide how best to address issues, citizens are reactive and judgmental, often sabotaging administrators' best efforts" (King, Feltey, and Susel, 1998, p. 320).

Adams (2004) observes the ritualistic aspects of the public hearing: speakers have limited time to speak (typically three to five minutes); speakers are rarely given the opportunity to ask questions or to have questions asked of them; there is often limited discussion of citizen comment. Redman (1973) considers how hearings are often scripted with invited guests to testify, with little new information introduced in the course of such testimony. Last, observers have found that participants at public hearings are not representative of the larger population (Adams, 2004), and drawing more people to the hearings is difficult given the high costs of participation (Cooper, 1979; Cooper, Bryer, and Meek, 2006).

Compounding this problem and consistent with Arnstein's (1969) observations, Innes and Booher (2004, p. 419) summarize the problem with narrowly defined minimum legal requirements for public participation:

It is time to face facts we know, but prefer to ignore. Legally required methods of public participation in government decision making in the US—public hearings, review and comment procedures in particular—do not work. They do not achieve genuine participation in planning or other decisions; they do not satisfy members of the public that they are being heard; they seldom can be said to improve the decisions that agencies and public officials make; and they do not incorporate a broad spectrum of the public. Worse yet, these methods often antagonize the members of the public who do try to work with them. The methods often pit citizens against each other, as they feel compelled to speak of the issues in polarizing terms to get their points across. This pattern makes it even more difficult for decision makers to sort through what they hear, much less to make a choice using public input. Most often these methods discourage busy and thoughtful individuals from wasting their time going through what appear to be nothing more than rituals designed to satisfy legal requirements. They also increase the ambivalence of planners and other public officials about hearing from the public at all. Nonetheless, these methods have an almost sacred quality to them, and they stay in place despite all that everyone knows is wrong with them.

Beyond the public hearing, electoral forms of participation are often promoted. These include voting, running for office, and volunteering for campaigns. However, these forms of engagement have been declining in recent decades, with occasional blips during national elections that offer young voters in particular something different and new (Macedo et al, 2005).

Recent events have demonstrated the limitations of another often-used public engagement method: the town hall meeting. If not properly moderated, these meetings can break down into what appears and what might in fact be complete madness. Health care policy town hall meetings convened around the country recently are examples of poorly structured and managed meetings. Perhaps an exemplary anecdote is from a meeting convened by a member of the U.S. Senate, when, in the course of her remarks responded to screaming citizens with a question: "You don't trust me?" A chorus from the audience responded: "No!" A member of the U.S. House of Representatives criticized one of his constituents, comparing an effort to speak with her with an effort to speak with a dining room table. "I am not interested in either one." Bryer (2010) documents ethnic divisions that can turn a town hall meeting into a screaming session in local government matters. If not properly

managed, town hall meetings do not facilitate the building of trust, efficacy, or competence among either citizens or government officials. The Obama Administration has thus far seemed to challenge the failings of existing dominant public engagement processes. These are reviewed in the following section.

Overview of Administration Participation Efforts

Public participation. Citizen empowerment. Transparency and openness in government. These have been hallmarks of the young Obama Administration. On the President's first full day in office (January 21, 2009), he signed a Presidential Memorandum directed to the heads of the various federal departments and agencies.¹ In it, he stated his commitment to and expectation for transparency, public engagement, and collaboration across agencies and organizations. On December 9, 2009, Office of Management and Budget Director, Peter Orszag signed a memorandum to department and agency heads specifying the actions that needed to be taken to promote the values identified in the President's memorandum.² Summarizing the values, Orszag noted (p. 1):

The three principles of transparency, participation, and collaboration form the cornerstone of an open government. Transparency promotes accountability by providing the public with information about what the Government is doing. Participation allows members of the public to contribute ideas and expertise so that their government can make policies with the benefit of information that is widely dispersed in society. Collaboration improves the effectiveness of Government by encouraging partnerships and cooperation within the Federal Government, across levels of government, and between the Government and private institutions.

The specific actions outlined by Orszag consisted of: (1) Publish government information online, (2) Improve the quality of government information, (3) Create and Institutionalize a Culture of Open Government, and (4) Create an Enabling Policy Framework for Open Government. The centerpiece of the action steps is for each department and agency to prepare and publish an open government plan that details how they are meeting and will continue to meet these open government objectives.

In addition to these memoranda, the Administration has experimented with social and internet technologies to engage citizens with the White House, with Congress, or with each other. For instance, the Administration has twice utilized a process of co-production of citizen participation (Bryer, 2010). In other words, the Administration has asked volunteer citizens to convene community forums at a time and place of their choosing. Volunteer conveners received discussion questions but were otherwise left on their own with the only request being that they report on the discussions to the Administration. In December 2008, during the transition from the Bush to Obama Administration, citizens were asked to convene health care community forums. More than 3200 such forums were convened around the country, and the Department of Health and Human Services issued a report several months later providing a thorough analysis of the information they received. (A video of the author discussing these forums is available on YouTube at <http://www.youtube.com/watch?v=8wNF6Fs95zE>). This process was repeated in December 2009, when the Administration asked citizens to convene community forums on the issue of jobs creation.

In addition to these social technologies, the Administration has utilized internet media and technology in various ways. Early in the Administration's tenure, officials facilitated an electronic town hall meeting (see <http://www.whitehouse.gov/openforquestions>). Citizens were invited to submit questions electronically that they wanted President Obama to answer during the town hall. Empowering citizens to decide which questions should be answered in the limited time of the town hall meeting, the President agreed to answer the questions receiving the most votes by citizens on an interactive website. More than 100,000 questions were submitted and 1.5 million votes cast. The

1 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government

2 http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

President responded, to one degree or another, as promised, even to a politically awkward question regarding the legalization of marijuana as a possible economic stimulus. A similar technology-facilitated citizen voting process was used to compile the “Citizen’s Briefing Book” (see <http://www.whitehouse.gov/blog/Meet-the-Office-of-Public-Engagement-and-the-Citizens-Briefing-Book>).

Specific Administration efforts that will be analyzed in this paper consist of:

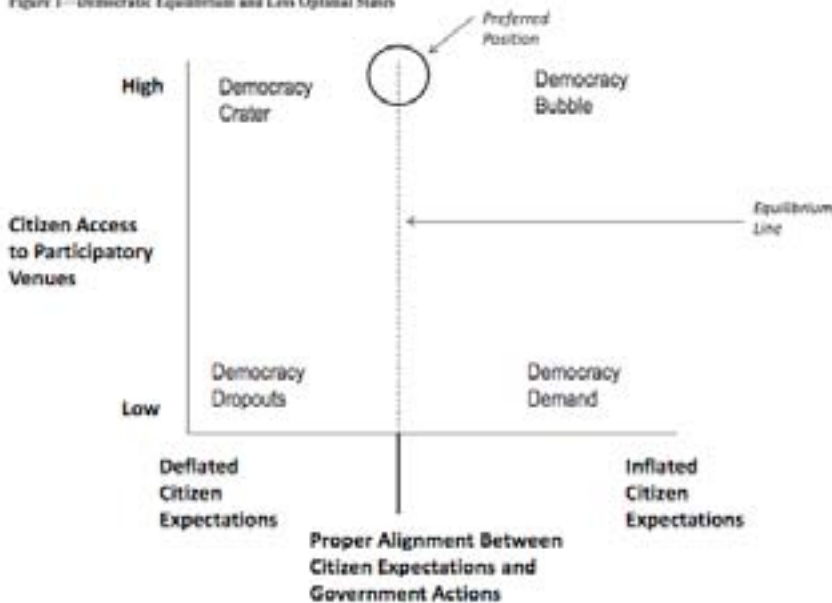
- Open government plans for the Departments of Education and Health and Human Services
- Community health care and jobs creation forums
- Electronic town hall meeting with President Obama

These efforts are chosen to reflect the wide array of initiatives taken within the Administration. They are not intended to be exhaustive but merely representative.

On Bubbles

A bubble is defined as when “asset prices rise, [which] is followed by a collapse and widespread default” (Allen and Gale, 2000, p. 236). They emerge “as a self-organizing process of infection among traders leading to equilibrium prices which deviate from fundamental values” (Lux, 1995, P. 881). In terms of citizen engagement, we might define the asset as citizen trust in government. We can further identify the emergence of bubbles as a self-organizing process of infection among citizens leading to equilibrium asset values which deviate from fundamental values. That is, a democracy bubble can be said to occur when citizen trust in government is empirically greater than it should be, given the actual value of democratic opportunities made available to citizens. The fundamental values are based on healthy citizen skepticism of government, rather than blind or exaggerated trust or distrust; they are also based on informed or educated alignment between citizen expectations regarding their power in a participatory process and what government is actually able or intends to deliver.

Figure 1—Democratic Equilibrium and Less Optimal States



In thinking about a democracy bubble and what is depicted in figure 1, it may be best to first think of an example of the much more commonly discussed economic bubbles. Take the housing value bubble that served as the primary culprit leading to the 2008/2009 economic recession. In this situation, public policies and lender policies made it easier for consumers to access or participate in the housing market (the vertical dimension in figure 1). Concurrently, lenders, government officials, real estate agents, and other consumers received information that suggested housing prices were high and were only going to get higher. There was no losing gamble associated with the purchase of a

house. However, as it has come to be known, consumer expectations regarding the value of property were inflated; actual values were less (perhaps significantly less) than what investors, lenders, and consumers were paying. Combining the spread of inflated expectations with the ease of access to the market, we realize the beginnings of a bubble. (Granted, there were other factors at play in the housing bubble, such as predatory lending practices and issuance of subprime mortgages, but the bubble would not have grown if consumers did not believe the expectation of ever-rising property values and if lending standards had not been relaxed so dramatically).

Access to markets or to participatory venues is controlled institutionally and through regulatory bodies. Consumer or citizen expectations are shaped by social and cognitive forces, specifically the tendency for humans to seek shortcuts to making decisions. Scholars have referred to this kind of phenomenon as an informational cascade (Bikhchandani, Hirshleifer, and Welch, 1992) or availability cascade (Kuran and Sunstein, 1999). “An information cascade occurs when it is optimal for an individual, having observed the actions of those ahead of him, to follow the behavior of the preceding individual without regard to his own information” (Bikhchandani, et al., 1992, p. 994). In other words, an individual will not perform his own information search, critical analysis, or other examination if he perceives a decision made by those who preceded him to be credible. Such an information cascade enhances the perceived that the “availability cascade is a self-reinforcing process of collective belief formation by which an expressed perception triggers a chain reaction that gives the perception increasing plausibility through its rising availability in public discourse” (1999, p. 683). Cascades are sustained through an individual desire to reduce decision and information search costs through the use of social cues. The result is that “individuals rapidly converge on one action on the basis of some but very little information” (Bikhchandani, et al., 1992, p. 994). This herd behavior (Banerjee, 1992) can be harmful to both the individual, who may act in a manner opposed to his self-interest, and may be harmful to society, as complete information internalized by diverse actors is never explicitly considered in the context of the decision or action.

The housing bubble is a useful example here again. Perception regarding the ability to “flip” a house or never lose an original investment, particularly when combined with the easy access lending opportunities (i.e., zero down, interest only loans), spread through an information cascade through networks of individuals, including individual consumers, amateur investors, and novice real estate agents. Each person took a cue from the last person to enter the market, expecting relatively easy profit, without critically examining the basis of the previous actors’ decisions. As more individuals adopted the perception, the belief became more widely available so as to be seen as absolute truth, thus expanding the bubble with an increasing number of ill prepared consumers, investors, and agents.

Bringing the discussion back to public participation we see one immediate parallel: access. As discussed previously, the Obama Administration has increased access to participatory venues, with two of their three core values listed as public participation and transparency. Particularly through social networking and media technologies, citizens have access unparalleled in United States history. The question, then, is whether there is alignment between what the Administration is delivering through the participatory venues they are creating or enabling, or if citizens are expecting to be able to influence decision-making to a greater extent than they are able to, and if they trust the Administration to do the right thing more than they should. Based on the alignment between citizen expectations and government actions, and given high levels of citizen access, we can perceive an equilibrium state, a democracy bubble (inflated expectations), or a democracy crater (deflated expectations).

The preferred position is identified as the point where citizens have high levels of access to participatory venues, know what those venues are intended to achieve, and participate willingly given those expectations. More typical than the preferred position along the equilibrium line is partial access, such as that experienced in a public hearing. Citizens are limited in most public hearings in

that they are required to travel to a designated location, prepare remarks of typically no more than three or so minutes, and not receive guidance in that process for how to improve their argument. Citizens who have experience with the public hearing may reside on the equilibrium line, or they may have slightly deflated expectations (leading potentially to democracy dropouts); those who are new to the process may enter with slightly inflated expectations and, based on their experience, either shift back to the equilibrium line, further inflate their expectations, or move in the full opposite direction.

A democracy bubble emerges when inflated citizen expectations are paired with high levels of citizen access. Inflated expectations can be spread through communities based on the information and availability cascade principles. With social networking technology both feeding into the Administration's engagement efforts and used as a tool in those engagement efforts, the potential for rapid diffusion of exaggerated expectations is perhaps more likely than without such networking tools. Analysis of select Administration engagement tools will suggest possible bubble emergence. On the other hand, social dynamics associated with the debate and passage of health reform legislation throughout 2009 and early 2010, as well as what the Southern Poverty Law Center has classified as "rage on the right" (Potok, 2010), we may be witness not to the emergence of a bubble but emergence of what is being labeled here as a democracy crater. This is where access remains high, particularly again thanks to the widespread use of social networking and media tools, but citizen expectations are fully deflated; citizens have no faith or belief that the Administration will deliver on promises or pay heed to what they have to say. In actuality, if citizens utilized the participatory venues, they could feasibly make some difference in shaping decisions. Citizens expect less of government than what government can actually deliver.

The focus of this essay is primarily on those three positions—preferred position, democracy bubble, and democracy crater. Two other positions are identified, however. Let us assume, for discussion purposes, that the Administration reacts to the rage on the right or the otherwise passionate citizens who Administration officials perceive to be unfairly critical given Administration intentions and actions. That reaction might take the form of limiting access that was previously granted more openly; they may close certain social media and networking channels, for instance. Such action might perpetuate or exacerbate pre-existing deflated citizen expectations. The consequence of limited access and deflated expectations may be what is labeled in figure 1 as democracy dropouts; citizens will remove themselves from all efforts to engage and have their voice heard. At this position, the costs of participating are exceedingly high (Cooper, 1979), and citizens have such low expectations, despite real potential for influence, to try to engage.

Opposite this position, on the other side of equilibrium, is the pairing of inflated citizen expectation and low access. The costs of citizen participation are high, but citizens may have received information through their networks suggesting that if they show up to a public meeting, or participate in an adversarial action, for example, they may be willing to pay the cost of engagement in anticipation of reward. However, that reward is not likely to be realized. This position is labeled as democracy demand but may just as easily be labeled as democracy disappointment. Citizens, after exerting energy and incurring cost, are bound to realize the futility of their actions, at least in terms of what they expected to accomplish through their involvement. After such experiences, citizens may be more likely to shift left either to equilibrium or further to become a democracy dropout.

A Bursting Bubble

The same social and cognitive phenomena that create a bubble can lead to a burst bubble—information and availability cascades. The spread of information through networks that diffuses with exponentially greater rapidity as each successive individual is infected or influenced can reverse with surprising ease the apparent herd behaviors initially created. The fragility of a mass perception indicates the lack of intense commitment in society for any particular set of beliefs, certainly those beliefs related to politics, economy, or culture (Bikhchandani, et al., 1992).

Triggers for the herd to reverse course can be several. The first may be the experiences of a citizen or prominent citizen that highlights the inflated citizen expectations. Assuming the majority of citizens do not conduct their own search or analysis—that is, absent critical judgment (Yankelovich, 1991)—such shift in public opinion is apt to deflate expectations.

A bubble may burst as well based on Administration actions, rather than citizen or prominent citizen experiences. For instance, the Administration might implement their participatory mechanisms as intended, thus making clear for the masses that too much was expected of them. For instance, all citizens might not be treated as political equals; different participatory mechanisms might lead to different outcomes; inclusion of citizens might be made available in some issue areas but not all.

A bubble may further burst if, despite Administration intentions, the participatory mechanisms are incapable of handling the masses attracted to the process given the inflated expectations and ease of access. We might look to this explanation for one of the reasons why the housing bubble burst; the system was not designed to successfully manage the large quantity of participants in the housing market, particularly some participants who were not qualified. If Administration officials are not ready to manage less than qualified individuals as active citizens, the mechanisms may crumble under their own weight, leading to deflated expectations.

Last, a bubble might burst even if the inflated expectations are maintained through the term of the Administration; unless the participatory mechanisms are institutionalized in a manner consistent with citizen experience, subsequent Administrations may disassemble them, leading to deflated expectations. The history of executive initiatives in the United States makes clear this is a real threat. Whatever the cause of the bursting bubble, the consequences are likely to be similar. Assuming access remains open, the herd will move rapidly towards the crater, leaving society and communities worse off than they were prior to the start of the Administration's efforts. If access is closed, potentially due to the failure of participatory mechanisms to support the masses and their expectations, citizens will rapidly sink to become dropouts. Their expectations will be deflated, and it will be more difficult to engage. Neither outcome is desirable, and thus the challenge is to ensure that expectations are properly managed and institutions properly designed to approximate the preferred position.

Criteria for Analysis

Select Administration participatory efforts are analyzed. Criteria for analysis of these engagement efforts will be the following: (1) degree of inclusiveness, (2) degree of power granted to citizens, (3) intensity of involvement expected of citizens, and (4) extent of substantive versus symbolic empowerment, defined as an alignment between rhetoric or promises of the engagement and the implementation of the engagement (or, expectations of the engaged and experiences of the engaged). The first three elements are descriptive and based on Fung's (2006) democracy cube. The fourth element is evaluative and may be the core element in determining the probability of a bubble bursting.

Degree of Inclusiveness

Who is invited to participate? Cooper, Bryer, and Meek (2006) further break this question into three parts:

- a. How many citizens are invited?
- b. What kinds of citizens are invited?
- c. What kinds of expertise are invited?

On the latter question, Fung (2006) offers eight potential options: (1) expert administrators, (2) elected representatives, (3) professional stakeholders, (4) lay stakeholders, (5) random selection, (6) open, targeted recruiting, (7) open, self-selection, and (8) diffuse public sphere.

Degree of Power Granted to Citizens

How much power are participants granted? There have been several alternatives written to describe degree of citizen power in participatory arrangements. Arnstein (1969) offers a ladder of participation in which citizens are seen to have complete authority (top rung of the ladder) or are manipulated by elites with no power (bottom rung of the ladder). Rosener (1978) identifies thirty-nine participatory techniques to fulfill some combination of fourteen possible functions, with some functions granting power to citizens and some not doing so. The framing that will be employed here to maintain consistency with the other descriptive questions is taken from Fung's (2006) democracy cube. Citizens have either no authority or full authority on a continuum of citizen power. Options listed consist of: (1) personal benefits and no authority, (2) communicative influence, (3) advise and consent, (4) co-governance, and (5) direct authority.

Intensity of Involvement Expected of Citizens

Related to degree of power, Fung (2006) develops a continuum of engagement intensity, ranging from least to most intense as follows: (1) listen as a spectator, (2) express preferences, (3) develop preferences, (4) aggregate and bargain, (5) deliberate and negotiate, (6) deploy technique and expertise.

Extent of Substantive versus Symbolic Empowerment (alignment)

This element is evaluative and may be the core element in determining the probability of a bubble bursting. Assessment is based on the words used to introduce the participatory processes and the actual processes implemented. This is held as an indicator of citizen expectations: are citizens promised more than what is delivered or made available? Additional research can be conducted that specifically asks participating citizens about their expectations regarding a given participatory process. For this analysis, over-promising is interpreted as inflated expectations; under-promising is interpreted as deflated expectations.

Engagement Process Assessment

Specific Administration efforts that will be analyzed in this paper consist of:

- Open government plan for the Departments of Education and Health and Human Services
- Community health care and jobs creation forums
- Electronic town hall meeting with President Obama

These efforts are chosen to reflect the wide array of initiatives taken within the Administration. They are not intended to be exhaustive but merely representative.

Open Government Plans

The December 9, 2009, OMB memorandum required that agencies in the federal government develop an open government plan focusing on how the agency would develop or facilitate enhanced transparency, collaboration, and public participation. Agencies were required to unveil an open government website by February 6, 2010 with a URL common across agencies ([http://www.\[agency\].gov/open](http://www.[agency].gov/open)). Also on February 6, agencies were required to open public comment to solicit citizen ideas on how to enhance transparency, collaboration, and public participation. These citizen inputs were expected to be incorporated, as appropriate, into the draft open government plans, which were to be released at April 7, 2010 for additional citizen comment. The initial public comment period was open through March 19, 2010.

Most agencies for the public comment utilized technology provided by IdeaScale; for instance, the U.S. Department of Education's public comment website was <http://openeducation.ideascale.com/>. The IdeaScale technology allowed users to post ideas, respond to the ideas of others, and vote

ideas as favorable or unfavorable. As such, the technology was highly interactive. In summary, twenty-three agencies utilized the IdeaScale technology for public involvement. A total of 2,188 ideas were posted; 21,706 votes were cast on the favorability of ideas; 3,443 comments were offered in response to posted ideas (<http://www.opengovetracker.com/>). In the Department of Education, a total of 109 ideas were offered; 1,396 votes were cast; 209 comments were made in response to ideas; 77 unique authors wrote either ideas or suggestions.

According to the Department of Education, citizens were invited to do the following (<http://www2.ed.gov/print/about/open-submit-idea.html>):

We invite your ideas about what ED can do to further improve transparency, participation, and collaboration. You can submit an idea, or comment and vote on others' ideas. Topic areas for this discussion are:

- Transparency—data availability, information quality, accountability
- Participation—public feedback and public involvement, tools and strategies
- Collaboration—working together: governments, businesses, nonprofits
- Innovation—new ways of doing business, new tools
- Help us improve this dialog site—suggest ways to improve this site

We will not be able to respond to individual ideas or comments; however, all ideas will be read, and this discussion will help inform thinking that goes into the development of the ED plan.

Terms of participation for the site were posted online (<http://www.usa.gov/webcontent/open/terms.shtml>). These terms established ground rules for participation. Rules specifically sought to mitigate against offensive or abusive material from being posted. In summary, the rules stated: “In general, agencies may: approve ideas; reject ideas if they violate the terms laid out in this document; or move ideas to an off-topic community if they do not violate these terms but are considered to be off-topic. However, in some rare cases, agencies may also choose to directly edit the text of your idea in order to redact any Personally Identifiable Information (PII) (e.g., your social security number) that you may have included in your idea. Agencies will not use this editing capability to alter the substance of ideas submitted.”

Some agencies, such as the Department of Health and Human Services, used a simpler blog technology to receive citizen input (<http://www.hhs.gov/open/discussion>). With this technology, citizens were invited to post ideas, and users could respond to what other users wrote. There was no voting process in place. HHS asked for feedback in five areas:

1. Leadership and Governance—How can Open Government efforts be led and managed at HHS on an ongoing basis, and how can HHS incorporate these efforts into the fabric of HHS governance and operations? (Example: changes in current HHS practices and policies, etc.)
2. Transparency—How can HHS promote accountability, improve public understanding of what HHS does, help illuminate what's going on with respect to the nation's health and well-being, help spark action and innovation to bring Americans inside HHS and our operating divisions? (Examples: web casting, video, data sets we should publish, feedback on the quality of the data, etc.)
3. Participation—How can HHS improve the ability for the public to participate in HHS matters, encourage contributions of ideas and expertise by citizens on key issues? (Example: new feedback mechanisms that create easier methods of public engagement, innovative methods such as prizes and competitions, the use of technology platforms to facilitate new forms of engagement, etc.)
4. Collaboration—How can HHS facilitate cooperation and partnerships across the government, and boost collaboration between the government and private institutions? (Example: data sets that can be used by other organizations, technology platforms, common tools or formats, business

practices, etc.)

5. Innovation—Submit innovative ideas for major new transparency, participation, and/or collaboration initiatives that HHS can implement to improve agency operations and better serve Americans. What partners should HHS collaborate with for this initiative? What tools or platforms should HHS use for this initiative?

Citizens were informed that their input was welcome. “On behalf of the Department of Health and Human Services (HHS) welcome to the conversation about Open Government! We are eager to get your thoughts regarding how we can make HHS more transparent to the public improve accountability, increase opportunities for the public to engage in what we’re doing, and encourage collaboration between our employees, citizens, and the private sector” (<http://www.hhs.gov/open/discussion/>).

Degree of Inclusiveness

Participation in the open government plan discussions was open to all citizens, with no pre-requisites for expertise. The stated ability to edit citizen comments in the Department of Education case, however, suggests that unprepared citizens who make off-topic comments will not be given full participation rights. Otherwise, the process was open to anybody with an Internet connection.

Degree of Power Granted to Citizens

Using Fung’s continuum of degrees of power, citizens invited to participate in the open government plan discussions were doing so either with personal benefits and no authority or, at the most, the ability influence through their messaging. It is unclear the extent to which agency officials will pay attention to citizen input, as neither agency details precisely how they will read or interpret the multitude of comments.

Intensity of Involvement Expected of Citizens

Similarly, citizens were limited in the intensity of their involvement. They were given opportunity to express their preferences and to possibly develop preferences but to a limited degree. The technologies allowed for possible give-and-take dialogue but not in an easy manner.

Extent of Substantive versus Symbolic Empowerment (alignment)

Defined purposes of the engagement effort were somewhat ambiguous. Citizens were told that their advice was sought and that their thoughts are valued. As such, citizens have the opportunity to assign their own expectations, and the agencies need not deliver specific targeted processes or outcomes. Once the open government plans are released, they can be analyzed to determine the extent to which citizen comments were utilized in crafting the plan.

Community Forums

In December 2008 and 2009, the Administration (or the Transition Team initially), called on citizens to convene community forums on important issues the Administration planned to address: health care and jobs creations. A total of 3,276 forums were convened on health care in 2008; the Administration has not yet released data on the number of forums convened in 2009 on jobs creation.

In an official report released by HHS in 2009 that analyzed citizen feedback at the health care forum, citizens were invited to: “host and participate in Health Care Community Discussions to talk about how to reform health care in America. Over 9,000 Americans in all 50 states and the District of Columbia signed up during the holiday season to host a Health Care Community Discussion

and thousands more participated in these gatherings. Friends, family, neighbors, and co-workers, representing the views of both health care patients and providers, came together in homes, offices, coffee shops, fire houses, universities, and community centers with a common purpose: to discuss reforming the health care system” (U.S. Department of Health and Human Services, 2009, p. 5).

The White House Office of Public Engagement invited citizens to convene community jobs forums with the following message (White House, 2009):

This Thursday, the President is hosting a discussion at the White House to explore every possible avenue for job creation and get ideas from CEOs, small business owners, economists, financial experts, labor union representatives, nonprofit groups and regular Americans who have felt the impact of this economic crisis firsthand.

But you don't need to be at the event in DC to participate. Today we're announcing nationwide community job forums that will run from November 30 through January 7th. These discussions, among neighbors, co-workers and friends, will be a source of insights and ideas that will inform the President's approach to job creation. Through WhiteHouse.gov, hosts can upload the results of their discussions. Back here at the White House, we'll compile the feedback into a report that will be sent to the Oval Office for review.

Let us know if you are interested in organizing a jobs forum in your community, and we'll follow up with discussion questions and other materials to make your event as productive as possible. We're not able to offer an events center where you can find events already happening, so you haven't heard of one in your area, start your own and reach out to your network for participants.

In both cases, the Administration provided discussion questions and asked forum conveners to send notes from the discussions back to the White House. Other characteristics of the engagement efforts are as follows.

Degree of Inclusiveness

Like the open government plan discussions, a wide array of citizens was invited to participate in the forums. The process of inviting citizens was driven by forum conveners utilizing a co-production process of civic engagement (Bryer, 2010), in which local citizens performed the labor of producing the engagement experience; the Administration provided the framework. Given the nature of invitations coming from 3,276 different forum conveners (in the case of the health care forums) around the country, it cannot be determined whether participation was fully open in all cases and/or if conveners utilized a system of targeted recruiting.

The Administration has released data on who participated: “Health Care Community Discussion hosts submitted over 3,276 group reports to the Change.gov reporting Web site. Almost three-fourths of the reports (72%) could be categorized according to the majority of participants. Of these reports, over three-fourths were attended by a majority of everyday Americans, 16 percent were attended by a majority of health care providers, and 8 percent were attended by a majority of members of advocacy organizations” (U.S. Department of Health and Human Services, 2009, p. 24). Further, 63 percent of participants came from the south and west United States; 8 percent of participants came from rural areas; 35 percent of participants had income of \$25,000 or less. No data on participants have been released for the jobs forum as of March 31, 2010.

Degree of Power

Once citizens showed up at a community forum, they were guided through discussion questions provided by the Administration. The Administration suggested that the input received could inform the policymaking process. As such, citizens were offered what Fung (2006) calls communicative influence. They had through these forums the opportunity to tell stories and suggest ideas that might be identified as meaningful and credible for the future decision-making process.

Intensity of Involvement Expected of Citizens

The intensity of involvement may have varied forum to forum, given the co-produced nature of the engagement process. The Administration, once it asked for volunteer citizens to serve as conveners, lost control over how the forums would be conducted in any precise manner. As such, all six of Fung's points along the intensity of involvement continuum may have been realized in at least one forum. Citizens may have listened as spectators to a panel of local health care or jobs creation experts; they have been given opportunity to share orally or in writing their preferences; they have developed their preferences through learning. Going further, conveners may have facilitated their groups to achieve consensus on certain ideas, thus aggregating/bargaining and deliberating/negotiating may have been expected. The co-production model allowed for total variation in implementation of the engagement process.

Extent of Substantive versus Symbolic Empowerment (alignment)

In the official report containing analysis of citizen feedback on health care reform, the Administration stated: "Friends, family, neighbors, and co-workers, representing the views of both health care patients and providers, came together in homes, offices, coffee shops, fire houses, universities, and community centers with a common purpose: to discuss reforming the health care system" (U.S. Department of Health and Human Services, 2009, p. 5, *italics added*). On the jobs creation issue, the invitation to citizens to convene forums noted: "These discussions, among neighbors, co-workers and friends, will be a source of insights and ideas that will inform the President's approach to job creation" (White House, 2009, *italics added*). At the least, the forums were pitched as opportunities for citizens to discuss matters of national importance; at the most, forums were pitched as opportunities to inform the President's decision-making. The HHS report documenting forum discussions provides highlights from five forum conveners as to why they volunteered their time (2009, p. 23), and these ideas were consistent with the twin expectations of discussing and informing.³

In terms of actual policymaking, however, the extent to which these forums have been tools to inform is perhaps questionable. The HHS report was released in March 2009 after the health care debate commenced, and the report was never acknowledged by the President in public remarks on health care reform, nor was it ever the subject of Congressional inquiry in any formalized manner. There may thus be a mismatch between promised expectations and what was implemented.

Electronic Town Hall

Early in President Obama's term in office, the White House announced an electronic town hall meeting. The President was situated in the White House, with invited guests seated around him, and the event streamed live online. The majority of questions answered by the President were chosen by citizens; they submitted questions online and voted on questions asked. The top voted questions received a response from the President. The process was named Open for Questions. According to the terms of service (<http://www.whitehouse.gov/ofqtos>):

We invite you to participate in Open for Questions. During this special event, participants of all ages may post questions to the President about the economy on WhiteHouse.gov. Participants will also be able to rate the questions and the President will answer some of

³ Note: A public records request was submitted in April 2009 for all notes from health care forum conveners submitted to the Administration. As of March 31, 2010, they have not been delivered.

the most popular ones.

WhiteHouse.gov hopes to receive questions and opinions from all viewpoints. Open for Questions will be a community-moderated event in order to retain focus on the designated topic and to ensure that the event remains appropriate for participants of all ages. Accordingly, WhiteHouse.gov asks all participants to agree to the following Terms of Participation:

You agree to post only questions related to the economy (including topics essential to long term economic growth, such as education, fiscal responsibility, green jobs and energy, health care reform, and home ownership).

Because Americans of all ages will be part of this event, we ask all those who elect to participate to conduct themselves in a civil manner—to refrain from posting threats, obscenity, other material that would violate the law if published here, abusive language, and sexually explicit material.

In total, 92,937 people submitted 103,978 questions, and cast 1,782,650 votes in the approximately two weeks leading up to the event. Attempting to read all submitted questions and vote on said questions to lift it to the top of the question queue could be problematic, given the vast number of questions to read.

Degree of Inclusiveness

As with the open government plans discussions, this process was open to all who wished to participate. No information was collected regarding the background or expertise of the questioner, and thus there was no discrimination based on demographics of the questioner, except for the demographic constraints that might prevent an individual from accessing the web.

Degree of Power Granted to Citizens

The power granted to citizens was explicit in this case. They could influence through their posting and voting behavior the questions President Obama answered at the town hall meeting. There were no expectations set beyond that regarding policy action or involvement. Involvement was limited to this one event.

Intensity of Involvement Expected of Citizens

As with the degree of power the expectations were explicit. Citizens could express their preferences for questions to be answered by the President. There was no mechanism for dialogue or deliberation across citizens regarding the questions that could be asked; engagement was based on solitary actions taken.

Extent of Substantive versus Symbolic Empowerment (alignment)

Of all cases discussed here, this is the most explicit and least ambiguous participatory process. Citizens had a clear indication of what they could ask, how they could vote, and thus how they could potentially influence the questions President Obama addressed during the town hall meeting. The President responded according to this expectation.

Discussion and Conclusion

Three examples of Administration public engagement were presented here. More data can be

collected for each case to further substantiate the assessments offered. Specifically, in examining citizen expectations, it would be helpful to collect information from citizens directly. Unfortunately, privacy restrictions prevent access to personally identifiable information, though efforts to access such data continue.

Overall, based on the assessment presented, there appears potential for a bubble to emerge. For one, access to these participatory venues is wide open. Even the web-based systems can be accessed by individuals if they have local libraries or other entities that might provide such access. Secondly, expectations have the potential to be inflated, as the promises, except in the case of Open for Questions, are somewhat ambiguous. In the community forums, citizens may participate given their perception that the Administration will listen to what they have to say but then find, as in the case of the health care forums, that their words, collectively, were not explicitly recognized during debate. Or, in the case of jobs forums, the President released his set of jobs creation policy ideas just a couple of days after citizens were invited to give him input. In the forums, there was one indicator that the Administration paid attention to stories told. One woman who participated in a forum at the University of Central Florida told a particularly compelling story about her and her family's challenge to get affordable health insurance, given pre-existing conditions and other challenges. The convener of that forum repeated her story in the report sent to the White House; that woman was later invited to attend the State of the Union as the First Lady's guest in 2010 (College of Health and Public Affairs, 2010). Thus, at least, compelling stories of citizens may have been transmitted and heard by the Administration, if not policy ideas (Bryer, 2009).

A bubble (and a bursting bubble leading to the democracy crater) can be avoided through Administration actions that ensure expectations are managed and capacities for meeting expectations, for both Administration officials and citizens, are established. Ambiguous participatory mechanisms in their intent can allow citizens to develop and assign their own expectations to the processes. For instance, citizens in the open government plan discussion process may participate expecting that if their idea receives the most votes of support from other users of the system, it will be adopted by the agency. This is not necessarily the case; indeed, it is possible a good idea that received no votes may be adopted whereas an idea with multiple votes is not. Either path is a possibility, but neither path is offered as such in establishing expectations for citizens. In this example, citizens had a real opportunity, with a good idea, to influence agency policies, but expectations were ambiguous. On the other hand, in the Open for Questions case, there was no ambiguity in expectations defined or delivered, but power to influence was limited to what question the President would answer at a single meeting.

It may be appropriate for the Administration to give different amounts of power to citizens in different issue or management areas, but if this is done, as above, expectations would best be made explicit. Likewise, if some citizens are excluded from certain conversations, reason would best be given. For example, the Administration has asked for community forums on health care and jobs creation, but they have not asked for community forums on immigration, education, climate change, or other issues. With such variation in processes devised across issue areas, citizens may at first become involved but then lose faith, leading to the democracy crater. If the Administration is clear in explaining why citizens are given what power in which issue areas, they can ensure equilibrium.

Capacity of the Administration to manage a potential influx of citizens into participatory processes is vital, particularly if participating citizens are not fully capable of engaging with more complex issues. Part of the capacity is to ensure that Administration and agency officials have the skills necessary to moderate and facilitate both online and offline meetings. Additionally, in order to facilitate the development of citizen capacity, officials might develop tools for educating the citizenry on policy issues while engaging them and soliciting their input. Without education, citizens may at first feel empowered but may then quickly realize their limitations, particularly once they read ideas and comments from citizens they perceive to be more informed.

Last, institutions can be created to maintain expectations at a steady level for citizen engagement that go beyond the Obama Administration. Following the Bush Administration, the Obama team enhanced access for citizens to participatory venues. This is real change and positive change. However, the next Administration might just as easily reduce access, which could lead citizens towards the democracy crater and potentially to become democracy dropouts. One means to institutionalize is to create infrastructure for citizen engagement through an office like the Government Accountability Office. A Director of National Public Engagement post might be created in which an individual is appointed by the President to serve for five to ten years, thus ensuring service across Administrations. The new office would be charged with devising engagement strategies to inform Congressional and Administration decisions in a nonpartisan manner. As such, the engagement would be removed from potential partisan bias that might be perceived as attempts to manipulate rather than empower the citizenry.

Such reforms can also help dig citizens out of the democracy crater, where some citizens might travel and some—such as tea party activists—already reside. Ultimately, though, the assessment is positive in outlook. Extending and enhancing access gives citizens opportunity to develop their citizenship skills, potentially influence policy, and potentially become better connected to community life. The Administration can be applauded for participatory innovations, but the Administration needs to proceed strategically to ensure the innovations do not produce more harm than good and to ensure that the real change they are producing is not whisked away in the next Administration as rapidly as an information cascade infects the citizenry.

References

- Adams, Brian. 2004. Public Meetings and the Democratic Process. *Public Administration Review*, 64(1): 43-54.
- Allen, Franklin and Douglas Gale. 2000. Bubbles and Crises. *The Economic Journal*, 110(460): 236-255.
- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35: 216-224.
- Banerjee, Abhijit V. 1992. A Simple Model of Herd Behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(3): 797-817.
- Bickhchandani, Sushil, David Hirschleifer, and Ivo Welch. 1992. A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change as Informational Cascades. *Journal of Political Economy*, 100(5): 992-1026.
- Bryer, Thomas A. 2009. Beyond Storytelling: Promoting Educated Involvement Among Citizens in Health Care Reform. *PA Times*, August: 5.
- _____. 2010. Living Democracy in Theory and Practice: Getting Dirty in a Local Government Incorporation Process. *Public Administration and Management*, 15(1): 259-304.
- College of Health and Public Affairs. 2010. State of the Union to Include Participant in College Forum. Online. Accessed March 31, 2010. <http://www.cohpa.ucf.edu/StateofUnionGuest.shtml>
- Cooper, Terry L. 1979. The Hidden Price Tag: Participation Costs and Health Planning. *American Journal of Public Health*, 69(4): 368-374.
- Cooper, Terry L., Thomas A. Bryer, and Jack W. Meek. 2006. Citizen-Centered Collaborative Public

Management. *Public Administration Review*, 66(Special Issue): 76-88.

Crenson, Matthew and Benjamin Ginsburg. 2002. *Downsizing Democracy: How America Sidelined its Citizens and Privatized its Public*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Fung, Archon. 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(Special Issue): 66-75.

Innes, Judith and David Booher. 2004. Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory and Practice*, 5(4): 419-436.

Kuran, Timur and Cass Sunstein. 1999. Availability Cascades and Risk Regulation. *Stanford Law Review*, 51

Lukensmeyer, Carolyn and Lars H. Torres. 2006. *Public Deliberation: A Manager's Guide to Public Deliberation*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

Lux, Thomas. 1995. Herd Behavior, Bubbles and Crashes. *The Economic Journal*, 105(431): 881-896.

Macedo, S. 2005. *Democracy at risk: How political choices undermine citizen participation, and what we can do about it*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Potok, Mark. 2010. *Rage on the Right*. *Intelligence Report*, 137: Redman, E. 1973. *The Dance of Legislation*, New York, NY: Simon and Schuster.

Rosener, Judy. 1978. Citizen Participation: Tying Strategy to Function. In P. Marshall, ed., *Citizen Participation Certification for Community Development: A Reader on the Citizen Participation Process*, Washington, DC: National Association of Housing and Redevelopment Officials.

U.S. Department of Health and Human Services. 2009. *Americans Speak on Health Reform: Report on Health Care Community Discussions*.

White House. 2009. *Host a Community Discussion and Be Part of the President's Forum on Jobs*. Online. Accessed March 31, 2010. <http://www.whitehouse.gov/blog/2009/11/24/host-a-community-discussion-and-be-part-president-s-forum-jobs>

Wolin, S. 2008. *Democracy Inc: Managed Democracy and the Specter of Inverted Totalitarianism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Yankelovich, Daniel. 1991. *Coming to Public Judgment*, Syracuse, NY: Syracuse University Press.

“As contribuições do teatro do oprimido na formação política de militantes: Uma Experiência de Estudantes de Pedagogia do Campus Agreste da Universidade Federal de Pernambuco”

Erton Kleiton Cabral dos Santos

UFPE-CAA/Brasil

Allene Carvalho Lage

UFPE-CAA/Brasil

1. Introdução

Historicamente, a sociedade civil organizada por meio da atuação dos inúmeros movimentos sociais buscou as conquistas sociais que possibilitassem a sua inserção nos espaços de discussão política, assim como a (re) afirmação de suas identidades no contexto sócio-político, em seus territórios de atuação. Nesta direção muitas experiências educativas são utilizadas por estes grupos sociais como processos de formação política para o enfrentamento às desigualdades sociais e suas lutas pela cidadania. Entre estas experiências, tornam-se matéria de discussão neste artigo pelas características de inovação, que lhe é peculiar, as técnicas do Teatro do Oprimido enquanto prática educativa crítica. Utilizada como arma de politização e conscientização pelos movimentos sociais especialmente que lutam pela reforma agrária e por novas subjetividades como o movimento negro.

Discutir e compreender as contribuições sócio-educativas na formação, sobretudo, política dos atores sociais envolvidos em práticas de militância na luta para assegurar direitos civis, numa perspectiva de utilização de técnicas do arsenal proposto pelo Teatro do Oprimido, se torna necessário, na medida em que entendemos que tal prática educativa adquire consistência entre várias organizações da sociedade civil organizada. Considerando enquanto ponto de partida a experiência da excursão pedagógica promovida pelo Observatório dos Movimentos Sociais da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE – Centro Acadêmico do Agreste – CAA ao Fórum Social Mundial em 2009 na cidade de Belém – Pará, com estudantes do curso de Pedagogia, assim como a realização de uma oficina de Teatro do Oprimido com duração de três horas, que contou com um público de cinquenta e quatro pessoas, representantes de organizações civis de oito países da América do Sul e da Europa.

Segundo Augusto Boal que concebeu o arcabouço técnico e político bem como as técnicas do Teatro do Oprimido, este se refere a um conjunto de técnicas teatrais que visa sempre à “transformação da sociedade no sentido da libertação dos oprimidos” (BOAL, 2005: 19). Neste sentido a relação opressor/oprimido, um dos temas centrais que norteia esse conjunto de técnicas acaba adquirindo visibilidade, já que o seu principal objetivo é permitir que os atores sociais na condição de oprimidos, reconheçam tal estado e adquiram um posicionamento face ao opressor reivindicando, portanto sua libertação.

Ao considerar este conceito, se torna necessário contextualizá-lo frente ao cenário social que contribuiu para o surgimento do Teatro do Oprimido. Durante os anos de 1960 e 1970, a América Latina vivia os processos de regimes ditatoriais. No Brasil, o golpe militar de 1964 foi imposto como frente de combate ao comunismo, utilizando-se da repressão da tortura, assassinatos e a supressão de todos os direitos civis do povo brasileiro. Diante deste contexto Augusto Boal, dramaturgo e teatrólogo, idealizador e criador da técnica do Teatro do Oprimido sai para exílio político. Este fato histórico contribuiu significativamente para a multiplicação desta técnica fora do Brasil. Além do Brasil, outros países como Argentina, Peru, Uruguai, Portugal e França dentre outros, são alcançados ideologicamente pelo arquétipo que sustenta o Teatro do Oprimido. Estes assim como outros países se apropriam deste conhecimento e os utiliza como ferramenta, que possibilita discutir questões peculiares de opressão que ao invés de torná-los diferentes, devido ao contexto territorial que os diferencia, permite torná-los iguais devido à condição de opressão a que estão submetidos, mesmo com costumes e hábitos culturais distintos. Entre estes países há em

comum o fato de estarem submetidos a regimes ditatoriais.

O Teatro do Oprimido (TO), portanto, adquire inúmeros formatos e variações nas nomenclaturas utilizadas para designar esta técnica de Teatro Popular utilizadas não só por atores, mas também por estudantes, sindicatos e outros setores populares da sociedade civil, as técnicas do TO possibilitaram reflexão para a luta por libertação individual e coletiva, além da formação e conscientização sócio-política alicerçada na idéia de quebra/rompimento da condição de oprimido presente nas categorias, classes e grupos sociais frente a questões que permeiam as discussões de ordem étnica, cultural, de identidade e gênero, econômica e política.

Diante deste cenário, o presente trabalho visa discutir quais os processos educativos e formativos de militantes de causa sociais que constrói através do Teatro do Oprimido, à medida que a educação e outros campos de conhecimento (re) assumem seu papel na transformação dos atores sociais, se apropriando de metodologias específicas como o Teatro do Oprimido, transitando entre a política e a arte, na função de transformação da sociedade, como uma arma política, agente de modificações de sujeitos que por meio do teatro atinge a libertação das classes oprimidas historicamente, como também marginalizadas e subalternizadas, que lutam por seu reconhecimento e também espaço na sociedade reivindicando, portanto, a conquista das identidades e cidadania (BOAL, 2003), que deseja ser transformada, mas que também busca transformar o mundo.

2. Teatro do Oprimido

O conteúdo estético e político contido no conjunto de técnicas desenvolvidas no arsenal do teatro do oprimido buscam, sobretudo, a libertação das classes e grupos sociais oprimidos, por meio do diálogo, conscientização e politização (BOAL, 2005) adquiridos através do teatro, por meio de encenações ou mesmo jogos e exercícios de desmecanização físico e intelectual criado e adaptado para este fim, mas não só, pois o mesmo perpassa outras linguagens artísticas. “O Teatro do Oprimido nos liberta a todos, pois somos todos prisioneiros: os sentenciados, prisioneiros do espaço; nós, do tempo” (BOAL, 2003: 155).

No sentido de compreender a função educativa e política do Teatro do Oprimido, se torna necessário entender que muitos dos espaços em que está situado a sociedade civil organizada tornaram-se também espaços de discussão visando, portanto, os objetivos do Teatro do Oprimido. Segundo TEIXEIRA (2007), “O Teatro do Oprimido tem sido utilizado para encorajar a participação popular na discussão dos problemas públicos, sendo um instrumento de educação e participação popular” (p.97). Acrescenta ainda que enquanto prática educativa visa à transformação social, neste sentido concordando com BOAL (2003) quando afirma que “Queremos conquistar identidade e cidadania, porém só seremos cidadãos se formos capazes de intervir na sociedade e transformá-la naquela que desejamos” (p.156).

Um dos objetivos centrais do Teatro do Oprimido é transformar o espectador, entendido como ator social em protagonista da ação dramática na medida em que este experimenta em cena a sua realidade, vivenciada no presente através das relações de opressão das quais estão submetidas (BOAL, 2008). O reconhecimento deste papel promove o rompimento das relações existentes entre o opressor e oprimido e a transformação social almejada. Tal relação somente é alcançada, quando o sujeito extrapola os limites cênicos e encontra a realidade, pois “O Teatro do Oprimido transita constantemente entre a vida e a ficção, entre a realidade viva e a que podemos inventar, entre o passado, mas, sobretudo invade o futuro” (BOAL, 2003: 77). Quando o espectador experimenta vivenciar a ação dramática, torna-se espectador – este é o momento em que os sujeitos se envolvem na ação, substituindo o protagonista – e, portanto, acabam vivenciando sua realidade. Deste modo, é que os oprimidos poderão lutar por suas causas, na medida em que a experimentam, e, portanto, poderão de fato se tornar protagonistas na transformação de suas histórias de opressão. No Teatro do Oprimido “todos os seres humanos são atores, porque agem, e espectadores, porque observam.

Somos todos espect-atores” (BOAL, 2008: vii). Diante deste contexto,

Situando-se este teatro, portanto, nos limites entre ficção e realidade, e o espectador entre pessoa e personagem. Suas vertentes: pedagógica, social, cultural, política e terapêutica se propõem, a transformar o espectador (platéia) em protagonista da ação dramática (sujeito criador e transformador), estimulando-o a refletir sobre o passado, transformar a realidade no presente e inventar o futuro (TEIXEIRA, 2007: 94).

Sua função pedagógica é intervir socialmente, na medida em que promove uma nova consciência acerca dos fatos presentes na realidade. Sua contribuição é essencialmente política, pois política são todas as ações humanas, inclusive o teatro, (BOAL, 2005), como afirma Boal que nos diz ainda que o teatro inicialmente era uma manifestação popular, do povo e para o povo, onde todos poderiam participar sem impedimento, mas que a aristocracia se apropriou deste meio artístico, criando divisões, inclusive de classe, com o propósito de difundir suas ideologias, que historicamente foram as causadoras das desigualdades sociais que acentuadamente marcaram a história da humanidade (BOAL, 2005). Sendo assim, o acesso ao teatro pelas classes populares tornou-se impedimento surgindo, portanto uma expressão artística denominada de Teatro Popular, de onde se originou o Teatro do Oprimido, onde necessariamente não é preciso acontecer em espaços formais, como o edifício teatral, mas sim onde o povo esteja como nas ruas, nas feiras livres, nas comunidades, nas escolas, em organizações não governamentais, em movimentos sociais etc. A dinâmica do Teatro do Oprimido é, sobretudo, de politização das massas: “Teatro é arte e sempre foi arma. Hoje, mais do que nunca, lutando pela nossa sobrevivência cultural, o teatro é arte que revela nossa identidade e arma que a preserva” (BOAL, 2003: 91).

Para Augusto Boal, o Teatro do Oprimido é uma construção artístico-social que busca inserir os oprimidos na luta pela libertação, acerca deste assunto FREIRE nos diz:

A violência dos opressores, que os faz também desumanizados, não instaura uma outra vocação – a do ser menos. Como distorção do ser mais, o ser menos leva os oprimidos, cedo ou tarde, a lutar contra quem os fez menos. E esta luta somente tem sentido quando os oprimidos, ao buscarem recuperar sua humanidade, que é uma forma de criá-la, não se sentem idealistamente opressores, mas restauradores da humanidade em ambos (FREIRE, 2005: 32-33).

De fato, a concepção freireana nos leva a compreender que somente o oprimido poderá se libertar, na medida em que adquire a consciência de seu estado de opressão, como também é o único que poderá libertar o opressor. Caso não haja conscientização e politização, o oprimido em outro dado histórico poderá adquirir o papel de opressor (BOAL, 2005) e (FREIRE, 2005).

O Teatro do Oprimido jamais foi um teatro eqüidistante que se recuse a tomar partido – é teatro de luta! É o teatro DOS oprimidos, PARA os oprimidos, SOBRE os oprimidos e PELOS oprimidos, sejam eles operários, camponeses, desempregados, mulheres, negros, jovens ou velhos, portadores de deficiências físicas ou mentais, enfim, todos aqueles a quem se impõe o silêncio e de quem se retira o direito à existência plena (BOAL, 2005: 30).

Este é um teatro político, pois aqueles que o fazem conquistaram em seu cotidiano um posicionamento político frente às questões de desigualdades e opressões geradas por meio de um sistema de produção, incentivado pelo Estado como é o capitalismo, que visa tão somente à exploração do ser humano pelos seres humanos e sobre a natureza. Diante disto, se posicionar frente aos excluídos da sociedade, é lutar contra um sistema que os exclui, no sentido de incluí-los posteriormente, pois tal como afirma Santos que “Os excluídos de um momento emergem

no momento seguinte como candidatos à inclusão e, quiçá, podem ser incluídos num momento posterior” (SANTOS, 1999: 85). O Teatro do Oprimido é um instrumento para alcançar esta nova consciência, torna-se uma possibilidade “Fazer Teatro do Oprimido já é o resultado de uma escolha ética, já significa tomar o partido dos oprimidos” (BOAL, 2005: 25). Sendo assim discutir os processos de exclusão e inclusão, pelo qual os oprimidos estão submetidos, tem sua relevância pedagógica e social, na medida em que contribui para uma maior reflexão acerca das relações de poder existentes entre o opressor e o oprimido, assim como o rompimento desta relação.

3. Práticas Educativas nos Movimentos Sociais

A educação nos Movimentos Sociais necessita ser uma educação diferenciada. Uma educação que forneça, sobretudo, amplo sentido no processo de formação humana, construindo “referências culturais e políticas para a intervenção das pessoas e dos sujeitos sociais na realidade, visando a uma humanidade mais plena e feliz” (KOLLING et al, 1996, p. 24). Desta forma, tornamos aqui matéria de discussão, as práticas educativas desenvolvidas e, o vínculo necessário dessa educação com uma estratégia específica de educação dos Movimentos Sociais.

As práticas educativas que comporta a educação dos Movimentos Sociais é aquela que “o conteúdo básico da aprendizagem é a compreensão, interpretação, explicação e projeção da transformação da existência no sentido de torná-la cada vez mais humana” (FREIRE apud SOUZA, 2004, p. 17), que não finda em si mesma, por assumir o vínculo com o movimento educativo da vida. Não estamos querendo dizer com isso, que existe um modelo próprio, pronto e imutável de educação dentro dos Movimentos Sociais. Não nos referimos a um modelo pedagógico fechado, um método específico de ensino, uma estrutura fixa de organização.

Não podemos, contudo, sermos remetidos a errônea idéia de que os Movimentos Sociais não possuem uma proposta educativa. Pois estas organizações têm na trajetória experiências do educar, ampla, integral e política. Por isto não é concebida como uma fórmula pronta, aplicada em qualquer momento ou lugar, mas em forma de princípios pedagógicos que vão sendo produzidos pela história das ações educativas como um todo, e que por isso não são aplicados sempre de uma única forma. Ao contrário, vão se transformando como se transformam a dinâmica das lutas e causas peculiares aos Movimentos Populares.

Tratando-se de um espaço pensada como lugar de formação e transformação humana, os valores, que são princípios e convicções de vida, movedores de nossas práticas, nossas vidas, nosso ser humano e reprodutores nas pessoas, da necessidade de viver pela causa da liberdade e da justiça, a educação nos Movimentos Sociais, passam a ter lugar central, nesta direção concordamos com SOUZA (2004) quando este afirma que:

Toda a finalidade acadêmica de quaisquer processo educativo é a interpretação, compreensão, explicação e expressão (artística, matemática e verbal) da realidade pessoal, social e da natureza de que o ser humano necessita no seu processo de humanização (p. 17).

Nestas, valores e educação são indissociáveis, os sentimentos cultivam os valores. A sensibilidade diante das causas do ser humano já é em si, um valor e um aprendizado que humaniza, bem como a formação de relações afetivas saudáveis entre as pessoas. É através do cotidiano, em meio às discussões, mobilizações e reivindicações dos Movimentos Sociais, que os seus integrantes utilizam-se de metodologias direcionadas para a ação coletiva e solidária, aprendem a importância do cumprimento do dever ontológico de intervir no mundo, tal como nos fala FREIRE (1996), quando este diz que:

O fato de me perceber no mundo, com o mundo e com os outros, me põe numa

posição em face do mundo que não é de quem nada tem a ver com ele. Afinal, minha presença no mundo não é a de quem a ele se adapta, mas a de quem nele se insere. E a posição de quem luta para não ser apenas objeto, mas sujeito também da história (p.54)

De fato, inserir-se no mundo exige a aprendizagem do respeito às diferenças raciais, as crenças religiosas, de gênero. Aprendem o valor do trabalho, o amor à natureza e a terra. De acordo com GARCIA (2000), é

A partir de situações concretas vividas em seu cotidiano, que vão aprendendo a história de seu país, arrancando os véus que historicamente escondem o processo de exploração e dominação (...). História quase sempre ausente dos manuais escolares, e que resgata as lutas contra o colonizador, contra a escravidão, contra a discriminação racial e étnica, contra a exploração da classe trabalhadora, contra a dominação masculina e a opressão das mulheres. Tantas lutas que a história oficial tenta minimizar ou esquecer (p. 11)

Nesta pedagogia emancipatória, envolvendo escola e cotidiano, os atores sociais são estimulados a se ajudarem, socializando o que sabem e compartilhando o que não sabem. “O não saber é entendido como ainda não saber, e, no coletivo solidário, vai produzindo novos saberes” (GARCIA, 2000, p. 12). Diante disto, sentem-se capazes por saberem alguma coisa e juntas, desenvolvem humildade por saber o quanto ainda não sabe. É por meio destas práticas educativas, que os educadores, sem necessariamente dar aulas ou fazer discursos, as formas de ser e conviver, transferindo a eles o valor do coletivo, da cooperação, da solidariedade, da necessidade de luta e voz ativa, da importância da participação e do comprometimento a dar seqüência aos compromissos assumidos, bem como a pertinência do ponderamento, enquanto sujeitos capazes de mudar o mundo, que unidos necessitam romper com as grades que o aprisionam, e os oprimem frutos das relações de poder existentes nas suas realidades.

4. Metodologia

Diante das várias possibilidades metodológicas, pelo o qual, poderíamos nortear esta nossa reflexão, a escolha pela abordagem qualitativa se deu em razão da riqueza nela contida, capaz de explorar uma série de opiniões e argumentos que revela as inúmeras faces representadas na sociedade através das questões sociais nela presente. Possibilitando deste modo uma nova construção de saberes a partir do diálogo entre a teoria e a realidade. Metodologicamente este tipo de abordagem se caracteriza: “Como sendo um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação” (OLIVEIRA, 2007: 37).

A partir de uma experiência educativa no Fórum Social Mundial, em uma excursão pedagógica a cidade de Belém – Pará – Brasil, na medida em que convivíamos com representantes de organizações mundiais, partidos políticos e movimentos sociais que apresentavam em comum a bandeira de luta contra as injustiças causadas no âmbito, econômico, político e social. Assim como a realização de uma Oficina de Teatro do Oprimido³, proposta pelo Observatório dos Movimentos Sociais da Universidade Federal de Pernambuco, Centro Acadêmico do Agreste durante o referido evento, no dia 29 de Janeiro de 2009, na Universidade Federal do Pará, instituição esta que sediou o evento, com duração de três horas para Cinquenta e Quatro participantes de Oito países da América Central, do Sul e Europa: Colômbia México, Peru, Guatemala, Espanha, França, Itália, além do Brasil. Os perfis dos participantes eram de educadores, assistentes sociais, artistas, lideranças e integrantes oriundos de movimentos sociais e estudantes universitários.

Para uma melhor compreensão da experiência refletida, recorreremos a alguns instrumentos

considerados necessários para a coleta de dados. Em meio às variadas possibilidades de pesquisa qualitativa trilhamos a pesquisa ação, neste cenário elegemos os seguintes instrumentos: observação direta, conversas informais, registros das falas, dos movimentos e das expressões. Para THIOLENT (2007) a pesquisa ação,

Trata-se de um método, ou de uma estratégia de pesquisa agregando vários métodos ou técnicas de pesquisa social, com os quais se estabelece uma estrutura coletiva, participativa e ativa ao nível da captação de informação. A metodologia das ciências sociais considera a pesquisa-ação como qualquer outro método. Isto quer dizer que ela toma como objeto para analisar suas qualidades, potencialidades, limitações e distorções. A metodologia oferece subsídios de conhecimento geral para orientar a concepção da pesquisa-ação e controlar o seu uso. Como estratégia de pesquisa, a pesquisa-ação pode ser vista como modo de conceber e de organizar uma pesquisa social de finalidade prática e que esteja de acordo com as exigências próprias da ação e da participação dos atores da situação observada (THIOLENT, 2007: 28).

Diante da riqueza educativa e sociológica em que estava inserido, o percurso da pesquisa-ação, pareceu-nos o mais apropriado para subsidiar a compreensão e o entendimento da realidade apresentada, na medida em que éramos também participantes da oficina de TO.

5. Análise do Caso: Uma Experiência Educativa Entre os Movimentos Sociais e o Teatro do Oprimido

Na medida em que buscávamos compreender a dinâmica e o movimento dos sujeitos coletivos organizados e presentes ao Fórum Social Mundial, compreender as contribuições pedagógicas que uma Oficina de Teatro do Oprimido destinada a ativistas dos movimentos sociais poderia oferecer a formação política destes sujeitos. Entre as inúmeras atividades apresentadas por organizações, universidades, militantes de movimentos sociais todas buscavam atender a um ou mais objetivos temáticos propostos pelo Fórum. A oficina de TO buscou atender ao objetivo de número cinco (05) “Pela dignidade, diversidade, garantia da igualdade de gênero, raça, etnia, geração, orientação sexual e eliminação de todas as formas de discriminação e castas (discriminação baseada na descendência)” em razão do contexto histórico em que se desenvolveu esta técnica, assim como os espaços em que passou a ser utilizada. Além da função política em que esta metodologia estava alicerçada, o Teatro do Oprimido se firmou como uma função terapêutica, na medida em que tratavam de temas como a solidão humana, homossexualismos, feminismo, machismo dentre outras (TEIXEIRA, 2007).

A proposta da oficina buscou atender três conceitos bastante discutidos pelo seu criador e idealizador, o primeiro deles a importância dos exercícios e jogos de integração e de desmecanização físico e intelectual, para a construção da formação política dos sujeitos envolvidos. Buscando discutir o conceito de ideologia difundido pela mídia e outros meios de comunicação, formadores de opiniões com fins de preservação e perpetuação do modelo status quo da sociedade. Neste sentido Boal (2008) aponta modelos de exercícios e jogos que unidos formam o arsenal do Teatro do Oprimido,

Utilizo a palavra exercício para designar todo movimento físico, muscular, respiratório, motor, vocal que ajude aquele que o faz a melhor conhecer e reconhecer seu corpo, seus músculos, seus nervos, suas estruturas musculares, suas relações com os outros corpos, a gravidade, objetos, espaços dimensões, volumes, distâncias, pesos, velocidade e as relações entre essas diferentes forças. Os exercícios visam a um melhor conhecimento do corpo, seus mecanismos, suas atrofias, suas hipertrofias, sua capacidade de recuperação, reestruturação, re-

harmonização. O exercício é uma reflexão física sobre si mesmo. Um monólogo, uma introversão. Os jogos, em contrapartida, tratam da expressividade dos corpos como emissores e receptores de mensagens. Os jogos são um diálogo, exigem um interlocutor, são extroversão (BOAL, 2008: 87).

A seleção de jogos e exercícios buscou atender as cinco categorias que didaticamente foram categorizadas e são elas: Sentir tudo que se toca, Escutar tudo que se ouve, Ativando os vários sentidos, Ver tudo que se olha, A memória dos sentidos. (BOAL, 2008).

O segundo conceito trabalhado buscou atender aos relatos de opressão pelo qual muitos dos atores sociais estiveram ou estão envolvidos. O seu objetivo foi compartilhar as experiências de opressão, com o fim de se reconhecer como oprimido. Deste modo, se enxergar como categoria oprimida, para BOAL (2005), é o primeiro passo rumo à libertação de seu estado de opressão, que por sua vez, somente é alcançado com um nível de conscientização e de formação política. Outra função pedagógica que norteou esta etapa da oficina consistiu na experiência do compartilhar suas histórias, polemizando as principais questões nela contida. Dentre as inúmeras histórias contadas destacamos a partir desta relação entre o opressor e o oprimido, temas que envolvem militância, perseguição política, preconceitos étnicos, gênero e raciais, escola e a relação professor-aluno. Sobre este assunto, FREIRE nos diz:

Quem, melhor que os oprimidos, se encontrará preparado para entender o significado terrível de uma sociedade opressora? Quem sentirá, melhor que eles, os efeitos da opressão? Quem, mais que eles, para ir compreendendo a necessidade da libertação? Libertação a que não chegarão pelo acaso, mas pela práxis de sua busca; pelo conhecimento e reconhecimento da necessidade de lutar por ela (FREIRE, 2005: 34).

Por fim, a oficina teve também como objetivos trabalhar a técnica de Teatro-Imagem. Para BOAL (2005),

No Teatro-Imagem, dispensamos o uso da palavra – a qual, no entanto, reverenciamos! – para que possamos desenvolver outras formas perceptivas. Usamos o corpo, fisionomias, objetos, distâncias e cores, que nos obrigam a ampliar nossa visão sinalética – onde significantes e significados são indissociáveis, como o sorriso da alegria no rosto, ou as lágrimas da tristeza e do pranto – e, não apenas a linguagem simbólica das palavras dissociadas das realidades concretas e sensíveis, e que a elas apenas se referem pelo som e pelo traço (BOAL, 2005:18).

A partir dos relatos de opressão, o grande grupo dividiu-se em outros cinco grupos menores, e coletivamente discutiram, elaboraram e apresentaram uma cena de opressão. A riqueza de informações contidas em cada uma das cenas de Teatro-Imagem apresentada contemplava críticas a relação de poder existente no atual modelo de sociedade de ordem política, econômica, social e cultural. Além de cenas de violência presente em muitos cotidianos das sociedades atuais como assaltos, mortes, guerras, repressão política a movimentos populares, foi apresentada cenas que mostravam claramente o retrato de uma organização social alicerçada em princípios voltado ao consumo, status social e guiada pela mídia e os seus formadores de opiniões.

1. Olhares e Percepções dos Participantes deste Exercício de Pesquisa-ação

De modo que esta nossa reflexão não tenha apenas vozes acadêmicas, buscamos pautar um conjunto de impressões dos participantes⁴ sobre a oficina de TO, algumas que pudéssemos experimentar a riqueza da experiência frente à realidade posta de opressão.

Minha experiência com o Teatro do Oprimido Foi muito boa. Já conhecia algumas coisas sobre esta técnica, mas adquiri novas aprendizagens. Gostei muito de compartilhar o que eu considero opressão com outras pessoas e descobri que elas também pensam como eu. Gostei bastante de sentir-me perto (fisicamente e interiormente) de pessoas que não conhecia até pouco tempo, e que como eu partilhavam de opressões semelhantes. Gostei de também conhecer uma prática inovadora de luta não violenta, mas que é possível na vida real, como é o Teatro do Oprimido (Guatemala).

Neste depoimento, podemos perceber em seu conteúdo a idéia de partilha e reconhecimento do estado de opressão, pelo qual muitos dos sujeitos estão submetidos. A experiência de vivenciar as opressões do outro e enxergar nestas suas opressões caminha ao rumo da libertação desta relação. Outros depoimentos reforçam esta idéia:

Todos foram levados a entrar na áurea de enxergar o outro e vivenciar uma experiência de união, de enxergarmos um pouco da opressão e do opressor e de diminuirmos estes tipos de relação, pelo menos um pouquinho, estando juntos, buscando romper com esta relação. Adorei conhecer o Teatro do Oprimido com essa galera. Os frutos são imensos, seja na forma de oficinas em realidades muito oprimidas, sejam em novas inquietações, novas perspectivas de se fazer e se reconhecer teatro – estar sendo aqui. Vocês fizeram o fórum um lugar de troca e de construção de novas aprendizagens (Brasil).

Percebi muito respeito às condições de cada participante, além da inclusão de todos, sem preconceito de nenhuma espécie. Assim, não importou a idade, o peso (esses são os aspectos que mais preocupava em mim mesma), o jeito de ser e parecer. O resultado foi um ambiente de alegria e confiança mútua.

Quanto ao teatro do oprimido, sempre tive vontade de ler a respeito. Foi muito bom, portanto, ter tido uma idéia do que se trata.

O que mais chamou minha atenção foi o fato de todos, atores e espectadores, vivenciarem de forma ativa a encenação (Brasil).

Penso que a experiência da oficina foi muito interessante para mim, as reações das pessoas quando fizemos nossa imagem de estupro, foram bastante fortes e intensas. Senti a indignação das colegas, que quiseram castigar o Stef, que fez o papel do opressor. Imagino que as reações das pessoas devem ser semelhantes no Teatro Fórum de Boal. Infelizmente não tivemos tempo para aprofundar a técnica do teatro do oprimido. Compreensível, portanto, em três horas não poderíamos mesmo. Desejava conhecer a técnica um pouco mais aprofundada, sinto que só abrimos a janela e tenho muita curiosidade de seguir experimentando (Peru).

Com afável exultação que podemos congratular desta oficina que com certeza foi de muito proveito para todos os participantes. Faço parte da coordenação de uma associação que se chama JAR e nela trabalhamos com muitos jovens, onde fazemos muitos trabalhos sociais e uma de nossas características é a arte. A possibilidade de trabalhar como multiplicador do Teatro do Oprimido me fascina, e sem dúvida que será de uma riqueza inestimável. Possibilitar a juventude um trabalho artístico e político, estar muito além de um compromisso social, é sem dúvida um exercício e promoção da cidadania (Brasil).

6. Considerações Finais

Dentre as inúmeras experiências educativas utilizadas pelos Movimentos Sociais na atualidade, destaca-se o Teatro do Oprimido por sua contribuição na formação política de seus militantes, na medida em que estes atores sociais são inseridos nesta metodologia estética e política.

O TO tem sido um instrumento eficaz, enquanto uma prática educativa crítica, no sentido que produz em seus participantes uma reflexão profunda sobre a relação opressor-oprimido, apontando caminhos para a sua libertação. Este é um trabalho pedagógico que possibilita o rompimento desta relação, por meio da reflexão, sobretudo, coletiva dos sujeitos. Reconhecer a condição de opressão a que estão submetidos, é poder adquirir um novo posicionamento face ao seu opressor ou as suas opressões alcançando, portanto, uma condição de libertação frente à luta por princípios democráticos.

O Teatro do Oprimido é um processo educativo que visa abrir novos caminhos dentro da educação, na medida em que o mesmo transita entre a política e a arte, por meio de princípios democráticos e de participação política, possibilitando uma partilha de opressões, mas também de saberes e construção de novos conhecimentos, assim como contribuir na formação de agentes sociais politizados e transformadores de sua história, de sua realidade, que em comum apresentam o desejo de mudanças e uma sociedade menos desigual, onde não haja preconceitos mais sim o respeito às diferenças, e que toda forma de opressão seja banida, rompendo assim com esta estrutura dialética existente entre o opressor e o oprimido.

Bibliografia

BOAL, Augusto. **Jogos para atores e não-atores**. 12^a Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

BOAL, Augusto. **O teatro como arte marcial**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

BOAL, Augusto. **Teatro do oprimido e outras poéticas políticas**. 7^a Ed. Revista e ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GARCIA, Regina Leite. **Movimentos Sociais – Escola – Valores**. IN: GARCIA, Regina Leite (org.): **Aprendendo com os Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: DP&A. 2000.

KOLLING, Edgar Jorge et al. **A educação Básica e o movimento social do campo – Por uma educação básica do campo**. Brasília: Copyright, 1999.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como Fazer Pesquisa Qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. In: **Os sentidos da democracia políticas do dissenso e hegemonia global**. OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. 2^a Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SOUZA, João Francisco de. **Ética, Política e Pedagogia na Perspectiva Freireana**. Recife: Bagaço, 2004.

TEIXEIRA, Tânia Baraúna. **Dimensões Sócio Educativas do Teatro do Oprimido**: Paulo Freire e Augusto Boal. Volume I – Dissertação de Doutorado. Diretor de Tese: Xavier Úcar Martínéz. Barcelona: Universidad Autonoma de Barcelona, 2005.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. 15º Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

“Democratizando o acesso aos bens culturais por meio de Políticas Públicas: Uma análise da Lei de Incentivo a Cultura do Estado de Pernambuco – Brasil.”

Erton Kleiton Cabral dos Santos

UFPE/CAA – Brasil¹

Ana Maria de Barros²

UFPE/CAA – Brasil

1. Introdução

Pensar a democracia nestes tempos requer considerar fatores de ordem social que justifica as diretrizes que compõe o arcabouço de consolidação dos elementos democráticos, responsabilidades do Estado. Na medida, em que integrantes da sociedade civil, organizados politicamente reivindicam seus direitos constitucionais, como os de acesso a educação, saúde, segurança e de cultura entre outros, são bens que além de promover a cidadania quando assegurados pelo Estado, promovem a igualdade e a justiça social. As políticas sociais, sobretudo as de ordem cultural tornam-se matéria de discussão no atual cenário, por elas se basearem em elementos democráticos e amplamente discutidos a exemplo do orçamento participativo, integralização de regiões desenvolvidas com aquelas em desenvolvimento econômico tardio. São processos de seleção que reúnem integrantes das mais diversas organizações da sociedade civil como sindicatos por meio de entidades representativas de artistas e produtores culturais, instituições culturais, além de integrar representantes da gestão política Estadual que unidas são responsáveis pelas decisões deliberadas diante dos projetos submetidos à avaliação e contemplação de projetos culturais.

As leis de incentivo a cultura no Brasil atualmente merecem destaque, por unidas apresentarem características que apontam para um processo democrático que descentraliza e difunde a produção cultural de um povo. O Estado e entidades privadas nos últimos contribuem para a atual efervescência artística no país, refletindo os resultados dos editais que financiam a produção artística, como também os pontos de cultura que buscam a formação artística e a promoção da cidadania para crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos.

Neste artigo, intentamos discutir a importância de políticas públicas culturais, a partir de leis e editais estatais voltados para a produção artística. Partindo, portanto, de uma análise do caso no Estado de Pernambuco – Brasil, através de sua lei – Fundo Pernambucano de Incentivo a Cultura, o FUNCULTURA - criado em 2003 que anualmente destina recursos públicos para a produção cultural desde Estado nas mais diversas áreas artísticas, entre elas as artes plásticas, as artes visuais, a dança, o teatro, a música, a literatura entre outras expressões. Buscamos averiguar quais os elementos contidos em editais semelhantes no Brasil com características que apontam para a importância da cultura na consolidação do processo democrático? Como também, analisar a política pública de cultura do Estado de Pernambuco, por meio de suas ações sócio-educativas e culturais, e sua efetivação através do financiamento das produções artísticas que são interiorizadas e chegam graças a esses editais em áreas afastadas, sem um circuito cultural permanente.

Este artigo é resultado de um projeto de pesquisa realizado no âmbito da graduação em Pedagogia que acompanhou as ações previstas por este edital no ano de 2008 a um projeto cultural contemplado na categoria apreciação de espetáculos teatrais sob o título **“Solteira, Casada, Viúva,**

1 Graduando em Pedagogia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Centro Acadêmico do Agreste – CAA. Bolsista de Iniciação Científica Pq-ênxoval 2009 UFPE/NFD/CAA, atuando, portanto na pesquisa “Educação Municipal, Clientelismo e Democracia nas Escolas do Nordeste Brasileiro: Um Estudo no Agreste Pernambucano”. E-mail: ertoncabral@hotmail.com

2 Professora Adjunta da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Centro Acadêmico do Agreste – CAA. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Mestre em Educação Popular pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Coordenadora do Núcleo de Formação Docente do CAA. Coordenadora do Comitê de Articulação Política Municipal de Caruaru. Membro do Observatório dos Movimentos Sociais. Pesquisadora na área de Educação, Democracia e Direitos Humanos. E-mail: anamaria.ufpe@yahoo.com.br

Divorciada” produzido por artistas e produtores da cidade de Caruaru-Pe com a realização de 24 apresentações para estudantes do ensino médio de 12 cidades deste Estado³, sendo duas apresentações por cidade, gratuitas a este público. Além da realização de uma oficina sobre arte na educação, destinada aos professores da Rede Municipal e Estadual. Os mecanismos financiadores desta ação sócio-cultural além do Funcultura receberam incentivos da Secretaria Estadual de Educação e Governo do Estado de Pernambuco, e Fundarpe – Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco.

2. Reflexões Teóricas

Os espaços organizados pela sociedade civil de lutas e reivindicações de direitos, como os de acesso a bens culturais no processo de construção e reafirmação das identidades culturais e patrimoniais devem, sobretudo, estar alicerçados em princípios democráticos, na medida em que são promovidos oportunidades de inserção destes atores sociais nas discussões em tais espaços. Considerando que a democracia é um elemento imprescindível para a efetivação de direitos (BOBBIO, 2000), tornamos matéria de discussão o modelo de uma sociedade democrática, a existência dos espaços de luta pela democratização dos direitos individuais e coletivos assim como os teóricos que a fundamentam.

Para uma melhor compreensão acerca da democracia, apresentamos dois conceitos-chaves que contribuem para o entendimento daquilo que nos propomos discutir, são eles: Estado e Sociedade civil. Segundo Boaventura de Sousa Santos (2005) a distinção entre estes dois conceitos tem sido afirmada como dualísticos:

O Estado é uma realidade construída, uma criação artificial e moderna quando comparada com a sociedade civil... A modernidade do Estado constitucional do século XIX é caracterizada pela sua organização formal, unidade interna e soberania absoluta num sistema de Estados e, principalmente, pelo seu sistema jurídico unificado e centralizado, convertido em linguagem universal por meio da qual o Estado comunica com a sociedade civil. Esta, ao contrário do Estado, é concebida como o domínio da vida econômica, das relações sociais espontâneas orientadas pelos interesses privados e particularísticos (SANTOS, 2005: 117).

Para este autor, os interesses do Estado são de ordem Econômica e para a sociedade civil são interesses de ordem política e ambas são condições necessárias para existirem. (SANTOS, 2005: 120) A sociedade civil tem adquirido um papel importante para o rumo que a discussão acerca da temática democracia vem tomando, sobretudo na contemporaneidade. Os campos não só da Ciência Política, mas a sociologia tem se apropriado deste conceito, ao definir a participação desta nos processos que visam os elementos democráticos nos espaços de gestão pública. Para que determinadas diretrizes sejam seguidas, a sociedade civil organizada tem reivindicado o seu espaço nas decisões, sobretudo no que diz respeito aos investimentos de determinadas cotas do gasto público (CORNWALL, ROMANO E SHANKLAND, 2007). Assembleias, conselhos, associações, sindicatos buscam não só a defesa de seus interesses e de suas lutas, mas exigem gestões públicas transparentes e democráticas, onde o povo tenha poder de voz e de decisão. Em nossa análise referente aos elementos democráticos contidos na atual Lei de Incentivo à Cultura no Estado de Pernambuco – Brasil torna-se necessário dialogar com diversos autores de campos científicos distintos, para fins de melhor compreender o papel da sociedade civil organizada no trato das questões que lhe são inerentes, como também o papel que lhe é atribuído para efetivação dos elementos democráticos. Segundo BOBBIO (2009), a participação coletiva nas decisões de ordem pública para que de fato seja democrática

3 Cidades em que ocorreram as apresentações: região Mata Sul – Palmares e Vitória de Santo Antão, região Agreste Meridional - Garanhuns, região Agreste Central – Bezerros, região Agreste Setentrional - Limoeiro, região Moxotó - Arcoverde, região do Pajeú - Serra Talhada, Triunfo, região do São Francisco – Petrolina, RMR – núcleo oeste-sul – Cabo do Santo Agostinho, RMR- núcleo centro – Camaragibe e Recife.

É preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condições de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito em sentido forte, isto é, do Estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos invioláveis do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático (BOBBIO, 2009: 32).

Para este autor, garantir a autonomia dos sujeitos individuais frente às questões elencadas de ordem política e social é emergencial, na medida em que é assegurado o direito de participação destes representantes dos sujeitos coletivos nas decisões que devem contemplar o interesses de ambas as partes, além do reconhecimento promovem o exercício da cidadania. É, portanto no espaço da cidadania que se constitui a relação cidadãos e Estado (SANTOS, 2005). É necessário compreender que as participações de representações culturais no processo de seleção de projetos contemplados com recursos públicos contribuem para uma melhor distribuição dos direitos e da justiça social. Projetos a ser desenvolvidos no interior deste Estado, ou mesmo associados a grupos e produtora do estado adquirem visibilidade, na medida em que os recursos são distribuídos proporcionalmente, como também pela relevância social, perpassa o econômico e também o político, na medida em que as ações estão destinadas aos projetos aprovados deverão contemplar regiões deste Estado em desenvolvimento e que não recebem mostras teatrais, de cinema, de artes plásticas e dança com frequência, já que seu público ainda encontra-se em formação, não possuindo uma platéia específica para a devida apreciação.

Por sua vez, o exercício da cidadania a partir do contexto educacional é elemento essencial para a construção de uma sociedade mais democrática. Acerca desta discussão Paulo Freire nos diz que “A democracia demanda estruturas democratizantes e não estruturas inibidoras da presença participativa da sociedade civil no comando da res-publica” (FREIRE, 2001:38). Para Freire, possibilitar o acesso e a participação dos atores sociais é democratizar o poder. Sendo assim, a escola torna-se um destes espaços para uma discussão teórica acerca do poder dentro da estrutura brasileira de democracia, como também propiciar o exercício da democracia pela experiência cultural. Julga-se necessário, que a discussão acerca dos elementos democráticos constitutivos do Estado perpassasse outros espaços em que a sociedade civil organizada atue, com o fim de compreender o seu papel para uma sociedade mais justa, e menos desigual e que a participação social de fato seja efetivada, para que assim, exercitamos o nosso direito à cidadania, pois segundo Santos “entre liberdade e igualdade é possível definir critérios de justiça social, de redistribuição e de solidariedade” (SANTOS, 1999: 86).

3. Metodologia

Compreendendo a riqueza de fatos e ações sociais em que estávamos inseridos por meio deste projeto na medida em que convivíamos com professores, arte educadores, estudantes, artistas, representantes outros da sociedade civil, Governo Municipal, passamos pensar em trajetórias metodológicas, indispensáveis para fundamentar e direcionar a pesquisa no campo empírico. Nossa escolha pela pesquisa qualitativa com enfoque no estudo de caso se deu em razão da possibilidade de uma construção de saberes dialogando com a teoria e a realidade. Acerca deste assunto MYNAIO (2000) nos diz que:

Sob este enfoque, não se compreende a ação humana independente do seu significado, que lhe é atribuído pelo autor, mas também não se identifica essa ação com a interpretação que o autor social lhe atribui (...) percebe a relação inseparável entre mundo natural e social; entre objeto e suas questões; entre ação do homem como sujeito histórico e as determinações que a condicionam (p.11,12).

Considerando que o objeto de estudo discute e analisa a importância de editais semelhantes para a promoção da cidadania e o reconhecimento de direitos garantidos os instrumentos de coleta de dados foram: a “observação participante”, onde o pesquisador na medida em que participava como um dos protagonistas nesta ação cultural, também o sujeito pesquisador tornou-se objeto (GIL, 2008, p.103). Os dados foram coletados por meio de discussões em grupos focais nas cidades pelas quais passamos. Metodologicamente seguindo orientações acerca deste caminho metodológico dadas por MYNAIO (2000) que sobre esta abordagem nos diz que:

Os participantes são escolhidos a partir de um determinado ponto, cujas idéias e opiniões sejam do interesse da pesquisa. A abrangência do tema pode exigir uma ou várias sessões: Essa estratégia de coleta de dados é geralmente usada para focalizar a pesquisa e formular questões mais precisas, complementar informações sobre acontecimentos peculiares a um grupo em relação a crenças, atitudes e percepções, desenvolver hipóteses de pesquisa para estudos complementares. (p. 129, 130)

Os grupos focais aconteciam, após a apresentação do espetáculo reunindo o público interessado, mas também em horários marcados anteriormente quando a procura de participantes era maior. Foram discutidas as questões que nortearam a pesquisa, e a sistematização se deu através de sínteses provisórias discutidas em pequenos grupos, como nas conversas informais entre os participantes durante os intervalos, e durante o processo de articulação que ocorria durante o processo de pré-produção nas cidades. O registro no diário de campo foi essencial, para a sistematização dos dados coletados, nele foram realizadas anotações sobre as principais impressões, possibilitando maior foco na discussão dos dados.

Buscamos por meio de entrevistas semi estruturadas, (GIL, 2008) após as ações previstas por este edital ao projeto cultural que deu origem a este exercício de pesquisa, buscar compreender a importância da Lei de Incentivo a Cultura do Estado de Pernambuco para artistas, produtores e representantes de sindicatos. Elegemos para esta pesquisa, três sujeitos com os seguintes perfis para a entrevista. Sujeito 01: ator, produtor cultural do grupo de teatro “Arte em cena”, que teve aprovado dois projetos culturais na área de concentração artes cênicas para montagem dos espetáculos: “Diário de Um Louco” e “Deus Danado”. Sujeito 02: Produtora cultural, Presidente da seção CIOF – Brasil: Conselho Internacional de Organizações de Festivais de Folclore e Artes Tradicionais, membro do Centro de Cultura Popular Luisa Maciel - CCPLM, responsável pela organização do Festival Internacional do Folclore na cidade de Caruaru – PE. Sujeito 03: Bailarina e presidente do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões no Estado de Pernambuco – SATED.

4. Análise e Discussão: Refletindo Sobre Arte, Cultura e Democracia

4.1. Democracia e Participação

Torna-se necessário para fins de diálogo entre a teoria e o campo empírico, resgatar e analisar o conteúdo dos sujeitos selecionados e que participaram deste exercício de pesquisa, a fim de compreender a importância de políticas públicas voltadas à cultura no Estado de Pernambuco. A presente análise busca, sobretudo, dar voz aos sujeitos envolvidos neste processo, no sentido de apontar características de cunho democrático e participativo, buscando por meio das compreensões

e percepções destes sujeitos, além da devida importância e relevância do conteúdo nela presente, buscando desvelar os sentidos e os significados detectados na experiência estudada.

Durante as entrevistas, por meio de um questionário semi-estruturado buscou-se averiguar o entendimento dos sujeitos envolvidos neste exercício de pesquisa a cerca das compreensões que os mesmos apresentavam sobre o conceito de democracia, como também apontar os elementos que segundo o entendimento dos sujeitos, são democráticos na atualidade.

A partir do momento em que você pode inscrever o seu projeto do jeito que você sonhou, do jeito que você idealizou, do jeito que você criou, elaborou o seu projeto, já é uma coisa de liberdade, de democracia e você vai apresentar o tema que você quiser. E do jeito que você desejar, sonhar, idealizar. Depois você está fazendo para que democraticamente outros grupos artísticos tenham acesso e acesso com facilidade. Então é uma possibilidade democrática. E depois você vai concorrer com um universo artístico que apresentaram seus projetos. Esta é a pior parte da democracia, que é um universo muito grande e a concorrência é muito grande, mas de qualquer forma faz parte da democracia, e eu acho justo que todo mundo participe e é democrático esse painel que se apresenta. Outros elementos é que todos podem participar, e os grupos terão mais acesso. (Ator e Produtor Cultural do Grupo de Teatro Arte em Cena – 04/03/2010)

A fala revela algumas características importantes, a primeira delas, elemento essencial, aponta a associação da compreensão acerca do conceito de democracia ao sentido de liberdade. Acerca deste assunto SALES (2008) acrescenta:

Hannah Arendt, lamentando o esquecimento da política e a apatia dos cidadãos nas sociedades atuais considera como Gramsci, que um novo Estado em que aconteça a participação da sociedade civil em todos os espaços e níveis da sociedade pode resgatar a liberdade individual, ação conjunta e a felicidade pública, dimensões ausentes na atual sociedade de consumo e na sua gestão em forma de Democracia Parlamentar Representativa que se limita a fazer a gestão de interesses econômicos e, portanto, particulares da sociedade (p.191-192).

Outro elemento, estar associado ao sentido de participação, que por sua vez, permite a possibilidade de concorrência e ambos se situam no universo do direito, acordando, portanto com BOBBIO (2009), na medida em que este autor coloca o Estado democrático como “o tipo ideal de Estado de quem se coloca do ponto de vista do direito” (p.23).

É um processo democrático, pois tanto faz você ser um produtor antigo como novato. Você apenas tem que comprovar que é um produtor cultural. A avaliação é feita a partir do valor do produto que será feita. E não pelo seu posicionamento político, de gênero e etnia. Você será analisado pela veracidade da sua proposta. Você é quem vai dizer se o seu projeto é democrático ou não. Se você disse ao projeto que ele só deverá ser assistido por ricos, então é você quem está dizendo que ele não é democrático. (Produtora Cultural, Presidente do CCPLM e CIOF-Secção Brasil – 05/03/2010)

4.2. Interiorização e Preservação da Cultura

Na atualidade, tornou-se matéria de discussão, sobretudo no campo acadêmico a preservação do patrimônio cultural da humanidade, significativa para muitas comunidades. O Brasil, rico culturalmente e de uma diversidade que se assemelha a povos situados nos continentes africano, asiático e tantos outros, não seria diferente. A atual Lei de Incentivo a Cultura do Estado de Pernambuco,

através do plano de ação da atual gestão da FUNDARPE, apoiado legalmente pela Constituição Federal Brasileira de 1988 vem buscando desde a sua criação em 1993 (Mil novecentos e noventa e três⁴) a efetivação de políticas públicas com este fim, difundindo estas manifestações culturais, como também defendendo a sua preservação. Atualmente, expressões artísticas Pernambucanas como o **Frevo** e a **Feira de Caruaru** já são considerados patrimônio cultural do Brasil, e outras expressões já apresentam candidaturas junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) que são: Cavalo Marinho, Maracatu Rural, Maracatu Nação e Caboclinhos, danças típicas do Estado de Pernambuco, são alguns desses exemplos.

Não somente a preservação do Patrimônio histórico, mas também a criação de células culturais, além de pontos de cultura tem reforçado no Estado de Pernambuco os objetivos da inserção da juventude, por meio de um trabalho voltado a arte e a educação. Tais ações são de extrema relevância profissionalizando os jovens, permitindo espaço de convivência e socialização, são ações de políticas públicas voltadas à cultura de caráter relevante e inclusão social. Sobretudo, por valorizarem a cultura popular.

A expressão cultura popular, sinônimo de cultura do povo, permite visualizar mais facilmente um aspecto que nos interessa ressaltar: o de ser uma prática própria de grupos subalternos da sociedade. Esta característica tem implicações importantes na análise das condições de produção da cultura popular (AYALA, 1987: 9)

Neste sentido, a democratização do acesso aos bens culturais por meio de políticas culturais é necessária na medida em que estes grupos sociais, com características próprias reafirmando suas identidades, se inserem socialmente no fazer cultural, na apreciação da cultura, como também na militância da preservação de suas heranças culturais. Além de se tornar um espaço de inserção, como revela a fala de um dos sujeitos pesquisados

Obrigatoriamente o projeto aprovado, no âmbito de um edital como é o Funcultura, tem que ter um retorno social. Tem que ser apresentado gratuitamente para as comunidades carentes, isso estar na lei. A comunidade assiste gratuitamente aos espetáculos. Os livros, CDs e DVDs produzidos com recursos públicos vão para a escola pública e as bibliotecas. O retorno é importante, pois além de você estar registrando e guardando a história do povo Pernambucano, você estar dando oportunidade de acesso a quem não tem acesso a cultura, de assistir ao espetáculo, de apreciar uma obra de arte. O retorno social é importantíssimo, porque nós produtores comprometidos com a arte e com o povo trabalhamos com a idéia de inclusão social através da cultura. Nesses eventos, que principalmente são apoiados pela lei de incentivo a cultura do estado, que tem esse retorno social. Você da oportunidade a quem estar mostrando o trabalho e dar oportunidade a quem não tem acesso a cultura (Produtora Cultural, Presidente do CCPLM e CIOF- Secção Brasil – 05/03/2010).

Acerca das doze regiões de desenvolvimento de Pernambuco, subdivisão criada para atender culturalmente e democraticamente todo o Estado, e que atende as seguintes regiões: Mata Sul (24 cidades); Mata Norte (19 cidades); Agreste Meridional (26 cidades); Agreste Central (26 cidades); Agreste Setentrional (19 cidades); Itaparica (07 cidades); Moxotó (07 cidades); Pajeú (17 cidades); Araripe (10 cidades); São Francisco (10 cidades); Sertão Central (07 cidades); RM R – Núcleo Oeste-Sul (05 cidades); RMR– Núcleo Centro (04 cidades); RMR- Núcleo Norte (06 cidades).⁵

A idéia surgiu na atual gestão da FUNDARPE, desse governo que buscou dividir, quer dizer as regiões sempre existiram, porém nesta gestão agora vem para dar um sentido mais democrático à lei, ao Funcultura, essas regiões fazem parte de todo um

4 Informação fornecida durante entrevista pelos sujeitos envolvidos na pesquisa

5 Informação retirada do site: www.fundarpe.pe.gov.br acesso em 04/01/2010.

processo programático da gestão da Fundarpe. É um processo de interiorização, onde foi preciso fazer esse processo de divisão, de estudo, de pesquisa no sentido de percorrer essas doze regiões, de tentar ver um levantamento do que as pessoas queriam como as pessoas queriam, e depois de todo esse processo se criou essa organização. A finalidade destas doze regiões é a interiorização, somar conhecimento e dar conhecimento a essa região que o processo da Fundarpe é democrático, privilegiar não só a cidade, mas todas as regiões do interior, as cidades do interior. Por meio da criação de fóruns foram criados justamente a partir deste levantamento destas doze regiões e dessa divisão, para que isso fosse determinado, criado e estudado foi preciso criar esses fóruns para que cada fórum falasse de suas necessidades, e necessidades culturais da região. E aí a Fundarpe criou esse programa que apresenta Pernambuco Nação Cultural. Aí ela apresenta toda uma programação durante o ano todo, cada cidade pólo pediu essa programação. Eu acho que é uma coisa democrática e boa que aconteceu foram essas divisões por microrregiões e esses fóruns que foram criados justamente para eleger representantes e falar destas necessidades. (Presidente do SATED - PE – 06/03/2010)

Função essencial desta subdivisão, no âmbito da política cultural atual da FUNDARPE busca, sobretudo, a valorização da cultura local, interiorana, resgatando deste modo o viver e o fazer cultural do homem do campo.

4.3. Políticas Culturais e Educação

Instituir leis de políticas públicas de cultura, além de se tornar necessário a participação da sociedade civil interessada nas discussões para a sua implementação, requer considerar também a sua função educativa. Tal função é responsabilidade do Estado e exercício pleno a cidadania.

Não é fácil estabelecer uma política de cultura, necessitam de esforços de prefeitos, governadores, vereadores em ter um interesse em efetivar isso. Um homem sem cultura é uma árvore sem raiz. Ela não se sustenta. Por meio da cultura e a educação você inclui socialmente. Mas cultura é um dos últimos itens das pessoas voltadas e ligadas a política no qual elas se interessam. O principal é você ter o recurso financeiro para fazer essa ação. Se você não tem esse apoio financeiro, você não consegue, pois infelizmente no Brasil, o percentual é mínimo de quem vive da sua arte que é risório. Se você não tem outra profissão paralela, dificilmente você vive. Tem que existir uma política pública voltada não só a valorização, preservação, mas como você incluir socialmente. (Produtora Cultural, Presidente do CCPLM e CIOF-Secção Brasil – 05/03/2010).

Alguns autores na atualidade tecem discussões no que diz respeito à errônea distorção no trato das questões que envolvem educação e cultura, ambas, portanto, são indissociáveis. Discutir o papel das políticas culturais a partir de processos educativos que viabilizam sua efetivação, assim como a sua importância para práticas educativas democratizantes, torna-se necessário na medida, que ambas dialogam. No entender de alguns autores educação e cultura jamais deverão se dissociar. A importância da cultura em paralelo a educação entra em consonância com GARCIA (2004) quando esta autora afirma:

Uma pedagogia emancipatória assume a responsabilidade de democratizar a cultura universal, entendida como patrimônio da humanidade, em que todos e todas se sentem incluídos sem hierarquias, podendo, portanto reclamar o direito de acesso. Tratará também a escola de democratizar a cultura nacional e nela, a cultura popular, pois só pode se enriquecer com a chamada cultura universal quem

mergulhou na sua própria cultura com as demais, ampliando e aprofundando o seu conhecimento particular. Mais uma vez a relação todo-partes. Só pode se abrir para a cultura universal, sem perder a identidade própria, quem se percebe como parte constituinte do patrimônio humano universal e percebe a sua cultura como parte da cultura universal e a cultura universal como parte de sua cultura particular (GARCIA, 2000: 14).

A educação assume o papel de formar, conscientizar, preparar o sujeito para viver em sociedade, junto com o Estado participando do processo necessário de formação de cidadãos, numa democracia constituinte. Enxergar a educação como necessária para pensar as questões da realidade sócio cultural dos atores sociais, é imprescindível. Aliá-la ao papel que é atribuído a cultura e suas manifestações, é reconhecer as relações de poder que ambas poderão estar envolvidas. Entre os sujeitos envolvidos na pesquisa, a compreensão destes dois elementos é revelada na seguinte fala:

Educação e cultura têm tudo haver. É responsabilidade de cada proponente dos projetos. É alinhar o discurso a prática. Se você tem um discurso e na pratica tem uma responsabilidade de conscientização da comunidade, da classe artística, de ver o espetáculo, de o estudante ver o espetáculo. E tem essa responsabilidade e esse papel aí sim o resultado vai se somando a cada momento. Educação e cultura é conscientização de determinados temas, acho que é muito importante. Por que não adianta você impor a coisa da educação, mas também procurar educar através da sensibilidade, mostrando e fazendo com que as pessoas tenham consciência e um olhar diferente sobre o espetáculo artístico de um modo geral. (Ator e Produtor Cultural do Grupo de Teatro Arte em Cena – 04/03/2010)

A importância para a Educação e a Cultura, de editais semelhantes, além de democratizar os bens culturais, é uma oportunidade de inclusão, formação de platéias, e esta é uma função pedagógica nela contida.

Nesta discussão, entendemos também como uma função educativa o papel de sindicatos, associações de artistas, nas discussões inerentes ao atual formato da Lei em análise, assim como a responsabilidade destes no que diz respeito à aprovação dos projetos. No atual formato, a comissão deliberativa é formada pelo Secretário de Educação deste Estado, compõe ainda a comissão, representantes de instituições culturais, de entidades que representam os artistas e produtores culturais, como os sindicatos e representantes do Governo Estadual. A importância da representação artística nas decisões inerentes a este modelo adquire sentido ontológico na seguinte fala:

A comissão deliberativa é formada para analisar os projetos que são entregues no FUNCULTURA ou na lei de incentivo a cultura. A comissão deliberativa é quem julga os projetos. São representantes não só do governo municipal, estadual ou federal, mas representantes de entidades, convidados, o FUNCULTURA tem convidados da fundação Joaquim Nabuco, UFPE, IPHAM, SATED, ARTEPE, secretaria de cultura do estado, secretaria de educação, sindicato de música, são 15 pessoas. É importante o SATED compor esta comissão, também, pois estar lá defendendo os projetos dos associados, brigando mesmo, é uma briga de foice. É importante, pois elas têm assento nos segmentos de cultura. É importante que o sindicato tenha este assento, porque é bom para os associados, filiados, principalmente porque ele estar cooperando democraticamente com a cultura (Presidente do SATED- PE – 06/03/2010).

Neste sentido, é uma possibilidade democrática, o atual formato da Lei de incentivo a cultura do Estado de Pernambuco, se buscar compreender, na medida em que entra em consonância com o

pensamento proposto por SALES (2008) quando afirma:

O aperfeiçoamento da democracia exige o aumento do poder ou da participação de grupos, categorias e classes sociais na definição, implementação e controle das políticas e dos projetos. Democracia, portanto, tem sempre a ver com exercício de poder real (p.186).

5. Considerações Finais

Retomando a pergunta que nos propomos discutir: quais os elementos contidos em editais semelhantes no Brasil com características que apontam para a importância da cultura na consolidação do processo democrático? As nossas conclusões apontam para as seguintes questões:

Editais semelhantes, ora analisados, que buscam financiar a produção cultural, com recursos advindos do Estado, buscam estar alicerçada em princípios democráticos, visando deste modo a difusão cultural. Naturalmente, na medida em que mais recursos são destinados a cultura através de editais como estes, o número de projetos aprovados aumenta. Vale salientar, que a cada ano, tem aumentado o número de propostas submetidas à avaliação, com fins de contemplação, crescem os recursos destinados, necessariamente, embora nestes últimos anos, tenham triplicado, ainda são poucos os projetos contemplados.

A comissão deliberativa, embora seja nomeada a cada dois anos novos representantes, vem se mostrando tradicional, ortodoxa reportando-nos a burocratização nos espaços de gestão pública. Ou mesmo a qualidade pedagógica dos projetos submetidos pelos produtores, necessariamente não são relevantes, em função da falta de informação e capacitação, para o preenchimento das fichas e a devida comprovação por meio de documentos que deverão estar anexadas aos projetos submetidos, este ainda é um desafio aos grupos culturais: se preparar tecnicamente para dialogar com o Estado para não estar excluído da possibilidade de disputar espaços na distribuição dos recursos para a cultura.

Embora, haja esta contradição, a relevância de editais semelhantes para a cultura está na valorização profissional dos artistas e produtores envolvidos, já que os mesmos estão sendo remunerados, e contribuindo com a previdência social, na medida em que são recolhidos impostos deste porte, além de democratizar a cultura, a todas as regiões. O que se evidencia através do fato de que os projetos circulam pelo Estado. A função pedagógica destes editais consiste na promoção da participação política efetiva dos setores da sociedade civil na construção, na implementação das experiências culturais, possibilitando o acesso à cultura a todos independente de classe social ou mesmo posicionamento político-ideológico, contribuindo com a formação de novas platéias para a apreciação da cultura e da arte

Entendemos estes editais como uma possibilidade que caminha rumo à consolidação dos princípios democráticos, e que a implantação de políticas públicas de cunho cultural, embora no Brasil esteja em construção, podemos enxergar uma possibilidade rumo ao acerto. A continuidade destas políticas públicas além de fortalecer a cultura local e a sua produção contribui para a sua perpetuação, valorização e difusão dos produtos culturais. É necessário reconhecermos a importância do desafio posto, tanto para o Estado como para os artistas que necessitarão se adequar a nova realidade, respeitando as diferenças e reconhecendo a função social de cada um na construção de uma sociedade baseada em princípios de igualdade que fortaleçam a construção de nossa democracia plena.

Referências Bibliográficas

AYALA, Marcos. AYALA, Maria Ignez Novais. **Cultura Popular no Brasil – Perspectiva de análise**. São Paulo: Ática, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Constituição Federativa da República de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CORNWALL, Andrea. ROMANO, Jorge O. SHANKLAND, Alex. Culturas da política, espaços de poder: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa. In: **Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local**. ROMANO, Jorge O. ANDRADE, Maristela de Paula. ANTUNES, Marta (org.). São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GARCIA, Regina Leite. **Movimentos Sociais – Escola – Valores**. IN: GARCIA, Regina Leite (org.): **Aprendendo com os Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: DP&A. 2000

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6º Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MINAYO, Maria Cecília. **O Desafio do Conhecimento**. São Paulo: Hucitec, Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

SALES, Ivandro da Costa. **Ainda é possível tomar gosto pela política? Os desafios para uma gestão democrática**. Revista Saberes: Revista do Observatório dos Movimentos Sociais. Ano I, nº 01. Recife: Comunigraf Editora, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice – O social e o Político na pós-modernidade**. 10ª ed. São Paulo, Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo In: **Os sentidos da democracia – Políticas do dissenso e hegemonia global**. OLIVEIRA, Francisco de. PAOLI, Maria Célia (org.). Petrópolis, RJ, Vozes, 1999.

“A internet como incremento da participação offline: Um estudo de diversos orçamentos participativos online”

Rafael Cardoso Sampaio
cardososampaio@yahoo.com.br
UFBA/UFRGS
José Henrique Machado Roballo
UFBA/UFRGS

Introdução

Nas últimas décadas, há uma discussão crescente a respeito de formas de democracia que privilegiem a soberania popular (HABERMAS, 1997). Buscam-se superar as idéias de que o cidadão ordinário, não-organizado seja apático e/ou que não tenha capacidade de intervir de maneira qualificada no sistema político. Essas correntes tratam do ideal de democracias mais deliberativas e participativas.

Visando se afastar de grandes projetos de Democracia Participativa, que exigiam verdadeiras revoluções na sociedade, Archon Fung sugere uma maior atenção sobre projetos mais modestos de participação, geralmente mantidos pelas instituições políticas formais, denominados minipúblicos. Segundo o autor, eles “estão entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea” (FUNG, 2004, p. 174). Fung também é um dos autores a frisar a importância do chamado desenho institucional, ou seja, a forma como a instituição irá abarcar e incentivar as inserções dos cidadãos. O autor chama a atenção para diversos fatores que poderão influenciar nos resultados, como o empoderamento dos participantes, a forma de seleção e recrutamento, tema e escopo das deliberações, a recorrência das reuniões e as formas de monitoramento (Ibidem, p. 176-182).

Entre os diversos formatos de minipúblicos apresentados por Fung e outros autores, o orçamento participativo está entre as experiências mais proeminentes e bem-sucedidas. Iniciado na década de 90 em diversas cidades do Brasil, o Orçamento Participativo (OP) é um programa que procura partilhar o poder de decisão com os cidadãos em questões que envolvem diretamente suas vidas. De um lado, esses atores precisam realizar discussões e negociações abrangentes buscando-se apreender essas necessidades. De outro lado, o Estado deve abrir o espaço decisório incentivando a participação e a deliberação dos cidadãos, objetivando alcançar resultados políticos mais justos e próximos da situação vivida por esses atores (AVRITZER, 2005; FUNG, 2004).

Nesse artigo, desejamos ver como a introdução das NTICs, em especial a internet, tem contribuído para esses programas participativos. Defendemos que a rede vem sendo usada de diversas formas nos diferentes OPs do país, o que leva a resultados distintos entre si, resultando benefícios e desvantagens variadas.

Assim, na primeira parte do artigo fazemos uma discussão a respeito de como avaliar processos participativos online (PPOs). Acreditamos ser preciso tanto considerar o desenho institucional, a forma como as ferramentas digitais de participação foram desenvolvidas e o empoderamento dessas práticas digitais. Na segunda parte do artigo, apresentamos 4 graus de utilização da internet em diferentes OPs do Brasil e também de outros países, a saber: informativo, experimental, amálgama e online. Tal classificação é baseada em casos existentes de OP online e em dados coletados das diferentes prefeituras analisadas. Ao fim, demonstramos a vantagem de se realizar tal tipologia e concluímos não se tratar de uma gradação buscando um nível ideal. Cada grau oferece vantagens e obstáculos próprios.

1. Desenho institucional e design de ferramentas

Partimos da premissa que a internet não é capaz, por si só, de aumentar os níveis de

participação ou de engajamento dos indivíduos, porém não deve ser completamente descartada, pois determinadas ações e projetos só podem ser realizados a partir de sua utilização.

Tal premissa vai de acordo com a idéia de “formas de uso” da tecnologia de Salter (2004), ou seja, as tecnologias são desenvolvidas para determinados usos, que correspondem a “necessidades” a serem atendidas. É preciso considerar a forma pela qual tais tecnologias foram desenvolvidas e pela qual os usuários se apropriam dela.

Dessa maneira, o autor argumenta que a internet não faz nada se não for feito algo com ela (SALTER, 2004). Em outras palavras, não podemos considerar que o simples uso das novas tecnologias vai implicar maior engajamento civil, participação ou outros incrementos democráticos (GOMES, 2005b; MAIA 2007).

Assim como é reforçada a importância do desenho institucional para participações e deliberações qualificadas dos cidadãos (FUNG, 2004; AVRITZER, 2008; WARREN, 2007), defendemos a impossibilidade de ignorar a grande influência do desenho institucional sobre projetos de participação política online. Pois, “atrás de todo projeto de Democracia Digital há um modelo de democracia” – como afirmado por Wilson Gomes (2007). Dessa forma, a política está no que é desenhado para dentro e para fora da tecnologia e nas escolhas políticas realizadas no comissionamento da tecnologia (WRIGHT, STREET, 2007). As tecnologias são um produto de forças políticas e sociais (JENSEN, VENKATESH, 2007).

De tal maneira, pode-se afirmar que os processos participativos online são pensados pelo sistema político presencial, conectando-se ao mesmo. Serão ministros, secretários, chefes de gabinete e afins que, usualmente, definirão as prioridades de um PPO, determinando o tipo de input almejado, a forma de divulgação, o público a ser atingido e o design das ferramentas disponibilizadas.

Logo, PPOs também apresentam diferentes objetivos (consulta aos cidadãos ou participação empowered), públicos-alvo (toda uma cidade ou apenas uma região), formas de participar (voto, fóruns, enquete, chats) etc. Defendemos que esses programas, mesmo sendo online, também possuem um desenho institucional e, assim como nos minipúblicos, tal desenho influencia na forma de participação e em seus resultados (FUNG, 2004).

De maneira semelhante, Grönlund (2003), ao estudar diversos projetos de Democracia Digital na Europa, conclui que esses formatos utilizados podem levar a privilegiar certos atores envolvidos no PPO. Há projetos que a agenda de discussão e o processo participativo são dominados pelo sistema político, dando pouca chance à esfera civil. Por outro lado, processos abertos à intervenção dos cidadãos podem permitir ações efetivas por parte da esfera civil ou mesmo alterações no funcionamento. Finalmente, em determinados casos, os processos tecnológicos são implementados pelo sistema administrativo (funcionários que trabalham em instituições políticas formais) e pouco envolvem os representantes políticos (GRÖNLUND, 2003).

Para além do desenho institucional, deve acrescentar-se a forma como as ferramentas digitais de input são desenvolvidas e ofertadas aos cidadãos. Um site com um bom design pode facilitar ou mesmo incentivar a inserção dos cidadãos na política, enquanto ferramentas pouco divulgadas ou que não correspondam as expectativas dos usuários podem aumentar o custo da participação (JENSEN, VENKATESH, 2007). “Assim, se perceberem que os dispositivos não permitem uma participação mais aprofundada ou que tais artifícios não merecem credibilidade, a tendência, certamente, será de rejeição ao emprego de tais recursos” (MARQUES, 2008, p. 257).

Como dito por Grönlund (2003), a política se torna o design. Wright e Street (2007), por exemplo, repetem a famosa pesquisa de Wilhelm (2000), utilizando-se dos mesmos indicadores de deliberatividade, e encontram índices mais elevados. Segundo os autores, a principal explicação está no design mais adequado para a deliberação no fórum estudado e na oferta de ferramentas que facilitam a participação e a deliberação, como uma ferramenta multilíngüe em um fórum europeu

(WRIGHT, STREET, 2007).

O próprio Wilhelm reconhece a importância do design, pois afirma serem os espaços de discussões virtuais afetados pelo espaço, forma e localização (WILHELM, 200, p. 46). Janssen, Kies (2005), por sua vez, demonstram haver inúmeros elementos de design que afetam a participação e a deliberação online, como identificação, moderação, abertura de participação para todos os interessados, agenda das discussões, impacto das mensagens, entre outros. E, finalmente, tivemos uma evidência da importância do design em um estudo anterior (SAMPAIO, 2010), no qual se salientou os baixos níveis de diálogo nos fóruns online do OP digital de Belo Horizonte e a relação com a baixa sofisticação das ferramentas digitais de participação oferecidas pelo site.

Já no quesito do empoderamento, há certo consenso de que ele não é apenas importante para os minipúblicos (FUNG, 2004), mas também para os PPOs. Segundo Maia (2007), deve haver um investimento das instituições para maior participação da esfera civil. A simples oferta de um novo ambiente comunicacional para interagir com os governantes não irá, por si, garantir maior engajamento dos cidadãos.

Nesse sentido, Secher (2006) afirma ser o principal problema de projetos de Democracia Digital o fato de haver uma reprodução de mecanismos institucionais existentes e de sua lógica de funcionamento. Não ocorrem mudanças reais nos processos políticos (JENSEN, VENKATESH, 2007). Segundo Wilhelm, a forma pela qual é desenhada a maioria dos serviços prestados pelos media (inclusive os digitais) se enquadraria numa orientação democrática plebiscitária, dando pouca vazão à produção de interação, conversação e deliberação (WILHELM, 2000, p.45).

Finalmente, para além do design das ferramentas, há a questão do impacto que elas geram. Segundo Marques (2008), há toda uma literatura sobre internet e participação política que trata a questão da motivação dos usuários. Essa linha defende que não basta o site conter informações qualificadas para a participação e ferramentas digitais otimizadas para receber o input, é preciso, ao fim, motivar o usuário. A motivação estaria relacionada ao empoderamento da participação online dos cidadãos. O autor resume esse pensamento como:

Os cidadãos levarão as ferramentas de participação digital a sério e se sentirão dispostos a contribuir apenas se perceberem que suas iniciativas são efetivamente respeitadas e influentes. Tal demonstração de boa vontade requer o curso de um processo de adoção contígua e efetiva dos recursos de Internet por parte dos agentes do estado, não se devendo limitar tal atitude à promoção de melhorias na imagem pública de agentes e instituições. A idéia, assim, é acenar com a intenção de se encaminhar uma reorganização no relacionamento entre esfera dos representantes e esfera civil (MARQUES, 2008, P. 247-248)

Mas o autor destaca que a motivação não se resume ao empoderamento. Há diversas formas de estímulo aos cidadãos para acreditarem e utilizarem as ferramentas digitais de participação. Como definido por Janssen, Kies (2005), o que torna um espaço público como forte não é necessariamente o empoderamento, mas o fato dos participantes saberem que ele será lido e considerado por outras pessoas. PPOs consultivos, por exemplo, com altos graus de reciprocidade, accountability e transparência, podem ser bem sucedidos, mesmo se a decisão política final não esteja nas mãos dos cidadãos.

2. Graus de utilização da Internet

Nossa proposta é apresentar diferentes utilizações da internet em orçamentos participativos, evidenciando que a maior ou menor utilização das novas mídias oferece vantagens e desvantagens. Gomes (2005a) já realizou proposta semelhante em relação a projetos de democracia digital. Sua classificação é composta de cinco níveis, sendo os mais baixos relacionados à informação e à

transparência. Os níveis mais altos estão relacionados à deliberação online e à efetiva possibilidade de uma democracia digital. Os modelos de Gomes são indicadores pertinentes para a avaliação dos projetos, mas aqui buscamos avaliar exemplos de programas participativos já disponíveis, buscando evidenciar suas vantagens e desvantagens. Além disso, nossa classificação está fortemente ligada a programas presenciais e a internet tende a ser uma forma de incrementar ou complementar esses processos.

Nível 1: Informativo

O nível um é o mais comumente encontrado em OPs. A internet, nesse caso, cumpre, essencialmente, duas funções: prover informações sobre como participar do processo presencial e divulgá-lo aos interessados. O design é uma importante ferramenta de avaliação, especialmente para encontrar as informações necessárias, entretanto, pouco podemos falar de desenho institucional ou de empoderamento, pois nesse primeiro nível praticamente não percebemos a participação.

É preciso esclarecer que informações qualificadas são pré-requisitos necessários para uma efetiva participação política civil (GOMES, 2005a). “Para que as pessoas sejam capazes de opinar e interferir é preciso que disponham de informações fidedignas, com base nas quais poderão desenvolver seu senso crítico” (JAMBEIRO et al, 2008). Ainda segundo Jambeiro e equipe (ibidem), o maior nível informacional está diretamente relacionado à transparência, significando que o governo se dispõe à avaliação dos representados, aumentando assim o diálogo e a interação.

Ou seja, o fato do nível informacional ser o menor em nossa escala não significa que seja descartável ou mesmo que não seja importante, mas sim os sites se constituem como vias de mão única. São instrumentos utilizados pelo sistema político para dar publicidade a determinado projeto de sua plataforma política, geralmente não acolhendo os inputs dos cidadãos.

O site do orçamento participativo de Porto Alegre é um ótimo exemplo do emprego do nível informativo. Em primeiro lugar, o site dispõe diversas informações sobre o processo, como agenda, ciclo, funcionamento, obras realizadas, como participar, informações sobre as divisões temáticas e regionais da cidade, bem como o funcionamento do executivo, portanto informações importantes para a participação.

Em segundo lugar, ele valoriza a transparência, pois lhe dá fácil acesso aos dados do plano plurianual da cidade, permitindo pesquisar relatórios financeiro-orçamentários do OP e da própria prefeitura.

Em terceiro lugar, ele permite o monitoramento online. Através da página é possível acompanhar as obras aprovadas no OP presencial, acessando como se encontra o processo de licitação, em que passo está a realização e, se estiver parado, qual o motivo para tanto. Você pode selecionar as obras por região, por órgão administrativo da Prefeitura, pela temática do OP e pelo ano no qual a obra foi escolhida.

Desse modo, acreditamos haver diversos ganhos no nível um, pois ele está diretamente relacionado à maior informação, publicidade e transparência aos cidadãos, quesitos importantes e necessários para uma cidadania informada e consciente e para a participação política. Há, ainda, a vantagem de que a informação é transmitida do sistema político à esfera civil sem intermediários ou filtros (GOMES, 2005b).

Nesse primeiro nível, a possível desvantagem é a inexistência de incentivos ao engajamento cívico. Como não há nenhuma forma de interagir com o Estado, pressupõe-se que o site só será útil aos participantes freqüentes ou para quem deseja participar. A falta de empoderamento pode gerar uma frustração no usuário. Em outras palavras, torna-se pouco relevante o cidadão ser capaz de detectar problemas no orçamento ou na execução de uma obra, se o site não oferece nenhum instrumento para a realização de controle ou de denúncia.

Além disso, se, por um lado, o cidadão sai mais informado do processo, por outro, o mesmo não

acontece com o Estado, que não interage nem recebe informações dos participantes. Novamente, há um “desperdício” do potencial interativo das NTICs.

Nível 2: Experimental

No segundo nível proposto, a internet passa por uma maior inserção no processo participativo. Nesse grau, o OP continua sendo inteiramente presencial, ou seja, as reuniões, discussões, assembleias, regras de participação e afins continuam, no geral, inalteradas. Todavia, através da rede, é possível fazer alguma contribuição ao processo. Novamente, o design é o principal elemento a ser considerado. Ferramentas que convidam e/ou facilitam as inserções dos cidadãos são vitais para o funcionamento. O empoderamento, nesse nível, tende a ser baixo ou mínimo, ao menos no ambiente digital, mas existe certo estímulo ao internauta, para poder fazer inserções nos processos presenciais.

Um bom exemplo desse nível é o OP Interativo de Ipatinga, Minas Gerais. Segundo Faria e Prado (2003), no ano de 2001, a rede mundial de computadores passou a ser utilizada para a indicação das prioridades a serem votadas no OP, ou seja, a prioridade indicada pela internet seria votada no processo presencial. O site reforçava a importância de se comparecer às assembleias para defender suas propostas, mas as sugestões online eram avaliadas da mesma forma que aquelas sugeridas nas assembleias.

Segundo Faria e Prado (2003), a incorporação da internet permitiu o crescimento do número de indicações de prioridades em 44,6% em 2001, 166% em 2002 e 125% em 2003. A indicação de prioridades online passou, em 2003, a ser o principal meio utilizado pelos cidadãos: das mais de 4.300 sugestões, 96% foi enviada via Internet (em 2002 estas corresponderam a 70% do total de indicações e 17% em 2001).

Assim, no nível 2, a vantagem oferecida pelas novas mídias é a possibilidade de envolver mais cidadãos no processo, o que potencialmente permitiria a participação de parcelas da população geralmente não inseridas no OP presencial, como a classe média. Dessa maneira, as novas mídias digitais incrementam e complementam o processo presencial, podendo inclusive modificá-lo e melhorá-lo em certos aspectos. No OP interativo de Ipatinga, por exemplo, o número de propostas subiu bastante, permitindo a inserção de novos pontos de vista ao processo.

O grande problema nesse segundo nível é a uma evidente dependência da participação presencial. Apesar das diversas vantagens associadas à discussão e participação de cidadãos em minipúblicos (FUNG, 2004), retornamos aos dilemas do custo da participação, como o tempo e a disposição. Ou seja, ainda são ignorados os potenciais das novas mídias para se diminuir esse custo, como a comodidade de votar ou discutir determinada questão de seu próprio lar.

Nível 3: Amálgama

Assim, como no nível dois, aqui a internet é utilizada para complementar o processo participativo presencial, entretanto, no nível três, efetivas decisões são tomadas pela internet. Nesse nível, encontramos OPs que apresentam etapas ora presenciais, ora online. Há um amálgama, uma fusão das duas fases, pertencentes ao mesmo processo participativo.

A exigência do design aumenta consideravelmente em relação aos primeiros níveis, pois passam a existir decisões pelas mídias digitais, que, além de convidativas, agora, precisam ser seguras. O desenho institucional passa a ter grande importância, pois define as formas de input dos cidadãos e a interação entre os dois processos. E torna-se importante definir a questão do empoderamento. Privilegiar o presencial ou o online pode ter consequências negativas para o processo, já que cidadãos participantes apenas de uma das fases podem se sentirem preteridos. Ou seja, nesse nível, o poder de decisão das duas fases deve ser semelhante, mas podem-se

respeitar as especificidades de cada meio.

Um bom exemplo do grau proposto é o Orçamento Participativo do Recife (Brasil) . Na primeira etapa, são escolhidas, através de assembléias de participantes do OP (<http://www.recife.pe.gov.br/op/index.php>), as dez ações prioritárias a serem realizadas na cidade. Na segunda etapa, essas prioridades são levadas ao grande público, que irá eleger as mais importantes. Tal eleição é realizada tanto por urnas eletrônicas disponibilizadas pela prefeitura em diversos pontos-chave da cidade, como estações de ônibus, metrô, praças, escolas, quanto pela internet.

Assim como no caso da cidade de Ipatinga (Brasil), a introdução de tecnologias digitais parece ter impactado positivamente no número de participantes do processo. A tabela 1 demonstra que o número de participantes ciclou bastante entre 2001 e 2005, sendo seu ápice em torno de 79 mil participantes. Em 2007, quando a internet foi introduzida, o número de participantes bateu o recorde, alcançando 86 mil. O número de votantes pela urna eletrônica já foi bastante elevado, chegando a quase 26 mil. Em 2008, estabelece-se outro recorde com mais de 95 mil participantes, sendo em torno de 23 mil exclusivamente pela internet. É importante reparar que já em 2008, os participantes que se utilizaram das urnas e da internet já superaram, ao menos numericamente, os participantes presenciais (48.535 x 44.919).

Tabela 1: Participação no OP de Recife

Fonte: <http://www.recife.pe.gov.br/op/index.php>.

Após a votação, há outras assembléias presenciais para discutir as minúcias sobre as ações mais votadas e realizarão o monitoramento do dinheiro investido, como geralmente acontecem em OPs.

O benefício do nível três é bem semelhante ao dois, ou seja, aumentar a participação no orçamento participativo, envolvendo outras camadas da população, geralmente ausentes do OP presencial. Porém, podemos apontar duas diferenças. Primeiro, há deliberações que avaliam o processo antes e depois da etapa online, o que mitigaria os efeitos negativos de uma participação isolada no ambiente virtual, como poderiam criticar os “ciberpessimistas” (WILHELM, 2000). Segundo, o terceiro nível já apresenta um empoderamento real, pois, as obras votadas pelas urnas eletrônicas e pela internet serão efetivamente realizadas.

Nível 4: Online

No último nível que desejamos apresentar, o processo participativo é basicamente online. A situação se inverte em relação aos níveis dois e três, pois aqui o online é o “carro-chefe”, enquanto certos elementos presenciais podem interferir ou complementá-lo. Trata-se de um programa participativo completo. No quarto nível, o design se torna praticamente o quesito mais importante, pois todo o processo depende dele. Ferramentas digitais sofisticadas serão vitais para uma participação qualificada. Assim, como ferramentas simplórias tenderão a dificultar a participação ou mesmo incidir negativamente nos resultados (por exemplo, baixos índices de deliberatividade em uma discussão online).

Além disso, no nível quatro, o desenho institucional se torna evidente e será outra questão fundamental para o resultado, afinal ele vai definir, junto do design, como os cidadãos vão participar e interagir. Diferentemente do nível anterior, há diversos níveis de empoderamento que podem funcionar no nível quatro. Como destacado, é importante que o input do cidadão seja lido e considerado. Assim, para destacar diferentes desenhos institucionais e formas de empoderamento, apresentamos dois OPs online bastante distintos entre si.

O primeiro exemplo do grau quatro de utilização das novas mídias se encontra em experiências de OP realizadas na cidade de Freiburg, Alemanha (<http://www.beteiligungshaushalt.freiburg.de/>). O projeto foi basicamente consultivo, mas envolveu um desenho participativo muito semelhante às teorias de democracia deliberativa (HABERMAS, 1997). O objetivo do programa foi reunir indivíduos representativos da população e incentivar, através de fóruns online, a discussão entre esses cidadãos, buscando alcançar entendimento mútuo, discussão viva e soluções antiburocráticas, além de compreensão de questões financeiras.

Os sites desenhados para os encontros online apresentavam ferramentas importantes como newsletter, enquetes, wikis para edições de preferência e a presença de moderadores online para incentivar as discussões, além de programas virtuais para facilitar as simulações de orçamento. O número de participantes foi de 1861, sendo que foram escritos 757 artigos nos fóruns de discussão e foram compilados 22 wikis tratando de temas específicos endereçados à administração pública de Freiburg.

O segundo exemplo é o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, Brasil. A cidade possui um OP presencial proeminente, funcionando desde 1993. No ano de 2006, foi criado o OP Digital (<http://opdigital.pbh.gov.br/>), um processo totalmente separado do presencial, que apresenta regras, agenda e orçamento próprios. No OPD, os eleitores da cidade devem votar em obras pré-selecionadas. As obras vencedoras são automaticamente aprovadas e realizadas pela prefeitura. Em 2006, foram aprovadas nove obras de 36 (uma obra por regional da cidade). Em 2008, foi realizada a segunda edição do programa, entretanto apenas uma obra foi aprovada, entre cinco opções pré-selecionadas. Além disso, no OPD 2008 introduziu-se a possibilidade do votar gratuitamente pelo telefone.

O OPD apresentou em suas duas edições uma representativa participação da população em comparação aos OPs presenciais dos mesmos anos, conforme a tabela 2. O número de participantes do processo online se encontra em torno de 10% do eleitorado da cidade, sendo de três a seis vezes superior aos processos presenciais dos mesmos anos.

Tabela 2: Participantes e orçamento dos OPs de Belo Horizonte

Edição	2006 offline	2006 online	2008 offline	2008 online
Participação	34643	172.938	40.967	124.320
Orçamento US\$	54 milhões	11 milhões	61 milhões	22 milhões

No caso do nível quatro, as vantagens podem ser facilmente destacadas, praticamente todas relacionadas à utilização de novas mídias, como a superação dos limites de tempo e espaço para a participação política, comodidade, conforto, conveniência e custo (GOMES, 2005b). Essas vantagens se expressaram em uma massiva participação popular no exemplo de Belo Horizonte, mostrou, chegando a superar, expressivamente, a participação presencial. Há de ser considerado que a participação no OPD é muito menor e mais simples, pois ela se resume a escolher uma opção entre várias pré-selecionadas. No OP presencial, há um custo de participação maior, pois é preciso se deslocar às assembleias, mas, por outro lado, o cidadão interage e participa diretamente do próprio processo, podendo inclusive modificá-lo.

A desvantagem mais clara nesse nível está no acesso desigual às mídias digitais (WILHELM, 2000). O Brasil acaba sendo um exemplo proeminente. Apesar de ser um dos países com maior crescimento no número de usuários de internet, segundo a pesquisa TIC, apenas 26% dos brasileiros têm acesso à rede em seus domicílios e as desigualdades aumentam se considerarmos os níveis

de educação e/ou de renda (TIC, 2008).

Nesse sentido, a experiência de Belo Horizonte demonstra a possibilidade de fazer PPOs visando à inclusão de parcelas da população geralmente não participativa dos processos presenciais, incluindo outras ferramentas, como o telefone, para a participação das classes menos favorecidas.

Além disso, há, nos dois casos apresentados, um problema sério de empoderamento. No exemplo de Freiburg, se a consulta não for efetivamente considerada nos futuros projetos políticos, há uma boa chance dos cidadãos não se sentirem motivados a continuar participando. O exemplo de Belo Horizonte é complexo, pois, por um lado, há grande empoderamento dos cidadãos, decidindo como investir o dinheiro público basicamente pela internet. Por outro lado, nos dois OPDs realizados, as opções de voto estavam pré-definidas e não houve consulta popular para o mesmo. O OPD corre o risco de se tornar uma enquete e sofrer dos mesmos problemas das eleições regulares, como o cinismo e desinteresse dos cidadãos.

3. Considerações Finais

Conforme os diversos exemplos, tentamos demonstrar que mesmo programas participativos online apresentam desenhos institucionais, que, por sua vez, acarretam em diversos impactos e resultados. Além disso, a maneira pela qual as novas mídias digitais são utilizadas nos processos se torna um fator determinante para a análise.

A utilização da internet pode ser realizada de diferentes maneiras e não há um nível adequado ou ideal, pois cada grau apresenta vantagens e desvantagens. Esses graus podem ser complementares ou servir de acordo com os objetivos do programa e/ou com as necessidades da população assistida. Logo, um dos grandes objetivos da tipologia é justamente permitir isolarmos os pontos fortes e fracos de cada nível.

De maneira geral, nos níveis um e dois, a internet visa complementar a participação presencial, oferecendo algumas vantagens ao cidadão online. No primeiro, isso se relaciona basicamente a acessar o conteúdo necessário para a participação presencial. Já no segundo, além desse conteúdo, ele pode interferir no processo. Em ambos, o empoderamento do cidadão online tende a ser baixo. A efetividade está na presença física. Geralmente, o desenho institucional é pequeno ou inexistente, mas o design é importante, porém menos que nos níveis seguintes.

O nível três parece proporcionar as experiências mais promissoras. Ao apresentar fases presenciais e online, esses processos conseguem aglutinar as vantagens dos dois meios. Por um lado, não se perde os benefícios da participação presencial, como as interações e discussões entre as pessoas. Por outro lado, o processo é expandido, podendo, dessa forma, a deliberação ser referendada por parcelas maiores de cidadãos da cidade. Além disso, em ambas as etapas, há um verdadeiro empoderamento dos participantes. A participação dessa maneira é vital nos dois momentos. E, ademais, como se trata de um único processo, há, ao menos teoricamente, maiores chances dos cidadãos se interessarem em tomar parte dos dois momentos.

No nível três, empoderamento e desenho institucional são variáveis importantes, especialmente pela necessidade do equilíbrio de importância das duas fases. Não defendemos que elas precisam ter exatamente o mesmo poder de decisão, entretanto uma instabilidade muito grande pode levar ao fracasso o processo.

O nível quatro apresenta vantagens próprias. A principal está na questão da escala, um problema geralmente encontrado nas teorias de participação e deliberação nas democracias modernas. Os exemplos de Freiburg e, principalmente, de Belo Horizonte evidenciam que é possível envolver grandes parcelas da população em programas participativos.

Outra vantagem do nível online está na maior exploração dos pontos fortes das novas mídias no sentido da diminuição do custo da participação. Há uma conveniência clara em se poder discutir, votar e interagir do conforto do lar se compararmos ao tempo, esforço e renda necessários para comparecer as reuniões presenciais.

O principal dilema ao se realizar um programa inteiramente online está na questão da exclusão digital, especialmente em países com grandes desigualdades sociais, como o Brasil. O uso de pontos gratuitos de acesso à internet tende a mitigar a questão, especialmente quando se trata de voto eletrônico, mas se pensarmos em um processo discursivo, como em Freiburg, essa medida dificilmente conseguirá permitir uma efetiva participação do cidadão excluído digitalmente. Em ambos os casos, ainda existe a questão das skills necessárias para as inserções online.

É importante notar que à medida que o nível de utilização das NTICs aumenta, também expandem as exigências de design e desenho institucional. A necessidade do design das ferramentas digitais cresce naturalmente, uma vez que o processo gradativamente passa a ter mais fases online. Quanto mais complexo o PPO, maior deve ser a sofisticação dos instrumentos digitais.

Já o desenho institucional irá variar bastante em cada exemplo avaliado, mas denotamos que sua importância cresce quando o processo se torna mais participativo, demonstrando que efetivamente processos participativos online também precisam considerar o desenho da participação.

Por fim, reforçamos que os níveis apresentados podem ser complementares. Nada impede uma cidade de possuir um processo participativo presencial, que utiliza a internet para divulgar o programa ou para monitoramento online e que também utilize ferramentas digitais para um segundo processo, distinto, e completamente online. É o caso de Belo Horizonte, onde os dois OPs ocorrem em paralelo e ambos se utilizam da NTICs. Além disso, como reforçado, em qualquer programa participativo, a informação é um pré-requisito básico para input qualificado e, certamente, todo processo poderia se beneficiar da internet para monitoramento online posterior ao PPO ou, ainda, a um programa presencial.

5. Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, vol. 14, n.1, p. 43-64. Campinas, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos [Org.]. *Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FARIA, Antonio; PRADO, Otávio. Orçamento Participativo Interativo. In: LOTTA, Gabriela S.; BARBOZA, Hélio B.; PINTO, Marco Antonio C. T. e Venera. *20 experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003. Disponível em: <http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/20experiencias2002/8%20-%20orcamento%20participativo%20interativo.pdf>

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

GOMES, Wilson. *Democracia Digital: que democracia?* Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho "Internet e Política", II Congresso da Compolitica, Belo Horizonte, 2007.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*. VII(3): 214-222, setembro/dezembro 2005a.

GOMES, Wilson . Internet e participação política em sociedades democráticas. Revista da FAMECOS, Porto Alegre, vol. 27, p. 58-78, 2005 (b). Disponível em: <http://www.pucrs.br/famecos/pos/revfamecos/27/27_wilsongomes.pdf>. Acesso em: 03 Fev. 2006.

GRÖNLUND, Åke. Emerging Electronic Infrastructures: Exploring Democratic Components. Social Science Computer Review, vol. 21, n. 1, p. 55-72, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade, vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JAMBEIRO, Othon et al. Cidades, Cidadania e Tecnologias Avançadas de Informação e Comunicações. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, vol. 10, n. 3, Setembro – Dezembro, 2008.

JANSSEN, Davy; KIES, Raphael. Online Forums and Deliberative Democracy. Acta Politica, 40, p. 317–335, 2005.

JENSEN, Michael J.; VENKATESH, Alladi. Government Websites and Political Engagement: Facilitating Citizen Entry Into the policy process. Center for research on information technology and organizations, paper 399. Irvine: University of California, 2007.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. Logos (Rio de Janeiro), vol. 14, p. 43-62, 2007.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. 2008. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

SALTER, Lee. Structure and Forms of Use. A contribution to understanding the ‘effects’ of the Internet on deliberative democracy. Information, Communication & Society, Vol. 7, No. 2, pp. 185–206, 2004.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Comunicação & Política, vol. 27, p. 51-78, 2009a.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na Internet. Planejamento e Políticas Públicas, v. 33, p. 123-144, 2009b.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação e Deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. 2010. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SECHER, Christine. Towards Understanding eParticipation from an Institutional Perspective. In: Anais do The 7th Mediterranean Conference on Information Systems, Venice, Italia, 2006.

TIC. Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação. Disponível em: <<http://www.cetic.br>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

WARREN, Mark E. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBERG, Shawn W (Org.).

Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern? New York, Palgrave Macmillan, 2007.

WILHELM, A. Democracy in the digital age: challenges to political life in cyberspace. New York: Routledge, 2000.

WRIGHT, Scott; STREET, John. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. New Media Society, Londres, vol. 9, p. 849-869, 2007.

“Cibercultura, Ciberdemocracia, e Cultura Política: O uso das novas mídias em campanhas políticas e as normas eleitorais reguladoras.”

Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire
geovanacartaxo@gmail.com

Professor - Universidade de Fortaleza

Fernando Feitosa Ribeiro

fernandofeitosaribeiro@gmail.com

Estudante - Universidade de Fortaleza

INTRODUÇÃO

A política eleitoral encontra na cibercultura um novo fenômeno: eleições e campanhas intermediadas pelas novas TIC's (tecnologias da informação e comunicação). Observada a “transferência de certas funções da vida real para o ciberespaço” (MITCHELL, 1998), há cada vez maior interface entre política e novas mídias, regulando-se segundo seus caracteres midiáticos de bilateralidade, omnivisão, transparência, diversidade.

Em diversos países, a exemplo dos Estados Unidos e do Brasil, partidos políticos e candidatos utilizam de forma coordenada elementos da Internet, em especial redes sociais como *Twitter*, *Facebook*, no intuito de obterem maior apoio popular, doações, manifestações políticas em prol da eleição do candidato.

A maior participação, contudo, dos indivíduos na esfera política deve levar em consideração que tipo de apoio está proporcionando as normas que regulam a matéria eleições/voto, e especificamente o uso da Internet como instrumento midiático de comunicação em campanhas políticas. Segundo Gomes (2009), novas tendências de campanhas on-line revelam um padrão de campanha digital recém-estabelecido. Mas a prospecção mais abrangente e cuidadosa sobre possíveis consequências desse uso político da Internet deve levar em consideração as normas restritivas de cada país, pois campanhas eleitorais precisam lidar com legislações eleitorais e com circunstâncias políticas.

No Brasil, onde outrora não existia nenhuma norma jurídica específica que versasse sobre o uso da Internet em eleições, promulgou-se lei (em 2009) estabelecendo uma série de direitos, obrigações, e por vezes sanções, aos internautas que abordam questões político-eleitorais no ciberespaço e aos políticos que utilizam a mídia digital para promoção de sua campanha.

Frente à abordagem propiciada pelas normas norte-americanas, as quais tornaram possível a atuação (vitoriosa) de Obama no campo digital, há expectativa de como se apresentará a lei brasileira às vias da realização das eleições presidenciais em 2010, se como um reforço à participação atuante da coletividade no pleito eleitoral (como nos EUA), se como um freio à mobilização da coletividade em um pleito eleitoral.

Para enquadrar um potencial de maior participação política que a nova lei brasileira sugere, o artigo analisará a campanha política desenvolvida por Barack Obama. O exame das estratégias eleitorais do democrata, e o estudo das normas reguladoras do uso da mídia digital nos EUA, revelará a possibilidade de afirmação, ou não, da Ciberdemocracia e de uma nova cultura política mais participativa a partir do uso da Internet em campanhas políticas norte-americanas e, nesse momento, brasileiras.

1. A PROPOSTA CIBERDEMOCRÁTICA.

A mídia digital possibilita a interligação dos agentes sociais à comunicação propagada, viabiliza a exploração da voz dos indivíduos enquanto produtores de informação (automedial), da escolha

pessoal das informações que deseja receber e descartar.

Enquanto promove abertura do “campo de sentidos” rumo à emancipação humana (LÉVY; 2006), o campo informacional e “de sentidos” ampliado acarreta uma sociedade mais informada e consciente de suas ações cidadãs e do papel político do Estado.

A Ciberdemocracia viabiliza a promoção da liberdade coletiva à alto grau e à escala planetária, a maior participação da coletividade na esfera política de transparência, diálogo e deliberação político característicos da era da sociedade contemporânea.

“Repousa no cerne de sua concepção o desejo de ampliar, aprimorar ou transformar o sistema democrático contemporâneo, concedendo-o um caráter mais participativo e mais comunicativo ou discursivo”. (LEMOS; 2003).

Práticas políticas e instituições democráticas reconfiguram-se no Estado Ciberdemocrático. A base da Ciberdemocracia é o diálogo público, é “abrir-se ao outro”:

A espantosa disponibilidade das informações respeitantes à vida política, assim como o frequentar de fóruns de discussão civilizados e bem organizados, tornam o debate político cada vez mais transparente e preparam uma nova era do diálogo que conduz a democracia a um estágio superior: a ciberdemocracia. (LÉVY; 2006).

Os indivíduos, em “sinergia de competências” (LÉVY; 2006), corroboram ao desenvolvimento da inteligência coletiva, jogos de cooperação competitiva de uma comunidade em que a competição incidiria nas melhores formas de cooperação, de serviço, ou de otimização da utilização dos recursos. (LÉVY; 2006).

Como fala Lévy (2006), sua missão é a de “proporcionar à inteligência coletiva da sociedade um metanível de reflexão, de regulação e de governação, (...) que lhe permita reconhecer os efeitos dos seus actos, aprender continuamente e ter “vistas mais largas”, como um “espelho da inteligência coletiva”.

Enfim, o Estado ciberdemocrático apoia-se

a) num espaço público de inúmeros automeia, de liberdade de expressão, de navegação sem constrangimentos; b) deliberação política alimentada pela abundante riqueza do espaço público, principalmente em ágoras virtuais; c) eleições e referendos realizadas por meio de votações electrónicas desterritorializadas; d) administração engendrada como uma comunidade virtual, aberta e comunicante, que aspira ao máximo de inteligência colectiva no seu seio, assim como no da sociedade. (LÉVY; 2006).

2. A CAMPANHA ELEITORAL DE BARACK OBAMA E SEU ÊXITO POLÍTICO/TECNOLÓGICO.

Foi com grande apoio popular e voluntário que Barack Obama, em meados de 2008, elegeu-se presidente dos Estados Unidos. Mesmo qualquer empecilho que porventura existisse, como o fato de ser negro e ter descendência mulçumana, Obama obteve apoio da coletividade (em especial jovens) que doava, participava de manifestações em seu apoio, buscava novos eleitores para sua candidatura. Havia uma integração de indivíduos organizados de forma espontânea e voluntária e principalmente com alto ativismo político.

Houvera ao longo da campanha uma *Obamania* que ganhou adeptos em países até mesmo fora dos EUA, “como a moda de utilizar máscaras do presidente eleito, no Japão; o desejo por bonecos de madeira de Obama, na Rússia; e o lançamento de uma edição limitada de cerveja no Quênia, levando seu nome” (BELLATO, Livia; 2009).

Obama era associado a um casal em estágios iniciais de relação amorosa (ARIELY; 2008), e foi

sob o olhar de veneração da coletividade que o democrata se tornou um expoente na política norte-americana contemporânea. Obama não fora o primeiro ao utilizar mecanismos cibernéticos em campanha política. Seja o pioneirismo do pré-candidato democrata Howard Dean com seu blog (*Blog for América*) em 2003, destacando-se ao inovar utilizando a internet para dinamizar sua campanha, (PENTEADO, et al; 2009) seja do presidenciável em 1996 Bob Dole, o qual fez história ao ser o primeiro a mencionar seu sítio de campanha num debate presidencial, há certo período a Internet têm sido utilizada enquanto ferramenta de campanha por candidatos.

É marca da campanha de Obama o uso coordenado do ciberespaço: “Na campanha presidencial de Obama, a Internet foi um elemento estratégico de captação de doações, divulgação de mensagens, interação com o eleitorado, de ataques aos opositores, rede de articulação política e mobilização de eleitores, combate a boatos, etc.”(PENTEADO, et al; 2009).

Obama, com respaldo nas três leis gerais da cibercultura (liberação do pólo emissor, conectividade e reconfiguração) (LE MOS, 2003) fundou seu projeto político-eleitoral na maior participação e deliberação coletiva em consonância com a era da sociedade da informação e Ciberdemocracia. A título de exemplo, o democrata anunciou pela primeira vez sua candidatura via-web, e propôs que a coletividade, unida, atuaria conjuntamente nas mudanças propostas pelo candidato (como revela o slogan de campanha “*Yes we can*”), utilizando a inteligência coletiva para auto-promoção e instrumento de impulso de sua campanha política.

Três principais pilares fundamentam a afirmação do projeto ciberdemocrático a partir do uso das *webmedia* por Obama: a) o desenvolvimento de ágoras virtuais, espécie de comunidade virtual que, juntamente a cidades digitais, governação eletrônica, e voto eletrônico, constituem as peças principais da renovação global ciberdemocrática; b) a fomentação da inteligência coletiva, potência criativa da coletividade contemporânea; c) a integração coletiva à escala planetária, o debate político global.

A) Ágoras virtuais: o novo espaço de conversação pública virtualizada.

Sob o olhar da política participativa (que perpassou pelos recursos midiáticos e discursos de Obama), é com esteio nas ágoras virtuais que desvelam-se (e desvelaram-se) novas formas eficientes de organização do diálogo e deliberação popular. (LÉVY; 2006)

Pelo uso das ágoras virtuais (formatadas com base no binômio entretenimento-intelectualidade), Obama ganhou o apoio de notório contingente de agentes sociais (como voluntários) que trabalharam motivados a partir de interesses pessoais não recompensados (financeiramente).

A rede social “*mybarackobama.com*” é um exemplo do apoio do voluntariado à Obama. A rede “forneceu base para criação de blogs políticos, para envio de recomendações práticas voltadas à campanha, para elaboração de sites próprios, para levantamento de fundos e organização de eventos” (MCGIRT, 2008). Cada apoiador era “coordenado ou gerenciado a partir da equipe de campanha, obtendo o suporte necessário para o exercício de uma atuação ativa”. (BELLATO; 2009).

A “*mybarackobama.com*” é um modelo de “*Collective Leadership Networks*”, forma de cooperação surgida há certo tempo no ciberespaço. Internautas, com foco em determinada missão (no caso, eleger Obama presidente), se organizam e se coordenam para obterem melhores resultados daquilo que almejam mutuamente sem uma organização já pré-estabelecida por agentes externos.

B) Inteligência coletiva: a “rede viva, móvel e em expansão da humanidade” (LÉVY, 2006)

A inteligência coletiva compreende o papel de “estabelecimento de uma sinergia entre competências, recursos e projeto, a constituição e manutenção dinâmicas de memórias em comum, a ativação de modos de cooperação flexíveis e transversais, a distribuição coordenada dos centros de decisão”

(LÉVY; 1999).

Diante esse contexto, Obama apropriou-se da dinâmica de construção coletiva de inteligência para maior visibilidade e *marketing* político de sua campanha. Como afirma Bellato (2009), a rede foi utilizada, em seus mais diversos níveis e ramificações, de maneira a fazer com que houvesse um esforço de inteligência coletiva em prol do ex-candidato, possibilitando uma sinergia entre competências.

Sítios específicos como *VoteForChange.com*, campanhas midiáticas na televisão, rádio e jornais, e mesmo jogos eletrônicos, instruíam os agentes sociais do modo de funcionamento do maquinário estatal e político de modo a melhor fazê-los entender como funciona a política norte-americana.

O sítio *Change.gov* possibilitava que sugestões enviadas via Web formatassem as políticas públicas que seriam implantadas por Obama em seu mandato político. A construção coletiva dos projetos de governos deu *feedback* à voz da coletividade atuante, e enraizou uma ciberdemocracia de maior participação coletiva na política desenvolvida por Obama.

C) Discussão tomada à nível planetário: a “cidade alargada à todos os seres vivos” (LÉVY; 2006).

A interligação ecológica, científica, técnica, mediática, comercial e financeira da “família humana”(LÉVY; 2006) em escala planetária é marca da nova “capacidade ampliada de estar no mundo, influenciar o espaço e compreendê-lo, propiciado pelas novas tecnologias.”(LÉVY; 2006)

Assiste-se na sociedade a crise das organizações tradicionais estruturadas. Há na sociedade um salto dos movimentos sociais organizados para movimentos sociais em rede com base em coalizões que se constituem em torno de valores e projetos (CASTELLS; 2005), quais sejam as comunidades semânticas desvencilhadas dos limites terrenos dos Estados, onde o novo patamar da esfera pública habermasiana servirá de base para o fomento da Ciberdemocracia.

Uma “consciência política planetária que transcende os negócios políticos nacionais” (LÉVY; 2006) é fomentada pelo movimento unificado da coletividade em prol de ideais mútuos. Sob o olhar de “eleições ou mudanças de regime em determinados países chave ” (LÉVY; 2006) que são objetos de atenção da humanidade (em geral), Obama engendrou sua campanha e seus projetos políticos segundo a busca do apoio da opinião pública global, em benefício de sua candidatura.

Obama viajou em campanha por capitais européias, em período de pré-candidatura. Se inseriu em redes sociais, que desvencilham o limite dos Estados. Dialogou propostas que geravam manifestações de agentes sociais que não possuem conexão direta com a vitória ou a derrota de Obama nos EUA.

O *marketing* viral, o uso de mídias com públicos-alvo específicos (sítios dirigidos à negros, latinos, homossexuais) de âmbito planetário, marca a estratégia política traçada pelo democrata, com o incentivo à participação popular externa do novo espaço da política planetária.

3. ESPAÇO PÚBLICO E A NOVA CULTURA POLÍTICA

A esfera de conversação pública onde indivíduos interagem, trocam informações, desenvolvem-se e socializam-se em dinâmicas de cooperação mútua encontra-se envolta na esfera pública de uma comunidade. Segundo Habermas (1997), é essa “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”.

Na era contemporânea, mídias digitais constituem-se os espaços de diálogo onde viabiliza-se a

construção da esfera pública. Comunidades virtuais do ciberespaço possibilitam a interação social entre indivíduos em uma série de graus e ramificações, tomadas até mesmo a nível planetário.

Obama, ao se apropriar da Internet, vislumbrou a nova esfera pública do ciberespaço: seu potencial de “termômetro da política”, com base no olhar da sociedade, foi trabalhada com propriedade por Obama em sua campanha.

Obama se utilizou das redes cibernéticas do Youtube, Facebook, Twitter, entre outros, como meio de aproximação com seu eleitorado e na tentativa de que os indivíduos obtivessem mais informações acerca de seu projeto político.

Obama em 2007 contratou Chris Hughes, um dos fundadores da rede social on-line *Facebook*, para chefiar sua campanha on-line ainda nas primárias. (GOMES, et al; 2009). A coordenação da campanha por um dos criadores da maior rede social on-line dos EUA e segunda maior no mundo levou, naturalmente, a um aumento notório da simpatia mundial à Obama: à época, já eram mais de 4,6 milhões os usuários do Facebook de diversas partes do planeta que o adicionaram. O maior grupo de apoio ao democrata, dentre os mais de 500 que existiam, possuía quase um milhão de membros (GOMES, et al; 2009).

Obama enviou e-mails, criou fóruns de debate em comunidades, fomentou o debate público sobre assuntos polêmicos, como o aborto. Mas os indivíduos, que muitas vezes utilizam a Internet como meio apenas de diversão, participaram dos projetos que Obama propunha de maior interação política com o candidato e com a política? Praticaram os indivíduos ações que mais aprofundariam as relações esfera pública/política? Engajaram-se esses em mobilizações políticas propostas por Obama em sua corrida eleitoral?

A cultura política constitui importante fator de apropriação das mídias, por indivíduos, para fins políticos, segundo projeto ciberdemocrático.

Como revela Gomes (2005), “há de se considerar que à oferta de informação política deve corresponder a existência de um real e significativo interesse político na esfera civil. Há informação política disponível, mas há um interesse significativo do usuário da internet em informação política?”

A cultura política potencializa os efeitos da Ciberdemocracia (COLEMAN, 1999). É por meio de sua existência em determinada condição cultural de uma comunidade que os indivíduos se apropriam da mídia digital com vistas à fomentação da maior participação política segundo “governança da coletividade” (LÉVY, 2006).

A racionalidade instrumental e a burocratização características do Estado moderno (DRYZEK, 1990, *apud* AZEVEDO, 2006) afastavam a possibilidade de uma maior participação da comunidade na política. Essa julgava o Estado como regulado a partir de forças financeiras e políticas paternalistas, em oposição aos princípios da “Welfare State”. Sob essa condição, o Estado era transmutado a mera condição figurativa na ótica da coletividade, que o punha de lado em sua atuação social.

Como fala Castells (1999), Os sistemas políticos estariam mergulhados em uma crise estrutural de legitimidade, periodicamente arrasados por escândalos, com dependência total da cobertura da mídia e de liderança personalizada e cada vez mais isolados dos cidadãos.

A cultura absorvida pela coletividade era a de não se envolver no jogo político. Havia predominante uma cultura política que preconizava pelo afastamento da comunidade em relação ao jogo político, e não à sua maior inserção.

Obama observa (e observou em sua campanha) a importância desse fator cultural no desenvolvimento

da Ciberdemocracia. O democrata promoveu projetos que buscavam instruir os indivíduos sobre o funcionamento do maquinário estatal, o lugar onde poderiam conhecer seus respectivos locais de votação, aproximando-os da dinâmica política dos EUA.

Alguns jogos eletrônicos, como o “*Burnout*” do console *Playstation 3*, ilustravam o Slogan de campanha “*Yes we can*” de Obama em seus mundos virtuais, e informavam aos jovens da importância do voto para a Democracia.

A comunicação política civil on-line cresceu em intensidade e variedade pelos indivíduos, que reuniam-se em torno do projeto político de Obama e promoviam manifestações no intuito de tornar Obama presidente dos EUA, um avanço à cultura política que persistiu há certo tempo.

Ao longo da campanha, a coletividade, em sua maioria, já não agia passivamente, atuava ativamente no diálogo político. Como fala Cartaxo (2009), “na eleição de 2008 cerca de 125 (cento e vinte e cinco) milhões de norte-americanos foram às urnas, verificando-se um aumento de mais de 9 (nove) milhões de eleitores, em relação às eleições de 2004, de acordo com pesquisa realizada pelo *New York Times*. Houve um crescimento significativo no número de votos: aproximadamente 7,75%.”.

Uma nova cultura política de maior participação popular fora construída a partir do uso coordenado da mídia digital por Obama. Revitalizou-se o sentimento de construção conjunta da política pela comunidade. E esse sentimento haveria de enraizar-se de sobremodo entre a cultura norte-americana que perduraria não só nesse momento de disputa eleitoral, mas agora ao longo do processo político daquele país.

Obama fomentou uma nova cultura política fundada em alicerces de maior participação política da coletividade. É um progresso à afirmação da Ciberdemocracia, que conta (agora) com o apoio de um importante fator cultural para sua consolidação nas políticas públicas.

4. AS NORMAS ELEITORAIS NA REGULAÇÃO DO USO POLÍTICO DA INTERNET.

4.1. AS NORMAS NORTE-AMERICANAS

O uso da Internet nos EUA nem sempre foi regulado por norma específica, permaneceu por anos após seu surgimento sem qualquer regulação legal desse tipo. Ao longo da evolução tecnológica, começou o debate sobre a normatização da mídia digital, instrumento que ganhava cada vez mais influência nos resultados dos pleitos eleitorais.

Conforme revela o Center for Democracy & Technology (CTD), persistia ao longo da década de 70 a dúvida se deveria a Internet ser regulada pela “Campaign Finance Law”, cuja criação em 1971 atentava contra o decréscimo da influência do poder aquisitivo dos candidatos nos resultados das eleições, a exemplo da dominação da mídia por político que possuía dinheiro suficiente para arcar com propagandas caras e extensas.

A “Campaign Finance Law” instituíra, dentre outros, limites às contribuições individuais, a proibição a contribuições em dinheiro promovidas por corporações, a obrigação de se declarar origem de contribuições de grandes quantias de dinheiro.

Essa lei, contudo, fora designada (*a priori*) para regular as redes de comunicação em massa. A Internet, mídia descentralizada e de baixo custo (no que tange à atividades dos internautas), necessitava de normas outras que regulamentassem seus princípios específicos, sua dinâmica particular.

Em Outubro de 1999, a CTD entregou um relatório intitulado “Square Pegs and Round Holes: Applying the Campaign Finance Law to the Internet” à Federal Election Commission (FEC). Por meio

desse documento, a CTD alertou à FEC sobre riscos que a “Campaign Finance Law” poderia ocasionar ao fluxo democrático, à maior participação de eleitores na política revelada pela Internet, caso fosse posta a regular o uso da mídia digital.

Entre 2000 à 2002, com esteio nos relatórios enviados pela CDT, “American Civil Liberties Union”, entre outros, a FEC (através da “FEC Inquiry”) assegurou a liberdade aos indivíduos de participarem ativamente do debate político *via-web*, inclusive restringiu de certa forma a aplicabilidade da “Campaign Finance Law” para a Internet, já no pleito norte-americano de 2000.

Em 2002, promulgou-se a “Bipartisan Campaign Reform Act”. Contudo, por ter a nova reforma feito poucas referências à mídia digital em sua redação, a FEC entendeu nesse ano que a Internet não se enquadrava como forma de “*public communication*”, como a televisão e rádio o eram.

Em 27 de Março de 2006, por força de ação civil movida pelo congressista republicano Christopher Shays e democrata Martin Meehan contra a FEC, a Corte do Estado da Colúmbia determinou que o órgão revisasse a exclusão total de atividades abarcadas na mídia digital da definição de “*public communication*” e “*generic campaign activity*”, como o órgão o havia feito em 2002.

Mas mesmo a partir de novas normas que foram arroladas em relatório emitido pela FEC, a Internet ainda haveria de manter até hoje sua liberdade no que corresponde ao uso individual de seus recursos tecnológicos, e à regulação proveniente da caracterização legal de comunicação pública (uma maior parte de suas atividades).

A única exceção seria quando da disponibilização de propaganda em sítios eletrônicos hospedados por outrem (espécie de “online political advocacy”), pelo qual deveriam ser restritas segundo critérios da “*Campaign Finance Law*”.

Os principais elementos reguladores do uso da Internet arrolados no relatório emitido pela FEC em 2006 são:

1 Comunicação pública.

2 Atividade genérica de campanha

DEFINIÇÃO DA MÍDIA VIA WEB	Os gastos da mídia digital, incluindo web sites ou qualquer outra forma de comunicação online ou publicação eletrônica, bem como a plataforma online de mídias tradicionais, com a divulgação de novas histórias, comentários e editoriais não são considerados "contributions" ou "expenses", a não ser que as mídias sejam de propriedade ou controladas por um partido político, comitê ou candidato.
PROPAGANDA NA INTERNET	Apenas propagandas pagas dispostas: emissões de outdoor devem conter "disclosure" e regular-se como uma "public communication".
USO DE BLOGS	Bloggers e outros que se comunicam pela Internet são isentos de regulação da mesma forma que a mídia tradicional. Muitos bloggers podem também serem isentos em razão do uso individual da Internet (atividades de blogging não compensadas elaborados por indivíduos ou grupo de indivíduos são isentos de regulação). São blogs de total propriedade de um indivíduo, engajado essencialmente com atividades na plataforma digital, e com grande porção dos rendimentos provenientes das atividades na Internet. A isenção relativa ao uso individual se aplica independentemente se o acesso seja do computador, ou não.
WEBSITES	Apenas websites de comitês políticos devem conter "disclosure" ou reportar suas atividades. Para evitar o recebimento de contribuições proibidas pela lei federal, esses websites solicitantes de contribuições com foco em eleições federais devem informar potenciais colaboradores restritos a doações pela lei federal.
E-MAILS	Apenas comitês políticos registrados na FEC que disseminem 300 e-mails substancialmente similares devem incluir "disclosure" em suas mensagens. Indivíduos ou grupos de indivíduos podem enviar limitadamente e-mails respeitantes a qualquer assunto político sem identificar quem sejam, ou se as mensagens estão sendo enviadas com autorização de algum partido ou comitê político.
USO DE COMPUTADORES EM AGENCIAS PÚBLICAS	Não há necessidade de reportar sob a norma da FECA ou FEC o uso de computadores não compensados, independentemente quem possua o equipamento ou onde esteja locado. Contudo, outras leis e regulações federais, incluindo a "HONORARI" e códigos de ética, proibem a utilização de equipamentos do governo federal ou outros recursos com fins políticos.
USO DE COMPUTADORES EM AGENCIAS NÃO-PÚBLICAS	Não há necessidade de reportar sob a norma da FECA ou FEC o uso de computadores não compensados, independentemente quem possua o equipamento ou onde esteja locado. Há, contudo, restrições impostas FECA (11 CFR 114.9) sobre a utilização de mão de obra e dinheiro de corporações para campanhas federais, bem como a utilização de instalações ou de trabalho inerentes a uma organização empresarial com vistas a uma eleição federal.

4.2. AS NORMAS BRASILEIRAS

Em 2009, o Estado brasileiro promulgou a Lei eleitoral nº 12.034/2009, onde regula-se o uso da mídia digital em campanhas políticas. Assim como normas norte-americanas, a busca pela competição igualitária entre candidatos foi o norte da elaboração da lei: seguiu-se a tendência já estabelecida de equivaler paridade de oportunidades com pobreza de oportunidades (GOMES; 2009)

À medida que no Brasil a comunicação via-web ganhava maior destaque, intensificou-se a necessidade de elaboração de lei específica que abordasse o uso da Internet em eleições. Nesse sentido, a lei nº 12.034/2009 representa um avanço ao regramento eleitoral brasileiro: a lei de 1997 (vigente até o ano de 2009) não fazia qualquer referência à Internet, cabia à Justiça Eleitoral (JE) expedir normas que variavam às vias de cada pleito.

Em 2000, a JE deu início ao suporte normativo que se estenderia por anos. Suas redações, contudo, tratavam de forma modesta sobre o uso da Internet, versavam sobre a utilização da mídia digital de forma confusa. Cabia a cada Tribunal Regional Eleitoral elaborar regulações específicas à sua circunscrição, o que tornava (ainda mais) desordenada a regulação da Internet e abria por vezes margens a irregularidades de candidatos.

A internet, já próximo do ano de 2009, era abordada pela JE de forma similar ao rádio e televisão. Com restrições próprias dessas mídias, não era possível na mídia digital haver manifestações de internautas que beneficiassem um candidato em detrimento de outro.

Blogs, e-mails, páginas de notícias, entre outros, não poderiam divulgar imagens ou opiniões que configurassem apoio ou crítica os candidatos, e eram sancionados na seara penal quem os fizesse indevidamente nesses espaços de comunicação.

Como afirma Gomes (2009), adotou-se nesse período um modelo rígido de uso da Internet em campanhas políticas, o que engessou sua capacidade democrática de maior participação popular na esfera política.

Foi em razão de amplas restrições ao uso da Internet que buscou-se os princípios norteadores das normas norte-americanas para a confecção da lei 12.034/2009. É perante atuação ativa do eleitorado na campanha eleitoral de Obama que fora preciso fazer uma prospecção e análise de tendências de uma campanha estadunidense e não de uma brasileira para se compreender o estado da arte das campanhas *online* e se elaborar a nova lei brasileira. (GOMES, et al; 2009)

Conforme observa o sítio Observatório Eleitoral³, na última eleição (anterior a vigência da lei) o TSE proibiu a propaganda fora dos domínios “.can.br”. A partir dessa lei, os candidatos poderão divulgar seu nome em redes sociais, blogs e outros sites sem grandes restrições, conforme moldes norte-americanos.

São as principais regulações introduzidas pela lei brasileira:

FORMAS LÍCITAS DE COMUNICAÇÃO VIA WEB	a. sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no País; b. em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no País; c. por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação; d. por meio de blog, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e semelhantes, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural.
FORMAS DEFESAS DE COMUNICAÇÃO VIA WEB	a. qualquer tipo de propaganda eleitoral paga; b. em sítios de pessoas jurídicas ou em sítios ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta. Pena de cinco mil a trinta mil reais ao responsável pela divulgação ilícita e ao beneficiário, quando comprovado seu conhecimento.
DIREITO DE RESPOSTA	Vedado anonimato e assegurado direito de resposta.
RESPONSABILIDADE DO PROVEDOR	Comprovado o prévio conhecimento, aplicam-se ao provedor as responsabilidades previstas na lei caso esse não cesse divulgação de propaganda irregular sob sua guarda.
DESCADASTRO DE MENSAGENS ELETRÔNICAS	Devem mensagens eletrônicas dispor de mecanismo de cadastramento pelo destinatário, obrigado o remetente providenciá-lo até 48 horas. Multa de cem reais a mensagens enviadas após prazo.
SUSPENSÃO DO ACESSO AO SÍTIO	Poderá suspender por 24 horas acesso a sítios irregulares, depurando o período a cada reiteração de conduta.

4.3. AS DUAS NORMAS EM CONTRASTE

As normas norte-americanas e brasileiras contêm entre si divergências na abordagem dada ao uso da Internet em eleições. Constituem suas principais distinções:

a) o caráter punitivo da lei brasileira;

3 <http://observatorioeleitoral.blogspot.com/2010/01/internet-tera-mais-folego-nas-eleicoes.html>

A lei brasileira que regula o uso da Internet contém natureza punitiva. Além de arrolar direitos e obrigações aos usuários da mídia digital no debate político, a lei determina sanções de natureza pecuniária àqueles que não ajam nos conformes de sua redação.

Como exemplo, o artigo Art. 57, parágrafo 2º, preconiza que será punido com multa de cinco mil a trinta mil reais o responsável por realizar propaganda eleitoral paga na internet, assim como seu respectivo beneficiário, comprovado prévio conhecimento.

Essa forma de abordar o uso da Internet em campanhas políticas destoa com o observado nos EUA. Aqueles que não atentam às normas norte-americanas não sujeitam-se a quaisquer sanção por seu descumprimento.

O posicionamento adotado por aquele país é a de somente apontar aos indivíduos as ações tidas como corretas no uso da Internet em eleições. A Internet é um campo livre de comunicação da coletividade e nesse sentido não cabe ao Estado, por meio do poder judiciário, intervir no livre acesso dos indivíduos ao ciberespaço.

Segundo declarou a FEC, as atividades cotidianas dos internautas, mesmo de natureza política, não seriam afetadas pelas mudanças instruídas pelas novas normas. Assim, não teriam as normas norte-americanas sido confeccionadas para que os indivíduos sofressem restrições de uso da Internet, como as normas de caráter punitivo adotadas pelo Brasil sugerem.

b) a capacidade de suspensão à conexão de sítios da lei brasileira;

O candidato, partido político, ou coligação, poderá solicitar à Justiça Eleitoral, conforme artigo 57-I da lei brasileira, que seja suspenso o acesso ao sítio descumpridor de preceitos normativos pelo período de 24 a 48 horas. A possibilidade assegurada em lei de suspensão de um sítio demonstra a força atribuída às regras brasileiras diante o eventual uso irregular da Internet.

Em sentido oposto, uma maior liberdade à atuação dos internautas no ciberespaço é assegurada pelas normas norte-americanas. Essas se regulam a partir do respeito ao livre tráfego de informações na mídia digital, e nesse sentido não vislumbram a possibilidade de interdição ao acesso de qualquer sítio.

Os agentes sociais são apoiados a se manifestarem no ciberespaço, a produzirem conteúdo, a tornarem-se *automedia*. Eles não são apenas receptores de informação, produzem e divulgam informação, que percorrerá o ciberespaço e será ouvida por outros internautas que circulam na rede.

Na medida em que normas detêm poder de suspender o acesso a sítios, a concepção da Internet enquanto ferramenta de uso livre e sua apropriação pelos indivíduos são de certa forma afetadas, haja vista que internautas terão receio de, mal interpretados, sofrerem sanções legais que bloqueiem o acesso aos seus sítios.

Nesse sentido, sua voz é de certa forma conduzida a atuar com restrições, com pesos e medidas. É agora um elemento cibernético apto a censura pela lei brasileira.

c) o controle de natureza puramente financeira apontada pelas normas norte-americanas.

As normas norte-americanas reguladoras do uso da Internet são marcadas pelo controle puramente financeiro.

A “*Campaign Finance Law*” foi criada, como antes visto, com o intuito de impedir a concorrência desleal de candidatos em campanhas políticas.

Nesse sentido, a mídia digital sofreu (e sofre) influência da “*Campaign Finance Law*” em sua regulação normativa: mesmo detendo regras específicas não-financeiras, como a que obriga “disclaimers” quando do envio de mais de 500 e-mails partidários, as normas que regulam o uso da Internet se direcionam basilarmente com esteio nos elementos financeiros “*expediture* ⁴” e “*contribution* ⁵”, “*independent expenditure* ⁶” e “*coordinated communication* ⁷”.

Se configurada a existência de gastos ou contribuições em prol de um candidato, deverão os responsáveis reportarem à FEC, e por vezes também sofrerem restrições da “*Campaign Finance Law*”. Em contrapartida, em situações como a da “isenção da mídia via-web”, os responsáveis não sofrem restrições da “*Campaign Finance Law*”, bem como não são obrigados nem mesmo a reportar suas atividades de índole política à FEC.

CONCLUSÃO

Estado cuja história revela uma defesa da liberdade, seja midiática, econômica, ou individual, os EUA dispuseram de normas que possibilitaram uma apropriação mais livre da mídia digital nas eleições. Foi com esteio nessas normas mais libertas que Obama pôde utilizar a mídia digital para desenvolvimento do projeto ciberdemocrático de maior participação da comunidade na política e transparência estatal, e mesmo fomento de uma cultura política mais participativa.

Anônimos e famosos, como *Black Eyed Peys*, engajaram-se na campanha de Obama e criaram diversos vídeos de apoio à sua candidatura, o que foi marcante para que Obama vencesse as eleições. Grupos voluntários como a *MoveOn.org* também mobilizaram-se e fizeram com que Obama arrecadasse mais de U\$\$ 150 mi apenas em Set/08, recorde de arrecadação mensal por um candidato à presidência.

A perspectiva da lei brasileira é a de envolver mais a coletividade no debate político, com esteio no que Obama conseguiu. Se confrontada com as normas americanas, contudo, a lei ainda guarda restrições que impedem com que o uso da Internet em campanhas políticas fomenta maior atividade política da coletividade.

Cabe-se ressaltar que não só as normas americanas influenciaram na maior participação popular na política. Há demais fatores políticos, culturais e econômicos dos EUA, como a inclusão digital daquele país, que influenciam no sucesso de campanhas que se utilizam da Internet como meio de diálogo com o eleitorado.

BIBLIOGRAFIA

ARIELY, Dan. *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*; Editora Harper Collins, 2008.

AZEVEDO, Dilvan. *Retórica e prática da democracia eletrônica: Comentários acerca do “gap” entre o discurso e a prática da ciberdemocracia*. Congresso anual da associação brasileira de pesquisadores de comunicação e política, 1., Salvador-BA, out. 2006.

4 Gastos

5 Contribuição

6 Gastos independentes.

7 Comunicação coordenada.

BELLATO, Livia. Desafios e Oportunidades para as Marcas no Contexto da Era Digital: A Campanha de Barack Obama como Referência. Congresso brasileiro científico de comunicação organizacional e relações públicas, 3., São Paulo - SP, abr. 2009.

BRASIL. Lei Nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm Acesso em: 27 de janeiro de 2010.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. Internet e Sociedade em Rede
. In MORAES, Denis (org.). Por uma Outra Comunicação
; 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 277.

CENTER FOR DEMOCRACY & TECHNOLOGY. Political Speech. Disponível em: <http://www.netdemocracyguide.net/speech/political/> Acesso em: 12 de março de 2010.

COLEMAN, S.. Can the new Media Invigorate Democracy? Political Quarterly, 70(2), 1999, p.16-22.

CONVERGÊNCIA DIGITAL. 2009. Eleições: Internet não pode sofrer as mesmas restrições do rádio e da TV. Disponível em: <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=19108&sid=4>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2010.

DRYZEK, John S. Discursive democracy: politics, policy, and political science. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

FOLHA ONLINE. 2008. Campanha de Obama arrecada mais de US\$ 150 mi em setembro e bate recorde. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u457836.shtml> Acesso em: 12 de março de 2010.

FREIRE, Geovana; SALES, Tainah; O exercício da cidadania digital no processo legislativo da Câmara dos Deputados. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 8., São Paulo - SP, nov.2009.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. Encontro latino de economia política da informação, comunicação e cultura, 5., 2005, Salvador - BA.

_____; FERNANDES, Breno; REIS, Lucas; SILVA, Tarcizio. A campanha on-line de Barack Obama em 2008. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 29-43, out. 2009.

GROSSMANN, Luís Osvaldo. 2009. Eleições: Internet não pode sofrer as mesmas restrições do Rádio e da TV. Disponível em: <http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=19108&sid=4>. Acesso em: 14 de março de 2010.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOPPE, Bruce; REINELT, Claire. Collective Leadership Networks. Disponível em: http://link-to-results.com/index.php?option=com_content&view=article&catid=48%3Asna-and-neadership-networks&id=54%3Acollective-leadership-networks&Itemid=62. Acesso em: 14 de dezembro de 2009.

LEMONS, André. Cibercultura: Alguns Pontos para compreender a nossa época. In Lemos, A.; Cunha, P. (orgs). Olhares sobre a Cibercultura., Sulina, Porto Alegre, 2003; pp. 11-23.

LÉVY, Pierre. Cibercultura. São Paulo: editora 34, 1999. p. 28.

_____. Ciberdemocracia. Lisboa: Instituto Piaget, 2006. 249 p.

MCGIRT, Ellen. A marca Obama. HSM Management, São Paulo, v. 5, n.70, p. 30-39, set-out.2008.

MITCHELL, William J.. City of Bits: Space, Place and the Infobahn. The MIT Press, Cambridge - MA, 1998.

OBSERVATÓRIO ELEITORAL. 2010. Internet terá mais fôlego nas eleições de 2010. Disponível em: <http://observatorioeleitoral.blogspot.com/2010/01/internet-tera-mais-folego-nas-eleicoes.html>. Acesso em: 14 de março de 2010.

PENTEADO, Claudio; SANTOS, Marcelo; ARAÚJO, Rafael. Congresso brasileiro de sociologia, 14., Rio de Janeiro - RJ, jul. 2009.

Estado, espacio asociativo y participación en Cuba: entre el inmovilismo burocrático y la apuesta por “otro socialismo posible”.

Armando Chaguaceda¹ & Johanna Cilano²

Este trabajo atiende los vínculos Estado-espacio asociativo y su relación con los procesos de participación y desarrollo político en la Cuba actual. Históricamente, la acción estatal ha estimulado o frenado la reconfiguración de lo asociativo y la ciudadanización, como sucede con las restricciones típicas de regímenes autoritarios o la proliferación de ciertas ONG a consecuencia del papel atribuido a estas por el Estado y la iniciativa privada en la implementación de políticas públicas neoliberales. En otras coyunturas, movimientos sociales de base, campañas civiles promovidas por asociaciones y la movilización popular desatada en momentos de crisis políticas, como la aprobación de nuevas constituciones, han dado lugar a la definición e implementación de nuevos derechos, todo lo cual ha modificado también el mapa de la sociedad civil y el estado.

En este proceso se expresan luchas de diversos actores y una pluralidad de concepciones y proyectos políticos, donde lo societal y lo estatal interactúan, considerando siempre las asimetrías entre estos y la diferencia crucial de que los actores estatales toman decisiones vinculantes que abarcan al conjunto de la sociedad. Para trascender las visiones y valoraciones dicotómicas respecto al Estado y la sociedad es importante conocer el tipo de estrategias que desarrollan los actores estatales y sociales participantes, analizables a partir de su concreción en dichos espacios. Al estudiar los procesos que determinan como la sociedad y el Estado interactúan y se constituyen en dicho proceso, apreciamos como se crean y sostienen diferentes formas de estructurar la vida cotidiana, y la naturaleza de las reglas que gobiernan el comportamiento de la gente, a partir de beneficios, adscripciones y significados. También debe tomarse nota de los procesos de interacción, negociación, resistencia, así como de creación de normas en múltiples escenarios sociales.

Analizando al Leviatán.

Reconocidos esos presupuestos, debemos señalar que, a partir de nuestras investigaciones, consideramos al Estado moderno como un complejo de relaciones y espacios institucionalizados orientado al mantenimiento y reproducción de la dominación y la administración de vida colectiva en un contexto social y territorial específico. En Cuba, durante estos casi dos siglos de comunidad nacional autoconsciente, sus protagonismos o ausencias han marcado la impronta del desarrollo nacional.

A la usanza típica de sus fenecidos hermanos esteuropeos, el estado cubano tiende a subordinar buena parte de los derechos ciudadanos a “la razón de estado” y a tratar al resto de los actores sociales (sujetos mercantiles, asociaciones, grupos comunitarios) como “hermanos menores”. Es por ello que los tipos de relación entre sociedad civil y Estado (Kramer, 1981) identificables en el caso de Cuba, son la colaboración pragmática, mediante la cual el Estado subvenciona o apoya material y moralmente a asociaciones por su rol e importancia sociopolíticos; y el monopolio del sector público, caracterizado por el protagonismo estatal como regulador de la vida social y proveedor de servicios sociales, mientras que la sociedad civil solamente se encarga de identificar necesidades y las asociaciones se subordinan, como regla, a la gran planeación estatal.

Este estado ha promovido un modelo de ciudadanía-militante, que identifica orden estatal y nación, y tiende a la unanimidad como forma de expresión de criterios. Con un referente de servicio público

¹ Politólogo e historiador cubano, miembro del colectivo Cátedra Haydeé Santamaría (Cuba) adscrito a la Red Observatorio Crítico, integrante del Observatorio Social de América Latina y Co-coordinador del Grupo de Trabajo Anticapitalismo & Sociabilidades emergentes del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Correo: xarchano@gmail.com

² Jurista y politóloga cubana, miembro de la Asociación Hermanos Saíz, asesora de temas ambientales y de participación ciudadana de la ONG Félix Varela (Cuba), postgraduada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México).

de acotada matriz republicana, esta ciudadanía militante enfatiza positivamente la redistribución popular de la riqueza, el rechazo a polarización social y a la exclusión género y raza. Y posee como objetivos centrales el apoyo, encuadre y acompañamiento ciudadano de las políticas públicas, garantizando un predominio estatal en el ordenamiento y provisión sociales.

Dicho modelo emerge en los años sesenta, cuando la Revolución hizo que millones de personas se «realizaran», participando con entusiasmo: accedieron a la política, se socializaron y experimentaron un sentido de pertenencia a una causa mayor que ellos; se transformaron junto con la realidad. Al desaparecer las muchas formas asociativas de la sociedad anterior a la Revolución, los vacíos fueron llenados por nuevas organizaciones de masas u organizaciones populares, que con el decurso temporal irían acompañándose por otras asociaciones profesionales y civiles.

Para la década de 1970 este esquema comenzó a revelar disfuncionalidades (voluntarismo, estilo de campaña, caos administrativo) y se acudió a partir de 1970 a una reestructuración del orden institucional, cercano al modelo soviético. Sin embargo, dicho proceso resultó mediatizado y no agotó sus promesas democráticas toda vez que, paralelamente a la apertura de nuevos espacios codificados y estables del accionar ciudadano, fortaleció el aparato burocrático y consagró como perdurables los rasgos personalistas y centralizadores en la conducción social (Burchardt, 2006). A pesar del despliegue de entusiasmo y creatividad emergente del triunfo revolucionario, la paulatina institucionalización del régimen político (y sus rituales) ha ido cobrando fuerza durante estos 50 años en detrimento de la participación más autónoma.

En los últimos años los avances en la descentralización de facultades, de recursos e información a favor de sectores no estatales o de instancias locales del Estado, han sido insuficientes. El objetivo sistémico de la participación popular en todos sus momentos y de manera creciente en la toma de decisiones, se ve bloqueado por la tendencia burocrática de las instituciones de cada sistema, entendida esta no tan solo como un supernumerario de funcionarios y procedimientos, sino como la toma de decisiones sin control democrático. (Valdés, 2005). Actualmente el discurso oficial prioriza formas de participación consultivas, territorialmente fragmentadas y temáticamente parroquiales, todo ello hace proliferar una visión banalizada y restringida del acto de participar, basada en la impronta de un ordenamiento estadocéntrico, vertical y centralista.

El espacio asociativo cubano: rasgos y alcances.

En la Cuba actual estudiar los tipos de interrelación sociedad civil y Estado como procesos de interpenetración y separación simultáneos resulta útil, ya que permite determinar en cada caso los grados de autonomía estatal; los tipos de actores dominantes, ubicados en un espectro que va desde un radio de acción local a uno nacional; y los estilos de interacción más o menos competitivos existentes entre esos actores. Supone analizar la relación entre las dimensiones administrativa, coercitiva y simbólica estatales —y sus recursos— y el basamento socioeconómico, la capacidad organizativo-movilizativa y las dinámicas internas que animan a cualquier sociedad civil.

La emergencia de la sociedad civil —y particularmente del espacio asociativo— tiene relación con las tensiones y dinámicas de cambio que impactan desde y sobre el propio espacio estatal. Internacionalmente, se reconocen exitosas experiencias que han contribuido a que actores de la sociedad civil de ethos antiestatista y actores estatales imbuidos de la cultura antiparticipativa hayan tenido que crear mecanismos de trabajo conjunto (Dagnino/Olvera/ Panfichi, 2006). En Cuba, el debilitamiento del monopolio estatal en la producción de valores legítimos —la hegemonía de décadas pasadas— no puede ser recuperado activando la dimensión coercitiva, sino preservando la cohesión y coherencia del proyecto nacional, mediante la inserción de las demandas y agencias de la sociedad en las políticas en curso o potenciales.

Y si se precisa enfocar la profundidad del cambio en curso, hallaremos un escenario privilegiado

y seductor para el análisis en el espacio asociativo, entendiendo este como la dimensión social que acoge las formas —relativamente— autónomas de agrupamiento y acción colectivas, no enmarcadas en la institucionalidad política y económica, que canalizan la actividad voluntaria de los ciudadanos en disímiles esferas de interés particular. Sus actores son caracterizados por lógicas de reciprocidad, solidaridad, interacción simétrica y defensa de identidades comunes. Y acumulan toda una historia de desarrollo y conflictividad.

A pesar de la asimétrica relación estado-espacio asociativo, el componente libertario (Martínez, 2005) del proyecto revolucionario no sucumbió totalmente ante el estatismo, por lo que muy pronto comienzan a tener cierta repercusión en Cuba procesos de participación y auto-organización populares latinoamericanos (la Revolución sandinista, las experiencias de la educación popular), los cuales empiezan a dejar huellas en las experiencias organizacionales y personales de muchos cubanos. Así, en la década de 1980, al reanalizarse los rumbos del socialismo cubano, se intenta rescatar los componentes asociativo y participativo para responder a demandas emanadas de los procesos de heterogeneización y movilidad social socialistas.

El estudio del espacio asociativo y en general de la sociedad civil en Cuba ha sido abordado desde diversas perspectivas, que cobran inusitada fuerza en el año 1994, impulsados por Dagoberto Valdés, intelectual insignia del catolicismo contestatario (Valdés, 1994), y flanqueado por visiones alternativas desde un marxismo crítico (Azcu, 1996), (Acan-da, 2002), (Hernandez, 1999) de impronta grasmsciana, y de enfoques descalificadores tradicionales afincados en la sospecha sobre el término mismo (Valdés, 1996). En general la producción de los tres discursos ha adolecido de varias limitaciones: escasa referencia empírica (énfasis filosófico y jurídico en vez de histórico y sociológico); propensión al ensayismo, escasa problematización del fenómeno desde el reconocimiento de las coordenadas sociopolíticas nacionales; tendencia al diálogo autorreferente, a la invisibilidad o descalificación de las otras posturas, etc. Los trabajos del equipo coordinado por Haroldo Dilla constituyeron una promisorio tendencia (por demás lamentablemente interrumpida) a la articulación entre teoría, contextualización y análisis de casos, que sería retomada posteriormente por diversos autores (Chaguaceda, 2008).

Hoy, pese a existir un aparente consenso en torno a la aceptación del término, los usos siguen demostrando la persistencia de posturas ideológicas y analíticas divergentes. Y más allá de lo pensado dentro del reducido campo intelectual dedicado a esos estudios, continúan siendo ampliamente socializadas visiones conservadoras del fenómeno, con particular incidencia en la formación de cuadros políticos y funcionarios (Rodríguez/Hanson/Valdés, 2006). El término y realidades que alude siguen estando prácticamente desaparecidas del debate y lenguaje cotidianos de la ciudadanía y los medios masivos donde la estatalidad (como interlocutor o enemigo) deviene locus privilegiado, marcando la pauta de los comportamientos y flujos comunicativos.

Uno de los primeros cambios sobrevino en la dimensión legal. Desde 1976, el derecho de asociación en Cuba fue reconocido en el artículo 53 de la Constitución de la República como un medio a través del cual los ciudadanos pueden realizar múltiples actividades científicas, culturales, recreativas, solidarias y de beneficio social. Este quedó regulado por la Ley N° 54, vigente desde el 27 de diciembre de 1985, la cual refiere que las transformaciones operadas en el país, las cuales demandan la reorganización de los registros de asociaciones a nivel nacional y la aprobación de una nueva legislación ajustada a las necesidades actuales, que dé respuesta al creciente interés demostrado por la población respecto a la constitución y desarrollo de las asociaciones de bien social», con lo cual se abría un cauce preciso para el asociacionismo revolucionario.

El carácter de estas debía ser de beneficio social, no lucrativas, y sus propósitos esenciales estar dirigidos al desarrollo de la ciencia, la técnica, la educación, el deporte, la recreación y las distintas manifestaciones culturales. Además, contemplaba el fomento de las relaciones de amistad y solidaridad entre los pueblos y el estudio de su historia y cultura, y se dejaba abierto cualquier otro

campo de acción no incluido entre los mencionados, siempre que la propuesta fuese de interés social

Sin embargo, la Ley de Asociaciones cubana tiene no pocas deficiencias: pese a postular como condicionante para su existencia la probada democraticidad interna de las asociaciones, la norma —y su puesta en práctica— favorece la estabilidad de las élites asociativas. Deja en manos de los “Organos de Relación” estatales enormes cuotas decisorias y fija escasos mecanismos de apelación ante posibles excesos de estos. Establece condicionantes que afectan a grupos populares menos organizados; es lo suficientemente ambigua como para acoger en un mismo espacio a ONG, centros y experiencias comunitarias, mientras quedan en el anonimato otras experiencias de signo menos formal, entre otras limitaciones. Además, su existencia no ha impedido la lamentable resistencia estatal a inscribir nuevas asociaciones, una postura que ya cumple más de una década. La mayoría de las experiencias del espacio asociativo en Cuba se constituyen bajo la tipología jurídica de Asociaciones, regidas por la Ley 54 de 1985 e inscritas en el Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia; también pueden ser Fundaciones u Organizaciones de carácter religioso, que se encuentran inscritas en un registro independiente al Registro de Asociaciones, adscrito a la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia. En estos momentos se conoce la existencia de más de 2200 organizaciones inscritas en el Registro de Asociaciones, con un espectro amplio de objetivos y fines a cumplimentar. Estas organizaciones se caracterizan por los elementos básicos que identifican el fenómeno No Gubernamental a nivel internacional: son asociaciones o fundaciones (constituidas bajo determinados requisitos legales), sin fines de lucro, formalmente independientes del Estado o el gobierno (en tanto de manera estricta puede decirse que no forman parte de sus estructuras) y que cumplimentan fines de interés social, científico, cultural, deportivo, de amistad y solidaridad.

De particular se señala en la regulación de este tipo de organizaciones en Cuba la existencia de un procedimiento de aprobación e inscripción que hace depender la existencia de la organización, en gran medida, del interés que tenga el organismo estatal con fines similares a ella, y que debe otorgarle el aval correspondiente. Este se convierte, una vez autorizada la organización por resolución de la autoridad competente (Dirección Asociaciones del Ministerio de Justicia) en órgano de relación de la nueva organización ciudadana, con regulaciones especiales para pautar las relaciones que en lo adelante resulten. Cabe señalar que se constituyen con personalidad jurídica restrictiva, limitadas a sus fines y medios expuestos claramente en sus estatutos, y aprobados por el Ministerio de Justicia, aspecto que según la Dirección de Asociaciones del organismo citado no queda realmente claro en el texto normativo.

El hecho de identificarlas como no gubernamentales no implica un contenido contradictorio, por exclusión, a lo gubernamental. Que una institución no integre la estructura oficial de gobierno no significa que esté excluida de deberes y responsabilidades con el sistema jurídico del país, cuya expresión más alta es la constitución. Tampoco significa que se vaya a considerar al margen de los grandes objetivos y aspiraciones que se plantea la sociedad en su conjunto (Hart, 1996). En Cuba se postula que las relaciones entre las instituciones gubernamentales y organizaciones de la Sociedad Civil, entre ellas estas llamadas ONG, no tienen una base objetiva ni subjetiva para que se desarrollen con antagonismos, sino que pueden ser singular ejemplo de amplias y sólidas relaciones de cooperación (Mora, 1994). Todo ello acaece en el dorado terreno del “deber ser”, que ofrece un amplio grado de desfase con la real implantación de lo normado.

Las organizaciones sociales y de masas, reconocidas constitucionalmente en el artículo 7 de nuestra Carta Magna, no se inscriben en ningún registro y su existencia viene condicionada por su tradición y el marcado sesgo paraestatal que poseen. En Cuba, las asociaciones no están concebidas como un grupo de presión u oposición al Estado, no combaten grandes conglomerados empresariales privados, aunque cabría suponer que puedan y deban defenderse (aliadas entre ellas o con agencias estatales) contra intromisiones burocráticas que afecten sus agendas o membresías. Por

lo tanto, cabe decir que en Cuba las asociaciones pueden aliarse con ciertas agencias estatales y complementar funciones de interés social.

Como parte de un fenómeno universal las organizaciones no gubernamentales cubanas no escapan de los males que afectan globalmente a este tipo de entidad. Aunque su manifestación resulte acotada por la escasez de recursos, el control gubernamental y el compromiso social y político de muchos miembros de asociaciones, se conoce de prácticas corruptas de directivos que desvían recursos de las agencias internacionales en beneficio personal. En ciertos casos se desarrollan fenómenos como el nepotismo, las prácticas autoritarias, falta de transparencia y mecanismos no democráticos de toma de decisiones, hecho que se contraponen al discurso participativo y horizontal que resulta slogan del trabajo no gubernamental. Y que en algunos casos reflejan mimetismo de valores y prácticas procedentes de las agencias estatales.

Un primer punto focal lo constituye el tema del financiamiento. Cuba desarrolla bajo condiciones especiales el proceso de cooperación, y se toman medidas para evitar el financiamiento de entidades que respondan a intereses del gobierno de EEUU, ya que existen ONG internacionales que tienen entre sus donantes otras entidades o personas que manejan capital del gobierno y grupos de poder norteamericanos, o que se pliegan a la voluntad de estos últimos. Por ello todos los proyectos son chequeados y legalizados por el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC). Aunque es preciso señalar que las demoras y trámites que se establecen por el MINVEC para la aprobación de los proyectos y programas de colaboración alcanzan enorme lentitud, provocando que se pierdan financiamientos no comprometedores, o que se tengan que ejecutar otros en muy corto plazo redundando en la ineficiencia de los objetivos trazados.

Otro punto importante es que el carácter no gubernamental puede verse cuestionado al operar (o considerarse) algunas asociaciones como meras fachadas de organismos gubernamentales (Centros de Estudio, asociaciones paraestatales) para obtener los financiamientos que la ayuda oficial no ofrece, restándoles legitimidad como representantes de la sociedad cubana; o porque sus gastos o salarios pueden provenir directamente de los órganos de relación. Este tema se vincula directamente con la realización de proyectos sobre temas de moda, interesadas solamente por la obtención de financiamiento, sin ampliar el debate y sin plantearse agendas propias de acuerdo a su objeto social y las necesidades de su población meta. Esto por supuesto puede derivar en un doble discurso, respondiendo más a los intereses de las agencias financieras o el estado que a los verdaderos intereses de los beneficiarios del proyecto; amen de correr el riesgo de convertirse en meras entidades asistencialistas, proveedoras de recursos que en las circunstancias actuales el gobierno no puede hacerle llegar a la población.

Se sufre la ausencia de marcos regulatorios propios y actualizados (existe la Ley de Asociaciones, pero por sus particularidades excluye a las fundaciones, las organizaciones de inspiración religiosa, las organizaciones socio profesionales, etc.), que sirvan para controlar de manera adecuada el desarrollo de sus actividades. A las asociaciones se les aplica un sinnúmero de disposiciones que crean en no pocos casos vacíos normativos, los cuales son caldo de cultivo para el encubrimiento de actividades ilícitas: desvío de fondos, violaciones laborales y realización de actividades no previstas para ellas. Y que, en el peor de los casos, limita el reconocimiento de la realización de ciertas actividades quedando estas fuera de la sistematización del trabajo de la organización, invisibilizada para los garantes de la legalidad y fuera de cualquier control.

Aunque en Cuba no se da en la misma magnitud que internacionalmente, pues existe mucho trabajo de voluntariado y un aprendizaje empírico que las dota de cuotas altas de legitimidad, la creciente profesionalización e incorporación de técnicas gerenciales al trabajo constituye otro problema medular. Esto influenciado por los mecanismos de gestión de proyectos modernos que exigen capacidades y técnicas profesionales para la elaboración de diseños e instrumentos para

una competencia cada día mayor entre las asociaciones existentes por las fuentes de financiamiento cada día más escasas.

Relacionado directamente con el staff o el grupo de trabajadores que constituyen el núcleo permanente del trabajo de la organización, hay que señalar que los salarios aprobados son generalmente bajos, producto de las dificultades en la obtención de la moneda nacional, que solo ingresa a través de las cuotas de sus miembros y la venta de libros en los casos en que se autorice. En contraste con esto este tipo de entidad es la que paga a la ONAT los mayores impuestos por concepto de fuerza de trabajo (25%) y por Seguridad Social (10%). Y aunque algunos casos reciben prestaciones extrasalariales (prestaciones en dinero o especie procedente de los fondos de la cooperación), ello no constituye norma ni abarca la mayor parte de las ONG, constituidas por personal básicamente comprometido.

Actualmente, el espacio asociativo, núcleo de la sociedad civil, puede clasificarse según varias tipologías, en dependencia del referente utilizado. Proponemos abordarlo reconociendo cuatro agrupamientos que serían: las asociaciones paraestatales (AP), las asociaciones anti-sistémicas (AAS), las asociaciones sectoriales o profesionales (ASP), y las asociaciones territoriales o populares (ATP). Mencionaremos a continuación algunos rasgos de estas.

Las asociaciones paraestatales —Comités de Defensa de la Revolución (CDR), Central de Trabajadores de Cuba (CTC), Federación de Mujeres Cubanas (FMC), Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) y Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM)— poseen una estructura, misiones y repertorio simbólico más identificados con la institucionalidad estatal y abarcan bajo sus paraguas a todos los grandes grupos sociales del país. Fenómeno típico de las experiencias del «socialismo de Estado», tienen carácter nacional y monopolizan la representación de determinados intereses e identidades asociativos. Funcionales al sistema político —como mecanismos para la movilización y la propaganda, son también organizaciones sociales que formalmente deben representar ante el Estado los intereses y la opinión de sus miembros. Cierta esquematismo, uniformidad e inercia se han entronizado en los estilos de varias de estas organizaciones, aunque algunas conservan dinámicas participativas basistas o poseen más legitimidad y potencial renovador (FEU), pero precisan promover discursos diferenciados y autónomos de los sectores que representan.

Las asociaciones antisistémicas (grupos opositores, ciertos centros vinculados a la Iglesia Católica y sus jerarquías, etcétera), valoradas como «oposición política», cuentan con una membresía e influencia internas de disímil impacto y elevada resonancia exterior. Fenómeno no identificable con la contrarrevolución restauracionista de las décadas de 1960 y 1970, comparte matrices exógenas (promovidas por Gobiernos occidentales) y endógenas (disconformidad de un sector de la sociedad opuesto al régimen en un entrono restrictivo al diseño organizado), carecen de base social masiva y sus diversos grupos muestra un policromo pero mayoritario alineamiento con políticas estadounidenses y/o europeas.

Por otro lado, tenemos las asociaciones sectoriales o profesionales (ASP), representadas emblemáticamente por las ONG sistémicas, asociaciones civiles, centros de capacitación y servicios (incluidos algunos de inspiración religiosa), fundaciones, fraternidades, logias, etcétera. Estas entidades se caracterizan por tener una tendencia a la profesionalización e institucionalización. Algunas poseen gastos importantes de funcionamiento y capacidad de gestión externa de recursos, y tienden a la estabilidad y selectividad de la membresía, que incluye personal asalariado y poblaciones-clientes. Las más poderosas desarrollan, como regla, una planificación compleja del trabajo (programas, proyectos) en áreas diversas y cuentan con liderazgos formalizados y con apreciables grados de instrucción profesional. Frecuentemente cumplen funciones mediadoras entre los Gobiernos, la cooperación internacional por un lado y diversas entidades de base, y dependen generalmente de fondos externos (privados, gubernamentales o de agencias).

Otros actores visibles resultan las asociaciones territoriales o populares (ATP), ante todo, los llamados movimientos barriales, asociados a estructuras como los Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB) y a diversos proyectos comunitarios promovidos por ONG cu-banas y extranjeras. Poseen sentido local y esencialmente no muestran niveles de conexión entre sí; tienden a la informalidad y la territoria-lidad. Tienen acceso limitado a los recursos económicos y dependen de fuentes exógenas, por lo que poseen una vocación autogestionaria que apuesta por la transformación integral de las comunidades, a partir de consideraciones socioculturales. Conforman una modesta agenda temática caracterizada por la focalización de problemas y cuentan con una membrecía masiva y laxa que también dificulta la apuesta por el liderazgo colectivo. Expresan un ejercicio «difuso» de coordinación y activismo —distinto a la lógica de dirigentes y miembros de espacios más formalizados— y cuentan con un alto protagonismo de mujeres, profesionales y ex dirigentes.

En su conformación el Estado ha desempeñado un papel contradic-torio (Dilla/Fernandez/ Castro, 1998). Por un lado, propicia tecnología y recursos materiales (agricultura orgánica urbana, construcciones alternativas), brinda especialistas en varios campos (psicólogos, pla-nificadores) y paga salarios a los miembros del equipo dirigente. Pero, aunque reconoce implícitamente la existencia de estos movimientos, impide su reconocimiento legal, rechaza la conformación de experien-cias de economía popular e intenta absorber emprendimientos pro-ductivos locales. Aun así, dichas experiencias han ensayado relaciones de reciprocidad (ayuda vecinal, repartición de alimentos, donaciones), han impulsado prestaciones comunitarias de algunos trabajadores por cuenta propia y fórmulas de cooperación al contratar sus servicios para actividades de los proyectos. Pese a su probado éxito, experiencias como las de los TTIB se mantienen confinadas a veinte comunidades de Ciudad de La Habana, y se limitó (por decisión estatal) su extensión tanto a otras provincias como a otros barrios de la propia capital.

Dadas las carencias de la institucionalidad sociopolítica, aunque el universo asociativo seduce como espacio de comunicación democrática de demandas y sentires, no todo es idílico. En muchos casos los equipos dirigentes son elegidos por las bases, pero después su protagonismo es decisivo y poco fiscalizado, y se reserva para los miembros el papel pasi-vo de beneficiarios o consultantes. Frecuentemente, las directivas son objeto de especial atención de instituciones que expresan su anuencia o disconformidad, y, en casos concretos, se ha llegado a mostrar inconformidad con candidatos que, una vez electos, muestran discursos y accionar autónomos mayores de los «oficialmente admisibles» —aun cuando estos sean sistémicos, por lo general centrados en tradiciones de uniformidad y monolitismo.

Estado, espacio asociativo y participación: ¿armonía o conflicto?

En la década de 1990, asistimos a un explosivo renacer del asociacio-nismo cubano, al que tributaban, simultáneamente, la crisis resultante del derrumbe esteuropeo, cierto repliegue del Estado como agente socioeconómico, el descrédito ideológico y práctico del socialismo estatista y los debates emergentes —legitimados por el «Llamamien-to al Cuarto Congreso del Partido Comunista de Cuba»— sobre los destinos del proyecto cubano. Incidían, además, el auge de procesos de descentralización a escala mundial y regional, la proliferación de movimientos de solidaridad con Cuba, la emergencia de nuevas pro-bleáticas y discursos reivindicativos (medioambientales, de género, ecumenismo y religiosidad popular, participación urbana). En esos años se combinaron los esfuerzos de las comunidades, diversos actores foráneos y el Estado para paliar los efectos de la crisis, lo que promovió el boom asociativo.

Sin dudas es durante los años transcurridos de 1990 a 1996 cuando se produce un crecimiento de nuevas organizaciones no estatales, o no gubernamentales. El Periodo Especial provocó una profunda re-flexión a la ciudadanía cubana, y un estilo de trabajo a algunas de las organizaciones

de la sociedad civil. Junto a la emergencia de nuevas organizaciones llamadas no gubernamentales, muchas de las tradicionales organizaciones de masas también comenzaron a denominarse de esa forma, unidas a otras organizaciones de carácter socio- profesional, centros de investigación, organizaciones de inspiración religiosa, y otras existentes de carácter fraternal y de promoción de valores. Todas ellas constituyeron lo que se reconoció como “comunidad no gubernamental cubana.” Este concepto apuntaba a la voluntad de aunar esfuerzos, fueren cuales fueren las procedencias y realidades institucionales de los interesados, para el dibujo y diseño del nuevo espacio asociativo en construcción (Pérez, 1999).

En este periodo se realizó un grupo de reuniones, tanto en la Habana como en el exterior, promovidas por el Centro de Estudios Europeos, ente que organizaba el entonces “Programa de Relaciones con ONG europeas”, donde participaron alrededor de 30 organizaciones no gubernamentales cubanas. Durante estas reuniones se partía del reconocimiento de que la realidad cubana requería de las potencialidades de todos sus integrantes. Y las asociaciones (y en especial las nuevas ONG) constituían un espacio más de iniciativas para paliar la crisis y avanzar en los objetivos comunes de la sociedad.

Estas reuniones fueron un momento genésico de aprendizaje sobre la necesidad de establecer agendas propias y bases comunes para el establecimiento de vínculos con la cooperación internacional. Las organizaciones cubanas estaban ajenas a este mundo, pues sus actividades se habían desarrollado fundamentalmente con los países del antiguo campo socialista, así como con acciones de solidaridad con países que enfrentaban graves crisis humanitarias o construían un proceso revolucionario. Entre las dificultades que enfrentaron las organizaciones cubanas estuvieron la carencia de metodologías de construcción de proyectos, y una pobre capacidad autogestionaria que exacerbaba la búsqueda externa de dinero. Se constató que aspiraban a lazos de respeto mutuo y a generar proyectos que respondieran a las necesidades que se detectaban en la realidad cubana (Pérez, 1999). Entre los factores que tenían a su favor estaba el potencial humano de especialistas y científicos en cada esfera; así como la posible utilización de estructuras sociales preexistentes; y el esperado empleo de los medios de comunicación.

En estas reuniones se mostró una beligerancia muy poco usual de cara a las trabas burocráticas y al excesivo tutelaje estatal en el funcionamiento de las asociaciones, los que dificultaban el despliegue de su actividad. Todas abogaban por una mayor autonomía en la administración y coordinación de sus proyectos, así como por la necesidad de una mayor coordinación entre las organizaciones no gubernamentales cubanas, la mejor difusión de sus actividades y el constante intercambio de experiencias (Dilla, 2005). Resultado de este proceso fue el estímulo que recibió la actividad de las ONG cubanas y de organizaciones populares de base en la búsqueda de soluciones a problemas comunitarios particularmente de los sectores más vulnerables de la población; y en el logro de nuevas definiciones sobre las relaciones y los mecanismos entre las ONG y las instituciones gubernamentales (Mora, 1994).

Aunque estas asociaciones, inspiradas por sus homologas internacionales, intentaron la construcción de una nueva SC socialista cubana a partir de una diferente relación constructiva Estado- Sociedad, muchas veces fueron vistas con recelo y sospecha tanto como consecuencia del conservadurismo de sectores del funcionariado como por elementos identitarios elitistas de algunas organizaciones. Este era resultado, entre otras causas, de limitaciones legales para relacionarse con los movimientos comunitarios emergentes y por la extracción social e inspiración ideológica de sus protagonistas. Pese a ello las asociaciones reunidas en el Proyecto manifestaban un total apego a metas nacionales socialistas y su oposición a cualquier imposición de proyectos externos que contribuyeran a la política injerencista norteamericana (Dilla, 2005).

Existe un criterio bastante extendido entre expertos y protagonistas acerca de que, a partir de 1996, comienza una ofensiva estatal destinada a poner fin de una “etapa de tolerancia por omisión”.

Entonces se detiene el crecimiento de este tipo de organizaciones, se paraliza la actividad dentro del registro de Asociaciones en relación al reconocimiento de organizaciones que asumen o se identifican con el fenómeno de las ONG. Se imponen nuevos controles a las organizaciones existentes y una vigilancia y denuncia pública continua sobre los financiamientos externos.

Desde esa fecha no ha habido crecimiento de la “comunidad no gubernamental cubana”, sino una contracción en el accionar debido a redefiniciones institucionales de algunos participantes y el debilitamiento de los esfuerzos de articulación (Pérez, 1999). Pese a ello, el interés ciudadano en autorganizarse propicia que disímiles tramas participativas sean acogidas dentro de las instituciones estatales y asociaciones creadas o en zonas de contacto entre ambas (Ej. mediante proyectos socioculturales) desarrollando actividades cuyos desempeños rebasan ocasionalmente los objetivos formales y las lógicas declaradas por las primeras (Chaguaceda, 2008).

La justificación recurrente acerca de estas nuevas medidas se encuentra en el incremento de la política agresiva norteamericana, expresada en la aprobación de la Ley Helms–Burton y su Carril 2, que proponía como eje principal de trabajo las organizaciones de la SC cubana, identificándola con el grupo de organizaciones disidentes existente en la isla, cuyo protagonismo internacional excede por mucho su impacto real en la sociedad cubana (Hernández, 1996). Como consecuencia muchas asociaciones fueron reducidas a poseer roles muy discretos y prescindibles (pagando el precio de la casi invisibilidad); y otras fueron cerradas bajo el criterio de que sus funciones iban a ser asumidas por el Estado (Hábitat Cuba). Exceptuamos de esta consideración a organizaciones que gozan de protección política especial por sus vínculos estatales o por la relevancia de sus contactos internacionales (Centro Martin Luther King). Estas sobrevivientes poseen un impacto cualitativo más significativo en la sociedad cubana, y han sido especialmente favorecidas por la ayuda financiera de contrapartes europeas y sus contactos e intercambio de experiencias con homologas.

En la actualidad, coexisten, dentro del espacio asociativo, varios modos de asumir y desplegar la participación, concretados en proyectos participativos. Uno identifica participación con mera movilización, define su sujeto como masa, y reduce su función a implementar las políticas diseñadas desde el Estado. Otro proyecta una imagen «onegenista» profesionalizada, urbana y eficiente, que provee servicios a poblaciones clientes y domina el sofisticado lenguaje de la gestión de proyectos y las agendas de moda de la cooperación internacional (género y violencia, desarrollo local y medio ambiente, participación y ciudadanía). Un tercer enfoque siente que participar es ser solidario, autónomo y auto-gestionario, define sus actores como ciudadanos activos y expande la visión de un espacio asociativo responsable, que comparte y cogestiona actividades con la institucionalidad estatal, desde la perspectiva de un compromiso crítico con el proyecto socialista.

Enmarcando a estos paradigmas, el diseño institucional cubano tiene rasgos que prefiguran, con cada vez más fuerza ante la erosión de la hegemonía ideológica oficial, formatos corporativos y prácticas clientelistas, pues al conectarse con las asociaciones paraestatales de viene un modo de organización de la vida colectiva donde la sociedad constantemente se funde con lo estatal, y el Estado incorpora en sus redes de poder a actores sociales para así negociar, separadamente, con ellos. Ese diseño dará cauce a formas autoritarias de clientelismo en tanto genera situaciones de lealtades y subordinación a cambio de favores y beneficios materiales, en cuyas redes la burocracia impone acuerdos desiguales bajo formas de coacción o tipos de consenso que erosionan la emergencia de organizaciones autónomas, reproduciendo la asimetría entre estatalidad y espacio asociativo.

Actualmente el discurso oficial, aunque convoca a debates nacionales, prioriza formas de participación consultivas, territorialmente fragmentadas y temáticamente parroquiales, lo cual difunde una visión banalizada y restringida del acto de participar, basada en la impronta de un ordenamiento estado-céntrico, vertical y centralista. A un vecino de la Habana, por ejemplo, se le imposibilita conocer

cuántos compatriotas piensan y piden cosas similares, no ya en el interior de la República, sino en el municipio aledaño. Y no puede solicitar esa información, pues no tiene formas e instancias efectivas para reivindicar ese derecho.

El Estado genera “desde arriba” lealtades y consensos a cambio de beneficios diversos, impone acuerdos desiguales que erosionan la emergencia de organizaciones autónomas (como las de derechos humanos), reproduciendo la asimetría tradicional entre estatalidad y espacio asociativo. Es en este marco donde convoca, desde 2007, a discusiones que entusiasman a la gente, para luego capturar la información y retrasar los prometidos cambios estructurales, con el consiguiente desencanto de la ciudadanía. La demanda de ampliación de derechos de iniciativa económica, viaje, acceso a información y expresión de disensos –todos hipotéticamente posibles dentro de un replanteo del proyecto socialista-- sigue incumplida.

Una agenda para el conflicto o la colaboración estado-espacio asociativo-ciudadanía: la situación de los Derechos Humanos.

La coyuntura abierta por la muerte en febrero de este año del opositor Orlando Zapata Tamayo puso en tela de juicio la situación de los derechos humanos en Cuba, de la mano de amplias campañas de satanización y atrincheramiento desplegadas fuera y dentro de la isla. Los críticos han llegado al extremo de acusar al gobierno cubano del asesinato premeditado del disidente, cosa impensable no sólo por el historial del Estado cubano en la esfera, sino también por la evidente complicación de las relaciones internacionales y domésticas que un desenlace de este tipo puede generar, algo conocido por las experimentadas autoridades cubanas y cuyos nocivos efectos presenciamos hoy. Los defensores del gobierno, por su parte, recurrieron a campañas de deslegitimación que niegan la dignidad del difunto y sus posturas, mediante el empleo selectivo y distorsionado de hojas de vida y argumentos políticos. Y volvieron, pese a su generalizado rechazo social después de los sucesos del Mariel de 1981 y el Maleconazo de 1994, al uso de civiles movilizados por las autoridades – con fachada de “espontaneidad popular”-- para repudiar o reprimir manifestaciones de madres y esposas de opositores presos, con el consiguiente daño de la imagen del país y el civismo de sus nacionales.

Abordar este asunto sigue siendo hoy, básicamente, un tema tabú dentro de Cuba. Es obviado por buena parte de la academia (salvo contados análisis de académicos como Hugo Azcuy y Dmitri Prieto) y sólo algunos medios como la prestigiosa revista Temas han llevado, de forma meritoria, el problema a debate (número 59 julio-septiembre de 2009), aunque con cierto desbalance que combina un exceso de miradas teóricas foráneas y escaso aterrizaje empírico en el contexto cubano.

Y se desconoce la existencia de corrientes diferenciadas dentro de los derechos humanos: una liberal que apela a los derechos individuales dentro de las instituciones y garantías de una democracia representativa, y otra popular, que acompaña la lucha por el respeto a la persona con reivindicaciones comunitarias y el accionar de movimientos sociales de cara al autoritarismo del Estado y los poderes empresariales. Otros estudiosos señalan la codificación, en la Declaración Universal y convenios subsiguientes sobre los derechos humanos, de un consenso mínimo socialdemócrata, resultante del espíritu post Segunda Guerra Mundial, con estado democrático de bienestar, raseros de equidad básicos, gobierno de mayorías y respeto por las disensiones e individuos, que otorga igual valor a los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos.

3

Por otra parte, en Cuba los derechos humanos son identificados por el Estado, sus agentes y –gracias a la propaganda y cultura política oficiales-- por una parte de la población como mero “instrumento de las campañas enemigas”. No existen legalmente inscritas organizaciones defensoras de estos derechos dentro del Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia de la República de Cuba. El tratamiento de los derechos humanos en la isla parece obviar la variable

claramente emancipadora del fenómeno, que emerge como resultado de luchas sociales contra los autoritarismos proimperialistas de las dictaduras de seguridad nacional en Latinoamérica, o los gobiernos de Ferdinando Marcos o Suharto en Asia.

Y en cuanto a su aporte al derrumbe de los regímenes de Europa del Este, a los derechos humanos se les reduce a ser un componente de la estrategia desestabilizadora de Carter, Reagan y Bush padre, y no expresión de movimientos ciudadanos, que muchas veces combatieron las políticas privatizadoras de aquellos burócratas convertidos en burgueses.

En este campo existe un evidente doble rasero. El Estado cubano reconoce a las Madres de Plaza de Mayo y a los activistas del Foro Social Mundial, pero niega la posibilidad de que sus nacionales ejerzan dicha militancia. Aplauda (y utiliza en sus argumentos) los informes de Amnistía Internacional que denuncian las reales y constantes violaciones cometidas en el brutal sistema carcelario de Estados Unidos, las expresiones de racismo y xenofobia de dicha sociedad, así como el apoyo que sucesivos gobiernos estadounidenses continúan dando a Israel y los regímenes despóticos en Medio Oriente. Sin embargo, desaprueba y silencia los argumentos que esas mismas organizaciones ofrecen a las violaciones en naciones aliadas como Zimbabwe, Irán, Rusia, China o en la misma Cuba, presentándolas entonces como “agentes del imperio”.

A los ciudadanos cubanos se les hace virtualmente imposible (y punible) la acción misma de testimoniar, vigilar y denunciar, de forma organizada, las violaciones cometidas —a veces contra la propia Constitución socialista de 1992— por funcionarios e instituciones estatales, dada la capacidad de control social del Estado y la subordinación de los medios masivos a las directrices gubernamentales. Se trata de una actividad condenada a priori, lo cual genera que se meta en idéntico saco a activistas autónomos, vinculados a sus comunidades, u ONG internacionales de reconocido desempeño, o simples mantenidos de las embajadas occidentales.

El problema es, como en otras esferas, estructural, y se puede resumir gráficamente contraponiendo a la precariedad del estado de derecho --donde los ciudadanos pueden hacer uso de atribuciones para ejercer los derechos garantizados por su Constitución y proteger ésta de abusos burocráticos-- una amplísima, arbitraria y cotidiana ejecutoria de los derechos del Estado, carentes de control y retroalimentación. Sólo con una expansión de la participación popular, con instituciones democráticas, eficaces y controladas por la ciudadanía organizada y con el establecimiento del derecho como principio rector del funcionamiento estatal y la convivencia social, se podrá perfeccionar el proceso cubano, deteniendo la deriva autoritaria y la restauración neoliberal, que amenazan desde el trasfondo con una grave crisis social e ideológica. Y ello no equivale, como se nos quieren hacer ver, a restaurar la burguesía ni rendirse a Estados Unidos.

El tratamiento de los derechos humanos debe ser, se ha dicho, integral y no selectivo. Ello supone reconocer al mismo tiempo los considerables logros sociales de la nación caribeña, en materia de salud, educación, deportes, seguridad social y acceso a la cultura.

Conquistas que garantizan la base social y legitimidad del proceso revolucionario y han sido compartidas con decenas de pueblos hermanos a lo largo de medio siglo. Pero también dar cuenta de las limitaciones a derechos de expresión, reunión, asociación, movimiento y autogestión económica y comunitaria existentes en la isla, verbigracia una concepción monopólica y colonizadora del Estado, de cara a la sociedad y sus capacidades de organización autónoma. Hay que impulsar en Cuba otra mirada sobre los derechos humanos, que torne inconcebible el silencio, disfrazado de solidaridad, de un sector de la izquierda, para con la coyuntura cubana. Y que rechace la adscripción --mecánica y oportunista-- a las campañas orquestadas desde las cancillerías occidentales y los centros de la derecha internacional. Ambo enfoques deben ser superados, por el bien de todos los cubanos y el futuro del socialismo, la soberanía y la justicia, en la isla caribeña.

Conclusiones

A pesar del despliegue de entusiasmo y creatividad emergente del triunfo revolucionario, la paulatina institucionalización del régimen político (y sus rituales) ha ido cobrando fuerza durante estos 50 años en detrimento de la participación más autónoma. Conviene aquí distinguir Revolución de Régimen, entendiendo a este último como el complejo de instituciones y normas ligadas a demandas de la realpolitik y los dictados del grupo dominante en el seno de la sociedad. La Revolución, por su parte, engloba un amplio repertorio de prácticas, valores, discursos y costumbres, procedente de vastos sectores sociales (populares y medios), reivindicador de la memoria y participación populares, la igualdad y justicia social, así como el rechazo a toda forma de dominación y jerarquía.

Ambos coexisten, se solapan y enfrentan, pero el primero (demanda organizativa de una sociedad moderna) puede canalizar o devorar a la segunda y sólo tiene razón de ser cuando se subordina a la participación popular y las razones liberadoras --individuales y colectivas-- del ser revolucionario. Durante los primeros 30 años posteriores a 1959, Revolución y Régimen mantuvieron en Cuba mayor correlación, coherencia y simetría que en las últimas dos décadas, donde los desfases se han hecho más visibles. Pero la crisis de los 90 lesionó los consensos y dejó clara la necesidad de reformar el modelo socialista, cosa que el gobierno acometió sólo parcialmente; hoy la sobrevivencia de la Revolución pasa por una profunda reforma del Régimen, sus prácticas e instituciones, así como la reivindicación de la participación, y los derechos humanos son componentes centrales de dicho proceso.

Pese a este aparente “dominio trancado” es constatable un agotamiento de los actores y discursos tradicionales (estado y espacio asociativo) que han dominado los escenarios oficiales y antisistémicos. Segmentos de la joven intelectualidad (socialista, liberal o católica), bloggers independientes, grupos artísticos y comunitarios, y disímiles manifiestos del arte y la praxis popular expresan con frecuencia el sentir y propuestas ciudadano mucho mejor que los clichés de la prensa gubernamental y la disidencia, empeñados en reducir el horizonte de alternativas a las ofrecidas por una engarrotada institucionalidad de corte soviético o las recetas de los transitólogos neoliberales.

De cara al futuro en Cuba se precisa relanzar una ciudadanía beligerante, portadora de derechos efectivos, y ampliar el patrón de inclusión sociopolítico actual. Ello supone potenciar nuevas cuotas de igualdad y libertad en las relaciones sociales, incluidas aquellas inherentes a la esfera política y a la representación de identidades diversas. Y aprovechar para ello los niveles apreciables de educación, acceso a la cultura, mentalidad igualitaria y la noción de participación como deber ciudadano, herencias todas de la Revolución de 1959, pero recuperando la agenda democratizadora que aquella --secuestrada por el Régimen-- no pudo, no quiso o no supo desplegar.

Todo cambio real debe paulatinamente modificar un entorno mayoritariamente controlado por tendencias inmovilistas en cuyo seno se deben primero encontrar maneras de introducir nuevos elementos de simetría con el fin de lograr una mayor reciprocidad de las reglas. El éxito dependerá de la capacidad para sostener organizaciones relativamente autónomas que son capaces de restringir las decisiones de las reglas con la certeza que solo el desarrollo de estructuras de autoridad y poder que funcionen como contrapeso puede introducir mayor reciprocidad en la constitución general de una sociedad, en la cual existen serias asimetrías políticas.

Una publicación reciente, coordinada por Alexander Gray y Antoni Kapcia, ha destacado la existencia de una pluralidad de discursos y cursos posibles alrededor del futuro desempeño de la sociedad civil cubana. Según los autores esta podría: a) revolucionar desde dentro la Revolución, perfeccionando la normatividad e instituciones existentes; b) trabajar con estas instituciones para fortalecer su desempeño o c) convertirse en una fuerza antisistémica que desmonte toda la obra del proceso iniciado en 1959. Creemos que en la articulación de las dos primeras opciones esta la

perspectiva de futuro más promisorio, desde una óptica antineoliberal y de real empoderamiento popular, que permitan creer que “otro país mejor es posible”.

BIBLIOGRAFÍA

Acanda, Jorge Luis (2002). *Sociedad civil y hegemonía*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana

Alonso Tejada, Aurelio (2002). “La institucionalidad civil y el debate sobre la legitimidad” en *Temas*, núm. 29, La Habana, abril-junio, pp. 36-45.

Arato, Andrew; Cohen, Jean (2002). *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Armony, Ariel C. (2005). “Reflexiones teóricas y comparativas sobre el estudio de la sociedad civil en Cuba”. En Colectivo de autores. *Cambios en la sociedad cubana en los 90*. Woodrow Wilson Center/FLACSO, Santo Domingo, pp. 21-36.

Azcuy Hernández, Hugo (1996). “Estado y sociedad civil en Cuba” en *Temas*, núm. 4, La Habana, pp. 105-110.

Boves, Velia Cecilia (2007). *La nación inconclusa. (Re)constituciones de la ciudadanía y la identidad nacional en Cuba*, FLACSO México, México DF.

Burchardt, Hans Jürgen (2006). *Tiempos de cambio: repensar América Latina*, Fundación Heinrich Böll, San Salvador.

Constitución de la República de Cuba (2003). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, 31 de enero de 2003.

Chaguaceda, Armando (2007). “Nada cubano me es ajeno. Notas sobre la condición ciudadana” en *Temas*, núm. 50-51, La Habana, junio septiembre, pp. 118-125.

Chaguaceda, Armando (2008). *Participación y espacio asociativo*, Ediciones Acuario, La Habana.
Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera, Aldo Panfichi (coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana, México DF.

Dilla, Haroldo (comp) (1996). *La participación en Cuba y los retos del futuro*, Centro de Estudios de América (CEA), La Habana.

Dilla, Haroldo, Armando Fernández, Margarita Castro (1998). “Movimientos barriales en Cuba: un análisis comparativo” en Vázquez, Aurora, Roberto Dávalos (comps.) *Participación social. Desarrollo urbano y comunitario*, Universidad de la Habana, La Habana.

Dilla, Haroldo, Gerardo González, Ana T. Vicentelli (1993). *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos*, Centro de Estudios de América (CEA), La Habana.

Dilla, Haroldo, Philip Oxhorn (1999). “Virtudes e infortunios de la sociedad civil en Cuba” en *Revista Mexicana de Sociología* núm. 61, México DF., abril, pp. 10-12.

Friedman, Douglas (2006). “La sociedad civil en la Cuba contemporánea: la política estadounidense

y la realidad cubana” en Temas, núm. 46, La Habana, abril-junio, pp. 64-75.

Gray, Alexander J; Kapcia, Antoni (eds) (2008). The Changing Dynamic of Cuban Civil Society, University Press of Florida, Miami.

Gunn, Gillian (1995). “Cuba’s New NGOs: Government Puppets or Seeds of Civil Society?”, Cuba Briefing Paper Series No 7, Georgetown University, February.

Hernández, Rafael (1999). Mirar a Cuba. Ensayos sobre cultura y sociedad civil, Editorial Letras Cubanas, La Habana.

Kramer, Ralph M. (1981). Voluntary Agencies in the Welfare States, University of California Press, Berkeley/Los Ángeles.

Ley de Asociaciones N.º 54/85 (1985). Gaceta Oficial de la República de Cuba [La Habana] (19).
López Vigil, María (1997). “Sociedad civil en Cuba: diccionario urgente” en Envío, núm 184, Managua, junio.

Martínez Heredia, Fernando (2005). En el horno de los 90. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
Ostrom, Ellinor; Ahn T.K.; Olivares Cecilia (2003). “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, Revista Mexicana de Sociología, Vol 65, No 1, México D.F, Enero-mar, pp. 195.

Revilla Blanco, Marisa (2002). Las ONG y la política, Editorial Istmo, Madrid.

Rodríguez Rodríguez, Elvis; Hanson, Manuel Lester; Valdés, Humberto, (2006) “Surgimiento y desarrollo del concepto sociedad civil”, Revista Cuba Socialista, La Habana, mayo.

Rodríguez Rodríguez, Elvis; Hanson, Manuel Lester; Valdés, Humberto, (2006) “La Sociedad Civil en Cuba. La manipulación por parte del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica”, Revista Cuba Socialista, La Habana, julio.

Valdés, Dagoberto (1994). Reconstruir la Sociedad Civil: un proyecto para Cuba, Segunda Semana Social Católica, la Habana.

Valdés Paz, Juan (2005). «Desarrollo institucional en el Período Especial: continuidad y cambio». En Coderch, Gabriel, Armando Chaguaceda (coords). Cultura, fe y solidaridad: perspectivas emancipadoras frente al neoliberalismo. Editorial Félix Varela, La Habana, pp. 171-186.

Valdés Vivó, Raúl (1996). ¿Sociedad civil o gato por liebre?, Periódico Granma, La Habana, 4 de enero.

Wergle, Marcia A., Jim Butterfield (1992). “Civil Society in Reforming Communist Regimes. The Logic of Emergency”, en Comparative Politics, octubre.

Presupuesto Participativo desde una perspectiva de género. Experiencia de la Municipalidad de Rosario, Argentina. PP 2003-PP 2008

Graciela Ciciliani

Presupuesto Participativo

A partir del año 1996 el municipio comienza un proceso de descentralización y modernización administrativa mediante el cual la ciudad se organiza en seis distritos (Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste, Sur).¹

En este marco se implementa el Presupuesto Participativo en el año 2002, en base a la ordenanza Nro. 7326/2002, desde la Secretaría General.

El Presupuesto Participativo es un instrumento que permite a las vecinas y los vecinos decidir el destino de una parte del Presupuesto Municipal. Así se asigna una partida específica que se distribuye en forma igualitaria en los seis (6) distritos en los que se organiza la ciudad.

La participación ciudadana incluye tanto la consulta como la toma de decisiones, constituyéndose en un espacio de encuentro, de dialogo y debate que contribuye a una mejor gestión de la ciudad. Por esto, el PP se constituye en un dispositivo que posibilita el aprendizaje colectivo de la gestión local y de la democracia.

El Presupuesto Participativo combina:

- Participación directa.
- Elección de delegadas y delegados.
- Control de la gestión de gobierno por parte de las vecinas y los vecinos.
- Compromiso gubernamental de procesar y asumir las prioridades fijadas.

El orden lógico del trabajo del PP se desarrolla de la siguiente manera:

Primera Ronda de asambleas barriales

Consejos Participativos de Distritos

Segunda Ronda de Elección de Proyectos

Asamblea de cierre

La Primera Ronda de asambleas barriales se desarrolla en los meses de marzo-abril, y consiste en reuniones por área barrial en cada Distrito en las que se busca saber cuáles son las necesidades y problemas de cada uno de los barrios y elegir a los delegados y delegadas de los vecinos y vecinas para integrar el Consejo Participativo de Distrito:

La asamblea tiene varias instancias:

Una primera exposición del Director/a de Distrito en Asamblea Plenaria donde presenta a las y los asistentes la modalidad de trabajo del PP.

Luego, los vecinos y vecinas se dividen en grupos. Cada grupo trabaja en talleres, con el acompañamiento de un o una coordinador/a, quien es una persona capacitada para tal fin, con experiencia en la gestión pública y en el trabajo con grupos.

Este momento del proceso es inclusivo de la mayor cantidad de ideas. Por lo tanto no se limitan las cuestiones que se pueden discutir, solo que se irán marcando las reglas del juego, esto es, incumbencia municipal, plazos de ejecución, etc.

Cada grupo tendrá que contestar a la consigna: “Propuestas para nuestro barrio”.

Los vecinos y las vecinas que participan, van dejando registradas sus ideas, en planillas que se confeccionan para tal fin.

Al finalizar, un vocero o vocera pasará a explicar al resto del taller, las conclusiones, o propuestas que los grupos trabajaron.

Este momento es de mucha importancia, ya que permite intercambiar ideas, propuestas, miradas sobre las realidades de sus barrios, y así recuperar las ideas de diálogo y debate.

Luego, el/la coordinador/a del taller explica el tema de las postulaciones a Consejeros y Consejeras, e invita a los participantes que deseen ocupar estos lugares, a llenar un formulario de postulación. Por último, cuando las personas son llamadas al plenario, el coordinador o coordinadora del taller le entregará a cada participante la papeleta del voto.

Seguidamente, el Director o Directora de Distrito conduce la asamblea en la que mediante el voto directo, secreto y personal, cada vecino y vecina elige a sus Consejeros y Consejeras. Se recuerda que se debe votar un varón y una mujer.

Asimismo, indica cuántos Consejeros y Consejeras serán electos/as teniendo en cuenta la cantidad de personas participantes en esa asamblea y que tengan derecho a voto.

Luego de finalizado el acto eleccionario, y habiendo proclamado a los Consejeros y Consejeras de esa área barrial, se da por concluida la asamblea.

Los Consejos Participativos de Distrito funcionan desde abril durante el transcurso de un año y en reuniones semanales.

Una vez concluidas las asambleas de la primera ronda, los Consejeros y Consejeras electos/as, se reúnen en el Consejo Participativo de Distrito. El mismo está coordinado por el Director o Directora de Distrito, y por el secretario o secretaria técnico/a del Presupuesto Participativo del distrito.

Los Consejos se reúnen y organizan en reuniones plenarias y en comisiones de trabajo.

Las comisiones son las siguientes:

Comisión de Proyectos Sociales: incluye los temas referidos a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública y Gobierno.

Comisión de Proyectos Urbanos: comprende a los temas referidos a las Secretarías de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento, General.

Comisión de Participación ciudadana: se tratan temas que no están vinculados al presupuesto municipal y además se analiza el funcionamiento del Consejo y metodología del proceso.

Las comisiones se conforman para realizar el trabajo de manera ordenada, teniendo en las reuniones plenarias los momentos de intercambio y debate sobre lo trabajado.

La materia prima que utilizan para los debates, son las distintas propuestas que los vecinos y vecinas explicitaron en las reuniones de la Primera Ronda de asambleas barriales.

Estas propuestas son re trabajadas por los Consejeros y las Consejeras, formulando proyectos que las incluyan. Para esto se trabaja junto a los equipos técnicos municipales, en la búsqueda de factibilidad técnica.

¿Por qué trabajar en proyectos?

En la elaboración de un proyecto no existe una normativa rígida, sino una serie de pautas que sirven para organizar las ideas, precisar los objetivos, establecer cursos de acción, concretar una serie de actividades y establecer criterios de evaluación.

El diseño y la redacción de los proyectos contruidos en los Consejos surgen de un proceso de participación ciudadana. La consigna es poder construir de manera colectiva, buscando responder a lo planteado por las vecinas y vecinos. Las Consejeras y Consejeros elaboran cada proyecto realizando el diagnóstico de la situación actual, la descripción del mismo y señalando a las/os beneficiarias/os.

Los equipos técnicos de la gestión tienen la responsabilidad de determinar su factibilidad técnica, el diseño y la determinación de sus costos.

Al trabajar con la lógica de proyectos se produce un encuentro de saberes. El de las vecinas y vecinos sobre sus condiciones de vida y lo que quieren cambiar y el saber técnico de los equipos de la gestión. De este consenso surgen proyectos posibles de ejecutar que responden a necesidades sentidas por la ciudadanía.

Además la práctica de la cogestión en su formulación facilita el control de su posterior ejecución. Este proceso se materializa en la confección de un listado de proyectos que será puesto a consideración en la Segunda Ronda, a los vecinos y vecinas del Distrito.

Por otro lado, los Consejos Participativos de Distrito se constituyen en foros permanentes de discusión e información sobre temas de la gestión municipal.

Las Consejeras y Consejeros se ocupan también del seguimiento de la ejecución de las obras votadas en el Presupuesto Participativo anterior.

La segunda ronda, en septiembre, consiste en una única jornada simultánea por Distrito en la que las vecinas y los vecinos deciden qué proyectos priorizar de los elaborados por el Consejo Participativo de Distrito.

Siguiendo la lógica de feria de proyectos, los vecinos y vecinas del Distrito son nuevamente convocados/as a una Jornada de Elección de proyectos, en la cual tendrán la oportunidad de conocer los proyectos elaborados por los Consejeros y Consejeras y por ultimo votar cuáles de estos serán incluidos en el presupuesto municipal para el año siguiente.²

Así, se informan las bondades de cada uno de los proyectos elaborados, los costos calculados, para luego, elegir los que creen más importantes.

Luego de la votación, se realiza el escrutinio, los proyectos son ordenados según la cantidad de votos obtenidos en forma decreciente, resultando electos los más votados hasta cubrir la asignación presupuestaria específica.

Los proyectos electos en cada Distrito son incluidos en el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos, que debe aprobar el Concejo Municipal, traducándose en el presupuesto de gobierno a ejecutarse en el año siguiente.

La tercera ronda es una reunión única para todas las Consejeras y los Consejeros de los seis Distritos, donde se dan a conocer los proyectos electos y se realiza un balance de lo realizado en el año.

Por primera vez, en el año 2006 la elección de proyectos se realizó por medio del voto electrónico. Esta tecnología aporta agilidad y transparencia a la elección, y genera nuevas expectativas en las personas que se acercan a votar los proyectos para sus barrios

Perspectiva de Género en el Presupuesto Participativo

Desde el inicio de la implementación del Presupuesto Participativo estuvo presente la voluntad política del Municipio de trabajar desde la perspectiva de género.

Esta voluntad se tradujo, después de una sensibilización en el trabajo cotidiano del PP, en la Resolución N° 006/2003 de la Secretaría General, donde en su Artículo 6, inciso “d” establece que “los/as participantes de la Asamblea habilitada para elegir Consejeras/os votaran tres (3) candidatas/os como máximo, respetando la proporcionalidad de género en un (1) tercio”.

Por un compromiso de los técnicos y las técnicas y funcionarias y funcionarias de la Municipalidad en acciones promotoras de igualdad, que se construían y evaluaban en el proceso del PP, se logró avanzar en la aplicación de normas desde la perspectiva de género.

En el marco del segundo Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres 2005/2009, creado en base a la sanción en el Concejo Municipal del decreto N° 15322, se propone específicamente en el PP acciones que incentivan y fortalecen la presencia de las mujeres en las diferentes etapas del proceso, la inclusión de sus demandas y de la perspectiva de género en los proyectos elaborados.

Las acciones planteadas son las siguientes:

1) **Paridad en los Consejos Participativos de Distrito**, a los efectos de efectivizar la integración paritaria de varones y mujeres en los Consejos en el momento de la elección de consejeros y consejeras durante las asambleas de la Primera Ronda, los vecinos y las vecinas presentes votan por un varón y una mujer. 3

2) **Espacios de ludotecas** para poder incrementar la participación de las mujeres durante el desarrollo de las asambleas de la Primera Ronda. Se designa personal capacitado para la atención y cuidado de los niños y niñas asistentes.

3) **Programa “Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de Mujeres”**, a través del Área de la Mujer de la Secretaría de Promoción Social y a partir de distintas acciones se propone incentivar la participación de mujeres en los ámbitos de decisión pública y fortalecer su presencia, capacitándolas para incidir en la definición de las prioridades presupuestarias y en la distribución de los recursos municipales existentes.

4) **Utilización de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio** e imágenes no estereotipadas en todas las comunicaciones oficiales del Programa.

Incluir la perspectiva de género en todos los actos de la democracia, fortalece y desarrolla una

cultura igualitaria que permite la inclusión de las mujeres en la vida política.

Programa “Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres”

Implementado por el Área de la Mujer dependiente de la Secretaría de Promoción Social desde el año 2004 este Programa complementa y fortalece, una instancia de participación social y pública de la ciudadanía de Rosario como es el Presupuesto Participativo.

El objetivo del Programa, a partir de sus distintas acciones, se dirige a incentivar la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión pública y fortalecer su presencia.

Se concretó la capacitación de mujeres que concurren al presupuesto participativo no sólo en la identificación de necesidades de género en su barrio, sino también en políticas públicas con perspectiva de género y liderazgo femenino. Las Consejeras pueden negociar y consensuar los proyectos mejorando así, las condiciones de vida de las personas en especial de las que son más vulnerables y excluidas.

Por esas razones, el programa tiene como su eje de acción, la participación de quienes atraviesan desventajas sociales: las mujeres en el ámbito público, impulsando la apertura de espacios donde los diversos actores y actrices de la sociedad civil participen en los procesos de toma de decisiones en todas las esferas de la vida social. El concepto de ciudadanía activa presupone, entonces, un compromiso activo de varones y mujeres en lo referente a lo público.

El Programa implementó e implementa distintos mecanismos institucionales y estratégicos para involucrar a las mujeres en las instancias de participación ciudadana, fortaleciendo su expresión e incorporando su opinión en la toma de decisiones. Especialmente se beneficiaron aquellas que carecen de herramientas y experiencias personales, discursivas e identificatorias como ciudadanas, para dirigirse y proponer en público proyectos, problemáticas y necesidades propias de su género. Asimismo, se desagregan estrategias de sensibilización y capacitación como estrategia de género. Para lograr una eficaz convocatoria e inclusión al Programa se trabaja desde los seis Distritos Municipales (Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste, Sur), que tienen un significativo impacto geo-referencial para las vecinas/os de los barrios de la ciudad y para las organizaciones sociales de mujeres existentes en cada área. La distribución descentralizada favorece el acceso de las mujeres al Programa

Dentro de las acciones que incluyen el enfoque de género en el PP, se planificaron (y se siguen implementando) instancias de capacitación para las Consejeras electas.

La dinámica de trabajo es de talleres, desarrollando en cada uno, un eje de los presentados a continuación:

Eje Temático	Contenidos
Identidad femenina	Sistema sexo-género Discriminación Estereotipos Subjetividad
Participación social de las mujeres	Obstáculos de la participación social (estereotipos) Discriminación positiva Ciudadanía Activa

No hubo propuestas con enfoque de género.

PP 2004

De los seis distritos, en tres hubo propuestas con enfoque de género, pero no resultaron electas.

Distrito Oeste: se propuso ampliar las acciones del programa de violencia familiar y disposición de un espacio físico en el Centro Municipal Distrito Oeste.

Distrito Sudoeste: creación de un equipo de violencia familiar con asiento en los Centros Crecer

Distrito Sur: campañas masivas y focalizadas en terreno sobre Prevención y Promoción de Procreación Responsable, Sida, Drogadicción y Promoción de Derechos.

PP 2005

Se produce un cambio en la metodología dentro del proceso del PP y se comienza a trabajar con el formato de Proyectos.

En cinco Distritos se propusieron proyectos con perspectiva de género siendo todos electos.

DISTRITOS	PROYECTOS	MONTOS
Norte	Capacitación de Mujeres en oficios no tradicionales con perspectiva de género.	\$ 40.000
Noroeste	Salud Solidaria para el Distrito Noroeste.	\$ 20.000
Oeste	Formación, sensibilización y fortalecimiento de grupos de mujeres educadoras populares y multiplicadoras.	\$ 20.000
Sudoeste	Jornadas, capacitación y campañas de sensibilización sobre violencia familiar y educación sexual.	\$ 20.000
	Talleres para Jóvenes y Adolescentes: Sobre salud sexual y reproductiva. Atención psicológica.	\$ 5.000
Sur	Campañas de difusión sobre problemáticas sociales Realización de campaña de difusión, capacitación y sensibilización sobre violencia familiar con perspectiva de género (todas las áreas barriales).	\$ 20.000
Total		\$ 125.000

PP 2006

Todos los distritos propusieron y eligieron proyectos con perspectiva de género.

Asimismo, el número de estos proyectos casi se triplica en promedio en los seis distritos, mostrando un avance en la sensibilización sobre las problemáticas de género.

Districtos	Proyectos	Monto
Centro	Programa de atención integral a las adolescentes.	\$ 60.000
	Talleres de capacitación con perspectiva de género para madres embarazadas.	\$ 50.000
	Capacitación de Mujeres en oficios no tradicionales con perspectiva de género.	\$ 22.500
Norte	Fortalecimiento albergues para mujeres víctimas de violencia familiar	30.000
	Capacitación de Mujeres en oficios no tradicionales con perspectiva de género.	\$ 30.000
Noroeste	Compra de un ecógrafo para el Centro de Salud San Martín	\$150.000
Oeste	Violencia – Prevención del conflicto familiar.	\$ 20.000
	Capacitación a mujeres en problemáticas de género	\$ 20.000
	Capacitación de Mujeres en oficios no tradicionales con perspectiva de género.	\$ 37.500
	Capacitación en lactancia materna, salud sexual y reproductiva y promoción de hábitos saludables	\$ 5.700
Sudoeste	Campaña de sensibilización y capacitación en violencia familiar	\$ 20.000
	Capacitación de Mujeres en oficios no tradicionales con perspectiva de género.	\$ 30.000
	Prevención y asistencia de la violencia familiar con perspectiva de género: formación, información y actividades en derechos de la mujer.	\$ 20.000
Sur	Campañas de difusión sobre problemáticas sociales	\$ 20.000
	Realización de campaña de difusión, capacitación y sensibilización sobre violencia familiar con perspectiva de género (todas las áreas barriales).	
	Capacitación de Mujeres en oficios no tradicionales con perspectiva de género	\$ 29.910
TOTAL		\$ 545.610

PP 2007

Similar al año anterior, en todos los distritos se propusieron y fueron electos proyectos con enfoque de género.

Si bien el número de los mismos no varía, si hay un aumento en los montos asignados, como así también en la calidad de lo propuesto en los proyectos.

Districtos	Proyectos	Monto
Centro	Talleres de Educación Sexual y Salud Reproductiva.	\$ 70.000
	Programa integral para madres adolescentes.	\$ 90.000
Norte	Capacitación en oficios para mujeres	\$ 100.000
	Talleres de prevención en violencia familiar.	\$ 30.000
Noroeste	Talleres de prevención en violencia familiar.	\$ 29.448
Oeste	Capacitación a mujeres en problemáticas de género.	\$ 30.000
	Talleres recreativos para niños y niñas de las madres que asisten a los talleres y reuniones dentro del distrito.	\$ 2.000
	Curso de formación e información sobre Derechos Humanos, abuso de autoridad, maltratos, violencia, genero, cuestiones legales.	\$ 20.000
	Capacitación en oficios tradicionales y no tradicionales para mujeres.	\$ 81.000
	Conociendo y cuidando nuestro cuerpo. Taller destinado a niños y niñas a partir de 12 años, tratando la temática destinada a conocer su cuerpo.	\$ 40.000
Sudoeste	Campaña de sensibilización y capacitación en violencia familiar, sexualidad, y prevención en el maltrato infantil.	\$ 20.000
	Mujeres en acción: capacitación en oficios varios	\$ 100.000
Sur	Capacitación en oficios tradicionales y no tradicionales para mujeres	\$ 100.000
	Talleres de prevención de violencia familiar	\$ 30.000
TOTAL		\$ 742.448

PP 2008

En todos los Distritos se propusieron y fueron electos proyectos con perspectiva de género , se observa un aumento significativo en el monto total asignado.

Distritos	Proyectos	Monto
Centro	Programa integral para las adolescentes: propiciar la inserción laboral de las y los adolescentes ,sus vínculos socio-familiares, al sistema formal de educación	\$ 90.000
	Talleres de educación sexual y salud reproductiva en todas las áreas del Distrito	\$ 25.000
	Prevención de la violencia familiar	\$30.000
	Capacitación en oficio para mujeres y varones de todas las edades	\$400.000
Norte	Capacitación en oficios para jóvenes, mujeres y varones a partir de los 18 años de edad	\$400.000
	Capacitación en oficios tradicionales y no tradicionales para mujeres	\$100.000
	Talleres de prevención en violencia familiar	\$20.000
	Capacitación a adolescentes en derechos sexuales y noviazgos no violentos	\$25.000
Noroeste	Capacitación en oficios para mujeres, varones y jóvenes	\$500.000
	Taller de violencia de género	\$20.000
Oeste	Capacitación en oficios para jóvenes, mujeres y adultos	\$500.000
Sudoeste	Capacitación en oficios para jóvenes, mujeres y varones	\$500.000
	Talleres para madres adolescentes	\$20.000
	Prevención en violencia familiar	\$30.000
	Talleres para jóvenes sobre educación sexual y reproductiva	\$10.000
Sur	Capacitación en oficio para mujeres	\$100.000
	Capacitación en oficios	\$400.000
TOTAL		\$3.170.000

Este recorrido, desde el PP 2003 hasta el PP 2008 nos permite visualizar el proceso de la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos del Presupuesto Participativo.

En un principio, las propuestas con perspectiva de género estaban ausentes; luego fueron presentadas pero no electas y en los últimos cuatro años, los proyectos fueron electos, incrementándose en cantidad y montos en el PP 2006, 2007 y 2008.

A modo de conclusión...

Se puede señalar varias acciones que llevaron a la inclusión de la perspectiva de género en los Proyectos del PP, que traducen la voluntad política del Municipio en acciones que buscan la igualdad:

- cumplimiento de las líneas planteadas en el Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades respecto a la participación de las mujeres en el ámbito público;
- paridad en la participación de varones y mujeres en los Consejos Distritales;
- sensibilización, capacitación y compromiso del equipo técnico del PP en garantizar la participación e involucramiento de las mujeres en el proceso del PP;
- capacitación a las Consejeras para que identifiquen las necesidades de género en su barrio valorando su participación como sujetos políticos, en el marco del Programa “Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres”.
- La selección de 10 proyectos en la Segunda Ronda permite a los/las electores/as pensar en términos de temas y territorio.

Se observa, en este proceso, un avance por parte de las mujeres, en identificar y exigir la atención de sus demandas y necesidades obteniendo una mejora en su calidad de vida.

En base a estos datos y consideraciones, se puede destacar que la acción conjunta entre el Programa de Presupuesto Participativo, el Área de la Mujer, el Municipio y Concejo Municipal, manifiestan la voluntad política para crear espacios de participación ciudadana; lo cual va permitiendo a las mujeres involucradas en este tipo de proceso:

- tener un amplio conocimiento de los procesos presupuestarios y de cómo participar en ellos de manera que su intervención sea más informada y efectiva;
- incrementar su capacidad de negociación e influencia en la distribución de los recursos públicos;
- consolidar redes de mujeres líderes que incidan políticamente en la distribución equitativa en los recursos públicos entre varones y mujeres;
- destacar sus roles redistributivos y fiscalizadores de los recursos públicos;
- ser multiplicadoras-animadoras a la participación de otras mujeres en el ámbito público.

Finalmente nuestra experiencia nos permite generar algunas reflexiones que acompañan el trabajo en la perspectiva de género:

- La sola participación de las mujeres en el PP no garantiza la equidad de género.
- La perspectiva de género no es sólo para formular proyectos, sino que introduce un cambio sustantivo en la relación que se da entre Consejeros y Consejeras en los ámbitos de discusión y decisión.
- La voluntad política de la conducción del proceso, la capacitación y reflexión permanente son condiciones necesarias que se deben expresar en la construcción de herramientas innovadoras que tengan como objetivo el empoderamiento de las mujeres y la equidad de género.

Elecciones primarias '09 en Santa Fe: ¿hacia una democratización de la representación política?

Carolina S. Cornejo

cornejo_caro@yahoo.com.ar

Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

INTRODUCCIÓN

El régimen democrático ha atravesado profundas transformaciones en los últimos años, las que pueden ser conceptualizadas bajo la forma de “crisis de los partidos” y “metamorfosis de la representación” (Manin, 1998). En este sentido, este trabajo se propone analizar sus repercusiones en la vida política en la provincia de Santa Fe a partir del estudio de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. ¿En qué medida constituyen una herramienta de participación ciudadana capaz de dar respuesta a la desafección ciudadana hacia los partidos y a la ampliación de la brecha entre los representantes y los representados? ¿Pueden ser interpretadas como mecanismos institucionales que democratizan la representación política?

Partiendo de la premisa inicial de que el voto constituye –por excelencia- una herramienta democrática de participación ciudadana, serán materia de investigación dos de los procesos electorales que tuvieron lugar en la provincia durante el año 2009: las primarias celebradas en agosto y las municipales generales desarrolladas en septiembre, particularmente en la ciudad de Rosario.

En primer lugar se describirá el marco teórico que rige este estudio a partir de la conceptualización de las transformaciones democráticas contemporáneas, para luego poner el foco en la dimensión electoral. Se hará un breve relato sobre el contexto que caracterizó la implementación de la Ley 12.367, la que establece el nuevo sistema electoral imperante en la provincia, y sobre las implicancias de la misma: ¿cómo afecta a los partidos y al sistema democrático en general?

Posteriormente, a los fines de estudiar el impacto real de los comicios primarios en el sistema político, se describirá la campaña de los principales candidatos en las elecciones de 2009 para abordar simultáneamente los resultados electorales, tanto los de agosto como los de septiembre. A la luz de los mismos, el objetivo será analizar en qué medida los votos cosechados por un partido o frente político en las primarias se trasladan a las generales. ¿Qué clivajes operan y cuál es la lógica subyacente en cada elección?

A modo de conclusión, se abordará integralmente el fenómeno de la participación política desde la óptica ciudadana a fin de determinar en qué medida el pronunciamiento electoral en las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias democratiza la representación política y cómo afecta a los partidos, principales organizadores de la competencia política en un régimen democrático.

TRANSFORMACIONES DEMOCRÁTICAS CONTEMPORÁNEAS

Las democracias contemporáneas han mutado, ya lo advertía Bernard Manin en su conceptualización de la metamorfosis del gobierno representativo (1998). ¿Pero en qué consiste un régimen democrático?

Diversas respuestas se han dado a este interrogante, lo que ha derivado en diferentes concepciones de la democracia: aquellas que, por un lado, la conciben de modo puramente procedimental –como competencia entre líderes por el voto popular (Schumpeter, 1984)-, y otras que, partiendo de la democracia entendida como “gobierno del pueblo”, enfatizan la dimensión

participativa de la sociedad civil. Quizás sea Robert Dahl (1989) quien, en este sentido, pudo dar cuenta de una definición que fuese a la vez empírica y aplicable a las democracias reales a través del concepto de “poliarquía”, el que incluye tanto el nivel de la representación como el de participación de los ciudadanos en el debate público.

Más allá de las diversas conceptualizaciones sobre la democracia –y dejando de lado el modelo clásico griego, dada la inviabilidad de practicar una forma directa de democracia por la complejidad y magnitud de las sociedades modernas-, ésta resulta indisociable del gobierno representativo y del vínculo que entablan gobernantes y gobernados o, en otras palabras, representantes y electores. Es precisamente este lazo el que se ha debilitado en las sociedades contemporáneas.

Desde el declive del Estado de bienestar y de los viejos partidos de masas, asistimos a un proceso de complejización del campo político, atravesado ahora por múltiples clivajes que trascienden la dicotomía izquierda-derecha (Panebianco, 1995). Paralelamente, el impacto de la globalización parece haber diluido las fronteras sociales, erosionando las identidades colectivas y, del mismo modo, las subculturas políticas (Pousadela, 2001). Este fenómeno ha sido conceptualizado a menudo bajo el rótulo de “crisis de los partidos”, pues han visto debilitadas sus funciones representativas o expresivas, vinculadas a la integración y movilización de la ciudadanía a través de la estructuración de demandas generales, configurando y manteniendo la identidad colectiva a través de la ideología. No obstante, los partidos siguen siendo los actores centrales en la competencia política que caracteriza a todo régimen democrático y, al respecto, continúan desempeñando rol procesal mediante el reclutamiento de personal político y organización de gobierno (Mair, 1999).

Quizás el mejor modo de conceptualizar las transformaciones contemporáneas sea refiriéndonos no tanto a una crisis sino más bien, como señala Bernard Manin (1998), a una “metamorfosis del gobierno representativo”: no se asiste a un quiebre en el vínculo entre gobernantes y gobernados sino a una transformación en tal relación, a una ampliación en la brecha que separa a los representantes de los electores y a un cambio en el modo en que se ejerce la representación.

La fluctuación del voto, el corte de boleta, el creciente impacto de los medios de comunicación y de las encuestas de opinión en las campañas electorales, la configuración de coaliciones heterogéneas alineadas detrás de líderes de popularidad –capaces de instaurar por sí mismos los clivajes políticos relevantes y de suscitar amplias adhesiones a partir de la elaboración de imágenes en el marco de un espacio público mediatizado (Manin, 1998)- y la consiguiente personalización de la competencia política se atribuyen al ocaso de un modelo de democracia sustentado en firmes identidades partidarias, con programas y estructuras militantes. Pareciera surgir, en su lugar, un formato representativo en el que las antiguas identidades se fragmentan y emerge una ciudadanía más autónoma, la cual asume diversas formas de autorrepresentación que trascienden las vías institucionales y el pronunciamiento electoral dando cuenta de la necesidad de una relegitimación permanente del poder (Cheresky, 2006). En este nuevo escenario, ya no son los partidos los principales vertebradores de la vida política, pero siguen siendo los actores centrales en la organización de la competencia democrática por el poder mediante los procesos electorales.

¿En qué medida puede entonces concebirse que la redefinición de los métodos de competencia política a través de reformas electorales puede dar una respuesta a la llamada “crisis de los partidos” y avanzar en la dirección de restituir el vínculo entre representantes y representados?

Por cierto, el sistema electoral¹ impacta fuertemente en el formato representativo y, específicamente, en el sistema de partidos, de modo que el debate en torno a la naturaleza y efectos de la legislación electoral no puede darse en abstracto, sino en relación concreta con un lugar y con

¹ Por sistema electoral se entiende, en este trabajo, a “los mecanismos por los cuales se traducen los votos emitidos en unas elecciones generales [o primarias] en escaños [o lugares en listas definitivas] ganados por partidos o candidatos” (Zovatto, 2001:6).

un momento determinado, debiendo precisarse siempre cuáles son los objetivos específicos que se quieren alcanzar y cuáles los que se procura evitar (Zovatto, 2001). Al respecto, cabe recordar que en 2005 se derogó en Santa Fe la llamada ley de lemas y se instauró un sistema de primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, en consonancia con la oleada reformista iniciada a nivel nacional en 2002. En este sentido, fue principalmente la implementación de la nueva normativa electoral la que posibilitó –entre otros factores- la llegada al poder de un socialista frentista, Hermes Binner, quebrando la lógica de continuidad justicialista en el Ejecutivo provincial. La alternancia política² sin duda refleja el pluralismo, condición necesaria de todo régimen democrático fuerte.

¿Puede concluirse entonces que las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias –al privilegiar la participación política de todos los ciudadanos en la designación de candidatos- democratizan la representación y tienden a reducir la brecha que separa a gobernantes y gobernados? En este sentido, ¿fortalecen a los partidos, principales vertebradores de la competencia política de todo régimen democrático?

LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN SANTA FE

Partiendo de la premisa de que el voto constituye, por excelencia, una herramienta democrática de participación ciudadana es que va a abordarse el estudio de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias.

I. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 12.367

La experiencia de las primarias en la provincia de Santa Fe se remonta al año 2004, pudiendo su origen ser rastreado en dos procesos que convergieron en la escena local: por un lado, la crisis de representación desatada en 2001; y por el otro, el desgaste del sistema de doble voto simultáneo y acumulativo, conocido como “ley de lemas”. Mientras que el primer fenómeno fue de carácter nacional –exponente de la desafección ciudadana hacia la clase política-, su incidencia en el escenario electoral local tuvo una fuerte gravitación, que se tradujo en el alto grado de ausentismo así como el porcentaje de votos en blanco y anulados, que alcanzaron cifras sin precedentes, superando el 40% en las elecciones legislativas de ese mismo año –resultados que incluso podrían interpretarse como una impugnación ciudadana a las reglas electorales imperantes en la provincia. En este sentido –y en relación al segundo proceso-, la ley de lemas, vigente desde 1990, introducía una distorsión en el sistema de representación santafesino al tiempo que alentaba las tendencias a la microfragmentación partidaria interna, llevando en dos ocasiones a consagrar gobernadores a candidatos que no habían sido los más votados (Delgado, 2006).

En consonancia con la oleada reformista iniciada a mediados de 2002 a nivel nacional y bajo el imperativo de recomponer el lazo representativo, la dirigencia política santafesina se comprometió, de cara a los comicios de 2003, a alentar la reforma electoral provincial, que culminaría –a fines de 2004- en la derogación de la ley 10.524 y en la sanción de la 12.367, por la cual se adoptó el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, y de un solo voto por ciudadano, para la selección de candidatos a presentarse en los comicios generales de autoridades provinciales, municipales y comunales.

La implementación de la ansiada ley se proyectó para las elecciones municipales de 2005, pero en la categoría de elección a gobernador fue recién en 2007 cuando comenzó a regir efectivamente la normativa, lo que derivó en la consagración del socialista Hermes Binner, quien cuatro años antes había perdido el Ejecutivo provincial a manos de Obeid –ley de lemas mediante.

² Si bien la alternancia política no constituye un requisito de la democracia, la permanencia indefinida de un partido en el gobierno instala, según Norberto Bobbio, una sensación de “democracia bloqueada” que reduce los incentivos para mejorar su calidad institucional. Para Osvaldo Iazzetta (2003) “la configuración de un sistema de partido predominante no sólo significó el bloqueo de la alternancia de partidos en el gobierno sino también de las tentativas de innovación institucional orientadas a redefinir las reglas de juego”.

En contraposición a esta tradicional legislación, que trasladaba la elección de los candidatos al momento del comicio general, la nueva ley³ desdobra ambas instancias y estipula que la fecha de las elecciones primarias será fijada por el gobernador con una antelación no menor a sesenta días del acto eleccionario general. Asimismo, establece que tanto los partidos y alianzas, como todos los ciudadanos, deberán participar de ambos actos electorales –con algunas salvedades: están exentas de presentarse las fuerzas políticas que hubiesen acordado una lista única en municipios o comunas, como también pueden ausentarse a la elección primaria aquellos votantes que hubiesen expresado formalmente su voluntad ante el Tribunal Electoral y/o a reparticiones designadas a tal efecto.

II. LAS IMPLICANCIAS DE LA NUEVA LEY

En primer lugar, en consideración de los resultados de la elección del gobernador Binner – consecuencia de derogación de la ley de lemas, es decir, de la modificación del sistema electoral en la provincia- puede interpretarse la emergencia de alternancia política en la provincia de Santa Fe. Esto sin duda constituye un fortalecimiento del régimen democrático. Al respecto, cabe citar a Morlino (2005), quien señala que la ausencia de alternancia disminuye la importancia y fuerza de la rendición de cuentas vertical, esto es, la que enlaza a representantes y representados. En este sentido, podría considerarse que la implementación de la nueva legislación avanza en la dirección de recomponer el vínculo representativo.

No obstante, diversos interrogantes se plantean en torno a la ley 12.367, particularmente en relación a la compulsividad de la participación. ¿Se trata en efecto de una reforma que ha logrado restituir el vínculo entre gobernantes y representados? Más aún, ¿fortalece el sistema democrático? No cabe duda de que la derogación de la ley de lemas fue un avance en este sentido, ya que la misma introducía sesgos en la representación, pero no deben colocarse ambas normativas bajo la misma lupa. En todo caso, cabe preguntarse si corresponde a todos los ciudadanos o, por el contrario, inherentemente a los partidos y a sus afiliados, dirimir las internas. En consecuencia, ¿en qué medida la ley repercute sobre la autonomía de los partidos?

En entrevistas a dirigentes políticos santafesinos, la gran mayoría reconoce los méritos de la nueva normativa, particularmente si se la considera en relación a la ley de lemas, que tanto distorsionaba la representación. En este sentido, la celebración de internas consolida el acto democrático y reafirma la voluntad ciudadana en una doble instancia, pues habilita a los ciudadanos a designar a los precandidatos a los cargos electivos de cara a los comicios generales. A su vez, la nueva legislación plantea a los partidos la obligatoriedad de participar en la interna, quedando imposibilitados de presentar a la elección general más de un candidato –práctica habitual bajo el imperio de la ley de lemas.

Bajo esta óptica, las elecciones primarias abiertas se revelarían como manifestación de una recomposición del lazo entre gobernantes y gobernados, vinculados de por sí mediante la legitimidad que confiere el acto electoral, sólo que en una doble instancia. La tradicional distancia entre representantes y representados pareciera reducirse en la medida en que la celebración de primarias abiertas concede primacía a la voluntad soberana de los ciudadanos, por sobre los márgenes de decisión de los partidos para designar sus candidatos. No obstante, esta observación debería matizarse.

En primer lugar, las listas de precandidatos pueden bien surgir de las altas cúpulas de la estructura partidaria, al tiempo que deben reunir un determinado número de firmas de los afiliados –siendo las autoridades del partido quienes finalmente aprueban tales listas, previo a comunicarlas al Tribunal Electoral Provincial. De este modo no se estarían entonces aboliendo las prácticas oligárquicas que se evidencian al interior de los partidos políticos (Mustapic, 2000).

3 Véanse al respecto Ley N° 12.367 y sus Decretos Reglamentarios N° 428/05, 1441/05 y 479/07.

Un segundo punto a considerar –y no por ello menos importante- es el debate en torno a la autonomía de los partidos, de por sí debilitados en un contexto de mediatización de la política y personalización de las campañas electorales. Al establecer un sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, los partidos se abren a la participación de todos los ciudadanos en las internas, con el consiguiente efecto de que el voto de los afiliados tiene el mismo valor –o incluso uno menor- que el de los independientes (Natanson, 2009). Siguiendo este razonamiento, los aspirantes a precandidatos procurarían conquistar a este amplio electorado en detrimento de los miembros del partido, debilitando a este último en su conjunto y restándole autonomía. Al acotar la brecha entre representantes y representados, se amplía la distancia entre el partido y sus candidatos y afiliados, consolidando la matriz personalista imperante en el mundo político. De modo paradójico, “la búsqueda de representatividad de los partidos se logra mediante un procedimiento que los desliga lo máximo posible de quienes aspiran a convertirse en representantes” (Gallo y Sheepshanks, 2003:3). El protagonismo lo adquieren entonces los líderes de popularidad, quienes son capaces de capitalizar la desconfianza hacia los partidos y programas a partir de la elaboración de promesas de campaña múltiples y difusas (Manin, 1998), entablando una relación directa con la ciudadanía (Cheresky, 2006). En este escenario de personalización de la competencia electoral se ven debilitadas aún más las atribuciones del partido como formador de la voluntad política.

Asimismo, en la carrera por cosechar la mayor cantidad de votos, los precandidatos de un mismo partido buscarán diferenciarse entre sí, exaltando cualidades personales –propias y del adversario-, pues la competencia en el terreno programático no entra en juego cuando se trata de una misma organización partidaria (Mustapic, 2000). Al respecto, se advierte que –en detrimento de una matriz ideológica que pudiese traducirse en una plataforma electoral- la lógica de la imagen se impone sobre el escenario político, un espacio en el que el electorado asume el lugar de audiencia pasible de ser seducida a través de las estrategias discursivas y caracteres personales desplegados por los candidatos. Al mismo tiempo, en esta campaña de diferenciación entre los precandidatos de un mismo partido se corre el riesgo de llevar la disputa hacia límites extremos, que podrían incluso desprestigiar y debilitar a la propia organización partidaria.

Por otro lado, cabe preguntarse qué ocurriría con los votos de los afiliados a un partido que consensuó una lista de unidad, eximiéndose de las internas. No sería ingenuo pensar que éste pudiera movilizar a su electorado fiel para incidir en la interna de la fuerza rival, inclinando la balanza por un candidato que no esté bien posicionado para la elección general.

En síntesis, desde un enfoque centrado en los ciudadanos, la celebración de primarias exhibe los beneficios de concederles la posibilidad de participar activamente en la vida política provincial, legitimando con su voto la candidatura de aquellos dirigentes que consideran que mejor los representarán. A su vez, desde una mirada política, el tradicional aparato jerárquico de los partidos –asociado muchas veces a prácticas oligárquicas- se abre a un proceso democratizador que habilita a todos sus miembros a presentarse como precandidatos, sólo que por un solo partido, en una única lista y para un cargo electivo. De este modo, se hace frente a una de las distorsiones del sistema de lemas: la multiplicación sin límites de candidatos. No obstante, se corre el riesgo de debilitar a los partidos mismos al restarles autonomía y ampliar la brecha entre candidatos y afiliados, siempre que los primeros prioricen la conquista del amplio electorado independiente de cara a los comicios primarios.

Frente a un desprestigiado sistema de doble voto simultáneo y acumulativo, la ley de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias pareciera exponer los caracteres de una ansiada reforma democrática, capaz de fortalecer el sistema de gobierno al tiempo que coloca a los ciudadanos en el centro de la escena. Paradójicamente, es este lugar “privilegiado” el que muchos analistas –e incluso dirigentes políticos- critican, cuestionando básicamente la obligatoriedad de la participación en esta instancia electoral. Desde esta perspectiva, la compulsividad en la concurrencia

a las internas constituiría un avasallamiento de la libertad de los ciudadanos -más aún, la de aquellos que no están afiliados a ningún partido político- en vistas de que se ven compelidos a expresarse en una disputa partidaria que les es por completo ajena (De Luca, 2004). A estas “falencias” se agregan la duplicación de costos y extensión de los tiempos de campaña que acarrearán las primarias, pero no es objeto de esta sección analizar las desventajas sino que para hacer un análisis integral es menester considerar la experiencia real santafesina, por lo cual se abordará el estudio de los comicios que tuvieron lugar en agosto y septiembre de 2009 en la ciudad de Rosario.

LAS ELECCIONES PRIMARIAS⁴ Y GENERALES EN ROSARIO

En primer lugar, cabe señalar que –a diferencia de las elecciones nacionales- las primarias son elecciones de estructura, caracterizadas frecuentemente por un alto porcentaje de indecisos, donde lo que condiciona el accionar de los candidatos y partidos es el poder de movilización. En este sentido, el escenario que se configura da cuenta de un importante grado de movimiento político, incluso más que los comicios generales: hay mayor inversión publicitaria así como una fuerte presencia de los candidatos. Partiendo del hecho de que un buen resultado en las primarias confiere altas probabilidades de que los dos primeros candidatos en la lista resulten electos, la movilización hacia las generales tiende a decrecer. No obstante, esto no implica que los resultados se repitan en los comicios posteriores.

Asimismo, cabe destacar que en las elecciones municipales la campaña gira en torno de temas meramente locales (infraestructura, transporte, seguridad vial), es decir, aquí no operan liderazgos nacionales como el del gobernador Binner o el senador Reutemann, ni tampoco la política agropecuaria, particularmente en la Capital y en Rosario, aspectos que se consideran operantes en los comicios legislativos nacionales desarrollados en junio.

En ocasión de las elecciones primarias celebradas en Rosario, nos centraremos en los resultados que obtuvieron los principales candidatos a ocupar once bancas (la mitad de las que componen el Concejo Municipal). Al respecto, estaban en juego dos radicales, tres peronistas y seis del FPCyS.

A continuación se sintetizan los datos en un cuadro donde se exhiben los resultados de la nueva composición del Concejo Municipal:

	CONCEJALES			
BLOQUE	2007-2011	2009-2013	TOTAL BANCAS	BALANCE
PJ (PPS, obeidismo y reutemismo)	4	3	7	Mantuvo 3/3 bancas
FPCyS (PS, radicales frentistas, CC-ari y PDP)	7	4	11	Perdió 2/6 bancas
UCR	0	2	2	Mantuvo 2/2 bancas
PSA – Proyecto Sur	0	1	1	Ganó 1 banca
PRO	0	1	1	Ganó 1 banca

Cabe destacar que en Rosario las elecciones primarias adquirieron un fervoroso dinamismo,

⁴ Nos referimos a las elecciones primarias para nominar a los precandidatos a ocupar siete intendencias y renovar las bancas de concejales, miembros de Comisiones Comunes y de las Comisiones de Contralor de Cuentas de tales Comisiones Comunes.

despegado de temas nacionales, y esto se evidenció particularmente en los resultados, donde el PJ alcanzó 176.232 votos (66.760 el FPV –con un extrapartidario, Cavallero, a la cabeza- y 41.085 Rosario Ciudad Federal –apoyada por Reutemann- entre otras listas) frente a 124.598 votos del FPCyS (con 93.617 por la lista de unidad liderada por Clara García), cuando en junio había sido el Frente el que había triunfado en Rosario. De hecho, esto volvería a ocurrir en los comicios generales, lo cual no hace sino revelar que las lógicas bajo las que opera cada elección son distintas y los resultados de unas no se transfieren necesariamente a otras.

Cabe destacar el FPCyS presentó seis listas, pero en líneas generales consolidó una fuerte –Participación Solidaria-, que obtuvo el 75,14% de los votos, bajo la figura de Clara García, de extracción socialista, acompañada por dirigentes de los distintos partidos que integran el Frente. Por cierto, los lugares en la lista obedecieron al peso de cada fuerza política en la ciudad, motivo por el cual es el socialismo estuvo a la cabeza y retuvo asimismo el tercer lugar. El eje de la campaña enfatizó la defensa de la gestión de Lifschitz, destacando sus logros en un mensaje que evocaba temas meramente locales.

Por otro lado, el Partido Justicialista presentó veintisiete listas, aun cuando las más significativas fueron tres: la del Frente para la Victoria (FPV)–liderada por el ex intendente rosarino Héctor Cavallero, del Partido del Progreso Social, alineado al kirchnerismo- que obtuvo 66.760 votos, los cuales representan el 37,88% del total de votos en las primarias; Rosario Ciudad Federal (RCF) –una expresión local del sector que lidera Carlos Reutemann bajo la etiqueta de Santa Fe Federal, y que se expresó en la candidatura de Diego Giuliano- que cosechó 41.085 votos, vale decir, el 23,31%; y Compromiso con Rosario (CR) –con la que el concejal Osvaldo Miatello procuraba renovar su banca- que alcanzó 32.889 votos, el 18,66%.

Es significativo que en esta oportunidad los distintos sectores que integran el Partido Justicialista se incorporarían luego a la misma lista, y no irían con etiquetas electorales separadas como ocurrió en los comicios legislativos nacionales de junio. En aquella ocasión el adelantamiento de las elecciones alteró el cronograma electoral y las estrategias de campaña, obligando a los candidatos a definir las tempranamente. En el caso del PJ, a partir de la resolución del congreso partidario del 18 de abril de 2009, el partido se presentó escindido en dos frentes⁵: Santa Fe Federal –bajo el liderazgo de Reutemann- y el Frente para la Victoria –cuyo exponente es Rossi. En este sentido, y como señala Lilia Puig de Stubrin (2009), los comicios legislativos revistieron de particular relevancia en tanto sirvieron para dirimir luchas de poder al interior del Partido Justicialista –fenómeno que incluso se manifiesta a nivel nacional. En efecto, el peronismo provincial ya estaba fragmentado –a primera vista- en tres sectores: el obeidismo (con poco peso en la actualidad, que se plegó a Reutemann y se incorporó, desde la Cámara de Diputados, al bloque que éste conformó), el rossismo (alineado al kirchnerismo) y el reutemismo; grupos que, si bien se reconocen como peronistas, se definen en torno a liderazgos –lo cual compatibiliza con las nuevas formas de representación e identificación política que caracterizan a las democracias contemporáneas. La celebración anticipada de las elecciones, en efecto, no haría sino redefinir y agilizar las estrategias para encarar la disputa al interior del PJ, evitando la ruptura partidaria al habilitar a los grupos internos a presentarse con etiquetas diferentes.

De cara a las primarias, el FPV buscó a un extrapartidario para encabezar su lista, y particularmente a una figura reconocida en Rosario: Héctor Cavallero. De hecho, a lo largo de la campaña su discurso se centró en destacar los logros de su gestión y evitar referencias explícitas al kirchnerismo, es decir, se apeló a un electorado de clase media y centro-izquierda, muy similar al que Rossi convocó para los comicios de junio. En efecto, el resto de los candidatos de la lista está fuertemente ligado al FPV: Norma López (tercera en la lista general) es considerada una “kirchnerista pura”, asesora de prensa de Rossi, y Eduardo Toniolli (quinto, respectivamente), un reconocido militante, dirigente del Movimiento Evita y presidente de la agrupación HIJOS.

5 Al respecto, en la resolución partidaria se alegaba que la celebración de los comicios en forma anticipada alteraba el cronograma electoral y no daba margen de tiempo para definir las listas por internas.

Por otro lado, Giuliano (RCF) se reivindicó como una figura joven en la política que contaba con el apoyo de Reutemann, a quien se evocó en publicidades gráficas y televisivas. Su tema de campaña fue el de la inseguridad, apelando a un electorado independiente de centro-derecha, es decir, clase media-alta. En efecto, aquel de la izquierda estaba referenciado en el Partido socialista Auténtico-Proyecto Sur y el FPV, y el de centro, en el FPCyS. Si bien el candidato no medía bien en las primeras encuestas, ya que no era conocido, creció sorprendentemente en la campaña, alcanzando el segundo lugar, lo que lo llevaría a secundar a Cavallero en la lista para las generales.

Cabe destacar que con la inseguridad en Rosario como eje de campaña inició un polémico debate en torno a la función de la Guardia Urbana Municipal, que reacomodaría el escenario político al provocar la respuesta del intendente y el énfasis en el tema, que a su vez sería reencauzado por Boasso, colocándose a la derecha del espectro político y cautivando a un electorado de clase media y media-alta más bien conservadora.

Por otra parte, Miatello (CR), referente del obeidismo en Rosario e integrado con su banca en el concejo al bloque del FPV, encabezó su propia lista, la que obtuvo el 18,66% de los votos y le valió el cuarto lugar en la lista para las generales. Su campaña fue propositiva, centrándose en temas vinculados a la prestación de servicios públicos: transporte, salud y recolección de basura.

Luego de las primarias, hubo una integración de los candidatos de la lista a través de actos y afiches de campaña, procurando no diferenciarse ni apelar a temas nacionales, sino retomando los ejes delineados en las plataformas e incluso destacando la figura de Cavallero por su trayectoria como ex intendente, sin hacer mención al FPV ni al reutemismo.

Por otro lado, cabe señalar que la UCR no frentista, que para aquel entonces detentaba el sello oficial del partido, promovió la candidatura del concejal Jorge Boasso, secundado por la concejala Daniela León. Su lista, Conducta Radical, alcanzó los 44.706 votos, 11,64% del total de las primarias. Boasso supo crecer en las encuestas a partir de retomar el tema de la inseguridad, que había instalado Giuliano –su asesor de campaña habría sido el mismo que trabajó con el peronista de cara a las primarias- y definir un electorado de derecha a partir del cual reencauzar los votos peronistas en su dirección. Su estrategia se basó en iniciar una campaña negativa contra el oficialismo local, tanto a través de gráfica callejera como de spots televisivos, y en presentaciones mediáticas. Si bien se especulaba que él renovarían su banca, resultó sorprendente que la segunda en su lista también ingresara; es decir, captó posiblemente los votos peronistas que habían ido a Giuliano en primera instancia, pues el PJ perdió alrededor de 70.000 votos entre una elección y otra.

Finalmente, son significativos los resultados que obtuvieron dos listas, la del PRO y la del Partido Socialista Auténtico-Proyecto Sur, que –contra todos los pronósticos- ingresaron concejales en la elección general, si bien en las primarias habían obtenido, respectivamente, el 1,32% y el 2,99% de los votos totales.

A continuación se sintetizan los resultados que obtuvieron las principales fuerzas políticas en las elecciones primarias y generales en Rosario:

A modo de balance de los comicios, podría decirse que si bien el FPCyS resultó favorecido en Rosario, no fue el claro ganador, y eso se refleja en el escaso margen por el que superó al justicialismo y en que, de hecho, perdió dos banacas, aún cuando tenga mayoría en el Concejo Municipal. En alguna medida, el tema de la inseguridad y las críticas a la gestión del intendente surtieron efecto, pero ello no fue capitalizado por el principal contendiente, el PJ. Muy por el contrario, y a la luz de los resultados de las elecciones primarias y las generales, se observa que perdió alrededor de 70.000 votos. La fuga se dispersó hacia la derecha del espectro político, en

dirección a la UCR –bajo la figura de Boasso- y al PRO, pero también hacia la izquierda, es decir, al PSA-Proyecto Sur, partidos que aumentaron considerablemente el colchón logrado en las internas⁶. El antikirchnerismo mayoritario que impulsa a los rosarinos pudo haber sido uno de los factores que produjo esta mutación, la que a la vez muestra un nuevo signo político en Rosario: el quiebre de la polarización.

Quizás la emergencia de nuevas fuerzas políticas con representación municipal en la ciudad, vale decir, el PRO y el PSA- Proyecto Sur, se remitan a que operaron los liderazgos nacionales en la escena local. Cabe recordar que tanto Gabriela Michetti como Fernando “Pino” Solanas estuvieron en Rosario en apoyo de los candidatos⁷.

No obstante, el caso del PJ es paradójico: si bien fue la fuerza que más votos cosechó en la elección primaria, fue también el partido que más perdió en las generales. No es ingenuo pensar que ello se debe a la fractura interna del partido y a la imposibilidad de convivencia de dos sectores claramente en tensión, incluso a nivel nacional: el rossismo y el reutemismo.

En efecto, los resultados generales dan cuenta de que los rosarinos demuestran no dejarse llevar por ninguna atadura partidaria: en las primarias le dieron el sí al peronismo, en las legislativas votaron mayoritariamente por Rubén Giustiniani (FPCyS) y en las generales repartieron sus voluntades entre fuerzas políticas alternativas, manifestando a su vez su disconformismo hacia la gestión frentista (Maronna, 2009).

Por otro lado, si se procura realizar las implicancias y efectos de las elecciones primarias, es menester considera una variable adicional: se trata del supuesto de existencia de un electorado informado, el cual suele hallarse particularmente en los distritos urbanos. Los datos consultados, sin embargo, no reafirman lo antedicho. Por ejemplo, según un sondeo realizado por Retamar & Asociados en las principales ciudades de la provincia (Santa Fe Capital, Rosario, Esperanza, Rafaela, Reconquista, Venado Tuerto y Cañada de Gómez) a comienzos de junio –a apenas tres semanas de la proyectada celebración de las primarias, el 5 de julio- el 42,69 % de los encuestados manifestó desinformación respecto del calendario electoral provincial, desconociendo que a la semana siguiente de las elecciones legislativas nacionales deberían participar de las internas locales. En cambio, sólo el 19,34 % expresó estar al informado sobre ambos comicios. Los datos son alertantes, especialmente en una provincia que, a pesar de constituir un importante bastión electoral, no se caracteriza por un alto grado de presentismo en los comicios.

CONSIDERACIONES FINALES

A la luz de los resultados electorales de 2009 y de las consideraciones expuestas en relación a las implicancias de las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, cabe destacar en primer lugar que los votos cosechados por un partido o frente político en las primarias no se trasladan necesariamente a las generales. Cada comicio opera bajo su propia lógica, aun cuando en este caso se privilegien temas meramente locales. No obstante, no es posible desentrañar qué factores subyacen al pronunciamiento electoral de los ciudadanos, particularmente de los que constituyen el electorado independiente y la fracción de indecisos: bien pueden votar en base a la afinidad partidaria, bien pueden hacerlo porque la oferta y dinámica de una interna partidaria les parece más atractiva que otra, o incluso como producto de un voto estratégico tendiente a debilitar a la oposición, o como una decisión arbitraria adoptada al momento del acto electoral.

Considerando el fenómeno de participación política desde la óptica ciudadana, y frente al

6 En efecto, los votos que sumaron en las elecciones generales la Unión Cívica Radical, el PRO y el PSA son casi exactos los que perdió el PJ de agosto a septiembre: alrededor de 73.000.

7 Cabe destacar que el candidato del PSA-Proyecto Sur, Alberto Cortés, fue concejal anteriormente (2001-2005), por lo que la instalación de su figura no puede remitirse unívocamente a la presencia de “Pino” Solanas en Rosario

desprestigiado sistema de doble voto simultáneo y acumulativo, la celebración primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias pareciera significar una democratización de la representación política en la medida en que coloca a los ciudadanos en el centro de la escena, confiriéndoles la oportunidad de expresarse en una doble instancia, reforzando la legitimidad del pronunciamiento electoral. Paralelamente, la obligatoriedad de la participación podría interpretarse como un avasallamiento de la libertad de los ciudadanos, particularmente la de aquellos que no están afiliados a ningún partido político y no tienen interés en involucrarse en la competencia partidaria.

De cualquier modo, y asumiendo que los electores pueden eximirse de asistir a las primarias si lo expresan formal y debidamente, es notable que el grado de ausentismo⁸ fue levemente superior en las elecciones generales: 35,5% en septiembre frente al 33,63% en agosto. No obstante, esto no debería conducir a una interpretación que privilegie la dimensión participativa de las primarias, pues en 2007 el presentismo fue aun mayor, particularmente en los comicios generales. De lo que se trata es en efecto de destacar que quizás las primarias resulten atractivas en virtud de lo que se plantea que está en juego en una determinada coyuntura política, pero ello no implica que los ciudadanos las valoren necesariamente como una herramienta de recomposición de la representación política, es decir, del vínculo que entablan con los representantes.

Por otro lado, se ha expuesto previamente que con un sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias se plantea un escenario en que los partidos se abren a la participación de todos los ciudadanos en la disputa por las candidaturas. Esto conduce a que los aspirantes a precandidatos se embarquen en campañas personalizadas en pos de conquistar especialmente al electorado independiente. Con esto no sólo se amplía la distancia entre el partido y sus candidatos y afiliados, sino que se tiende a reforzar el formato representativo característico de las transformaciones democráticas contemporáneas, en el que los partidos se debilitan y emerge una matriz personalista en la competencia política. Asimismo, la diferencia entre candidatos de un mismo partido es difícil de construir, particularmente si saben que deberán compartir una lista de cara a las elecciones generales. Quizás este presupuesto haya representado un desafío más grande para el Partido Justicialista. Si bien las fracturas internas ya se vislumbraban en las elecciones de junio, éstas probablemente podrían reemerger en septiembre. Aun cuando en la campaña para las primarias cada candidato procuró instalar bajo su figura temas particulares para diferenciarse de los otros del partido, la matriz ideológica quizás haya sido prevaleciente: quienes posiblemente habían votado a Giuliano no apoyarían a Cavallero, y viceversa. En esta coyuntura, las elecciones primarias no hacen sino debilitar aún más al partido.

Por otra parte, en atención a los resultados electorales, la emergencia de nuevas fuerzas políticas en el Concejo Municipal sin duda constituye un síntoma de pluralismo y por ello una consolidación de la representación democrática, pues podría interpretarse como “alternancia política”, que quiebra la hegemonía del Frente Progresista, pues ahora se encuentra en paridad de fuerzas con el resto de los partidos, lo que lo obligará –en principio- a alcanzar consensos con la oposición. Esto no constituye de por sí un mérito de la celebración de primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, pero es evidente que bajo el imperio de la ley de lemas tal resultado hubiese sido inconcebible.

A modo de conclusión, es innegable que el sistema electoral repercute en gran medida en el formato de representación política, pero de ello no se deriva que la celebración de primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias sea capaz de dar una respuesta a la llamada “crisis de los partidos”. Muy por el contrario, y a partir de lo expuesto a lo largo de este trabajo, no hace sino pronunciar la fractura partidaria allí donde las tensiones internas parecen insalvables. Esto sin duda plantea un debate al interior del PJ, pero también para el resto de los partidos. Acordar listas de unidad quizás sea la solución, pero es precaria y no garantiza tampoco la participación ciudadana directa en la designación de los precandidatos.

8 Los datos referenciados fueron recolectados de la página web del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Retomando la consideración de Daniel Zovatto, “los efectos finales de un sistema electoral en un país determinado, en un momento determinado, dependen tanto del sistema electoral como del contexto específico dentro del cual éste opera” (2001:6). Por ello, en Santa Fe, frente a una situación en la que imperaba un distorsionado sistema de representación –bajo la ley de lemas- la experiencia revela que el gobierno democrático puede verse fortalecido. Ésta es sólo una parte de la cuestión, pero en sí misma constituye un avance sólido de una reforma que aún está pendiente en la Argentina. Frente a un electorado apático y a la creciente personalización de la política – la cual tiende a acrecentar la crisis de representación- es menester repensar el contenido de la ingeniería electoral de modo tal que contribuya verdaderamente a democratizar al régimen en su conjunto, dando voz efectiva a una ciudadanía distanciada de los representantes y fortaleciendo a los garantes unívocos de la competencia política, los partidos.

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, N., “La alternancia desbloquea la democracia”, Revista La Ciudad Futura, N° 45, Buenos Aires, 1996.

Cheresky, I., La política después de los partidos, Buenos Aires, Prometeo, 2006.

Dahl, R., La Poliarquía: participación y oposición, Madrid, Tecnos, 1989.

Delgado, M. S., “Frente a frente. Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Santa Fe y Rosario (2004-2006)” en Cheresky, I: (comp.), La política después de los partidos, Buenos Aires, Prometeo, 2006.

De Luca, M., “Desventajas y riesgos de las internas abiertas, simultáneas y obligatorias” en Tula, M. I. (ed.), Apuntes para la discusión de la Reforma Política bonaerense, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

Gallo, A. y Sheepshanks, V., “Representación política y democratización partidaria. El debate en torno a la introducción de primarias en los partidos políticos de América Latina”, trabajo presentado en el 6to. Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 5 al 8 de noviembre de 2003.

Iazzetta, O., “De la alternancia y sus bloqueos en Santa Fe”, Escenarios Alternativos, Buenos Aires, agosto 2003.

Mair, P., ¿Hay un futuro para los partidos?, Roma, Asociación CRS-Democratici di sinistra, Direzione Nazionale, 1999.

Manin, B., Los principios del gobierno representativo, Madrid, Alianza, 1998.

Maronna, M., “Clara García logró una acotada victoria pese a la gran pérdida de votos del socialismo”, Diario La Capital, 28 de septiembre de 2009.

Morlino, L., “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, Revista Metapolítica, N° 39, México D.F., enero-febrero de 2005.

Mustapic, A. M., “Ventajas y desventajas de las internas abiertas”, trabajo presentado en el Seminario sobre Reforma Política organizado por el Ministerio del Interior en Rosario, 29 de abril de 2000.

Natanson, J., "Las internas abiertas son como un plato de comida francesa", Página 12, Buenos Aires, 19 de julio de 2009.

Panebianco, A., Modelos de partido, Buenos Aires, Alianza, 1995.

Pousadela, I., "La globalización y las transformaciones en el capitalismo contemporáneo. La política entre la desigualdad social y la diferencia cultural", Revista Res Pública, N°1, Buenos Aires, 2001.

_____ ¿Crisis o metamorfosis? Aventuras y desventuras de la representación en la Argentina (1983-2003), Buenos Aires, FLACSO, 2003.

Puig de Stubrin, L. Reflexiones: los clivajes que operaron en la elección del 28 de junio en la provincia de Santa Fe [en línea], Agrupación Politólogos de Santa Fe, 27 de julio de 2009.

<<http://politologossantafe.blogspot.com>>

Retamar y Asociados, Consultora en Marketing Político y Opinión Pública, Encuesta sobre intención de voto provincial, 1 al 4 de junio de 2009, Provincia de Santa Fe: Rosario, Santa Fe, Esperanza, Rafaela, Reconquista, Venado tuerto y Cañada de Gómez.

Schumpeter, J., Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona, Folio, 1984.

Tribunal Electoral de Santa Fe. Ley N° 12.367 y sus Decretos Reglamentarios N° 428/05, 1441/05 y 479/07 [en línea], Santa Fe, 2005.

<<http://tribunalelectoral.santafe.gov.ar>>

Tribunal Electoral de Santa Fe. Resultados Elecciones Primarias y Generales en Rosario [en línea], Santa Fe, 2009.

<<http://tribunalelectoral.santafe.gov.ar>>

Verón, E., La mediatización, Buenos Aires, UBA-Facultad de Filosofía y Letras, 1986.

Zovatto, D., "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000", Revista del CLAD: Reforma y Democracia, N° 21, Caracas, octubre 2001.

“El Partido Justicialista como oposición durante el período 1983-1987, en la ciudad de Villa María”

Carolina Cortez

carolinacortez_2@hotmail.com

Instituto de Formación Docente Continua

San Luis - Argentina

Introducción

El peronismo, luego de la muerte de su líder, Juan D. Perón, en 1974 había quedado desarticulado y fragmentado, hecho que se profundizó durante el gobierno autoritario comprendido entre 1976 y 1983. A comienzos de la década de 1980, con el reinicio de la actividad política, comenzó a gozar de una renovada vitalidad y gran adhesión al partido, manifestada en las campañas de afiliación¹.

Esta nueva fortaleza partidaria, no significó en absoluto transformaciones que le permitieran adaptarse a los cambios por los que había atravesado la sociedad y articular en base a esta nueva situación, planteos electorales coherentes a los mismos. En realidad el justicialismo, en su campaña electoral realizó énfasis en la tradicional identidad peronista, ligada a la ortodoxia del movimiento.

Esta situación no correspondió a las expectativas sociales, sino que por el contrario, generó por parte del pueblo -en términos generales- una identificación del P.J. con la nefasta experiencia de violencia radical vivida en la década anterior; se vinculó al último gobierno peronista con la instauración de la dictadura militar de 1976.

La realidad del peronismo fue variada y compleja. La dictadura había abierto un compás de espera en la crisis que se inició tras la muerte de Perón y en el proceso de descomposición que se produjo durante el gobierno de Isabel. Durante el período dictatorial, la represión, la desaparición física de los opositores, el cierre de los espacios de participación, detuvieron el proceso de crisis mencionado y provocaron en los distintos sectores de la sociedad, tradicionalmente peronistas – principalmente sectores populares y trabajadores- el reencuentro con su identidad política².

La sociedad esperaba un cambio radical, orientado a la transformación global del país.

Raúl Alfonsín logró vehiculizar el sentimiento profundo que se hallaba en esta, articulando su discurso de manera tal, que se diferenciaba claramente de la violencia ejercida tiempo atrás; también resaltó las potencialidades de la democracia como medio para asegurar a la población la satisfacción de sus necesidades más elementales³.

Las elecciones democráticas de 1983 dieron un triunfo contundente a la UCR, el peronismo tuvo que enfrentar una derrota inesperada, porque históricamente el partido no había sido derrotado en elecciones sin proscripciones⁴.

El resultado de los comicios realizados el 30 de octubre de 1983, generó una conmoción dentro del justicialismo dando lugar a replanteos internos; se comienzan a generar nuevas ideas, tendientes a renovar al partido y a su discurso. El impulso de esta fracción renovadora que pretendía recomponer y fortalecer al peronismo, se pudo visualizar a partir de la segunda mitad de la década de 1980.

En la ciudad de Villa María, las primeras elecciones democráticas de 1983 también consagraron el triunfo del partido radical, liderado entonces por Horacio Cabezas, alcanzando el segundo lugar el PJ encabezado por Alcides Demarchis, manteniéndose así el sistema bipartidista vigente durante gran parte del siglo XX. La Unión Cívica Radical de la ciudad se perpetuó en el poder durante cuatro períodos gubernamentales consecutivos, a pesar de los permanentes intentos del peronismo por alcanzar el triunfo⁵.

Es relevante destacar que los resultados obtenidos por los diferentes partidos políticos en la

1 CLOSA, G.; “El Peronismo Renovador de Córdoba”. Tesis de Maestría; UNC; 2004. Pág. 18.

2 Ibídem. Pág. 44.

3 BARROS, S., Orden, Democracia y Estabilidad. Discurso y Política en la Argentina entre 1976 y 1991; ED. Alción Editora; 2002. Pág. 93-94.

4 CLOSA, G.; Ibídem. Pág. 59.

5 CABEZAS, H.; Villa María y su radicalismo; Tomo III; Imprenta Brignone; Villa María; Córdoba; 2003. Pág. 270.

ciudad –principalmente los partidos con más fuerza, como el peronismo y el radicalismo- estuvieron, a lo largo de la historia, muy ligados al impacto que estos tenían en el ámbito provincial y nacional.

Es en este marco, que se analizará al Partido Justicialista villamariense durante su primer período como partido opositor ⁶ entre los años 1983-1987, luego del retorno democrático. En esta investigación, la cual forma parte de un primer avance del trabajo final de grado, se tendrán en cuenta las siguientes variables: su organización interna –si surgieron nuevas tendencias durante este período-, si existió democracia en el interior de la agrupación al momento de elegir sus candidatos, los planteos electorales y los enfrentamientos políticos promovidos durante las elecciones de 1987 y el tipo de oposición ejercida por el partido.

La descomposición del Justicialismo y la derrota electoral de 1983

Tras la muerte de Juan Domingo Perón en 1974, asumió la presidencia de la nación Estela Martínez de Perón en el marco de una aguda crisis económica; las tensiones se desataron con dureza y dramatismo. Desgarrado por los conflictos internos y por la lucha entre las corrientes antagónicas, el peronismo en el gobierno, trasladó esos problemas al seno del Estado y a través de él se extendieron a toda la sociedad, haciéndola partícipe y víctima de ellos⁷.

Durante el período de dictadura militar (1976-1983), el peronismo entró en un estado de anarquía⁸. A pesar de que fueron clausuradas las sedes del partido, muchos peronistas militaron en grupos de trabajo barriales, organizaciones frentistas como centro de estudio u organizaciones no oficiales como las cooperativas, los comedores y clubes barriales⁹.

Como resultado de esta persistencia, en 1982 cuando llegó el fin del régimen militar, el peronismo resurgió de forma impactante. Las unidades básicas se restituyeron de manera imponente y proliferaron en todo el país. Para 1983 el PJ tenía más de tres millones de afiliados, cifra que superaba a la de todos los demás partidos juntos ¹⁰.

La ciudad de Villa María no fue una excepción a esta situación; atravesó por las mismas situaciones conflictivas que todo el país durante el período militar. Se cometieron grandes atrocidades: persecuciones y desaparición de personas; aunque muchos ignoraban las dimensiones reales de lo que ocurría.

Los partidos seguían reuniéndose de manera clandestina; tanto el radicalismo como el peronismo buscaron vías alternativas para seguir debatiendo a pesar del gran control que los militares ejercieron sobre la ciudad ¹¹.

Durante este período, se fueron desgastando las bases sociales del peronismo, mediante una combinación de represión con reestructuración económica. Se planteó una apertura comercial que junto con una profunda crisis económica durante la década de 1980, diezmaron al sector manufacturero; este último había sido históricamente la columna vertebral del partido¹².

Por su permanente activismo –aunque durante la etapa del Proceso fuera de manera clandestina- el peronismo en la década de 1980, obtuvo más afiliados que todos los demás partidos juntos: tres millones de afiliaciones. Aunque esta situación no fue suficiente para alcanzar la victoria¹³. Esta nueva fortaleza del partido, no registró los cambios que se habían producido en la sociedad, la economía y el Estado y apareció en la coyuntura de la transición con una imagen que hacía recordar a lo que había sido el peronismo de la década anterior.

Uno de los problemas más graves que debió enfrentar el peronismo fue su gran fragmentación interna, elemento que explica en parte, las derrotas sufridas por el partido en la ciudad. Esta situación

6 El peronismo villamariense fue oposición de manera ininterrumpida desde 1983 hasta 1999, fecha en la que triunfa Eduardo Accastello representando al Justicialismo de la ciudad.

7 QUIROGA, H.; "El Tiempo del Proceso" en Nueva Historia Argentina. Dictadura y Democracia (1976-2001); Ed. Sudamericana; Buenos Aires; 2005. Pág. 42.

8 LEVITSKY, S.; La Transformación del Justicialismo. Del Partido Sindical al Partido Clientelista, 1983-1999; ED. Siglo XXI; Buenos Aires; 2005. Pág. 63.

9 Ibídem; Pág. 63.

10 Diario Clarín, 23 de Abril de 1983. Pág. 6.

11 Cabezas, H. Entrevista realizada en Octubre de 2008.

12 LEVITSKY, S.; Ibídem; Pág. 64.

13 Ibídem; Pág. 64.

les restaba fuerza y votos y los alejó de la cantidad de sufragios alcanzados por el oficialismo.

Durante las elecciones internas realizadas para designar al candidato justicialista que se postularía en las elecciones municipales de 1983, existieron tres tendencias:

- La *Lista Blanca*, N° 1, liderada a nivel provincial por Raúl Bercóvich Rodríguez, en el departamento Enrique Sella y en el circuito de Villa María, Alcides Demarchi;
- La *Lista Azul y Blanca*, N° 2, correspondía a la Mesa Redonda Peronista Permanente (MRPP) liderada a nivel provincial por Julio Antún, en el departamento por Carlos Durán y Carlos Pizzorno en el circuito de Villa María;
- La *Lista Verde*, N° 3, fue la corriente Renovadora Justicialista liderada en el ámbito Provincial por José Manuel De La Sota y Rogelio Negrini fue candidato en el circuito municipal.

La lista Blanca, encabezada por Bercóvich Rodríguez triunfó en todos los ámbitos: en la provincia, en el departamento San Martín triunfando el candidato Enrique Sella y en la ciudad de Villa María, Alcides Demarchis.

Varios de los dirigentes del partido habían participado y liderado la agrupación durante el período 1973-1976. Carlos Pizzorno por ejemplo, fue el último intendente municipal antes del golpe militar del 1976; los integrantes de la lista verde eran una tendencia doctrinaria e idealista formada en 1975 y se denominaban “los continuadores de la obra de Perón”. Esta agrupación, antes del último golpe de Estado, se denominó “De Pie junto a Isabel”, con la férrea idea de defender la democracia.

En general, ninguna de las listas realizó una verdadera renovación de líderes e integrantes; el casi inexistente recambio dentro del partido se suma al conjunto de causas que explican la permanente derrota electoral de la agrupación en la ciudad. Esta renovación era necesaria para provocar una desvinculación con los hechos violentos del pasado peronista.

El resultado de las elecciones dio inicio a una profunda crisis en el peronismo que involucró a todos los que se sentían identificados con ese movimiento político e hizo tambalear los pilares sobre los que se habían sustentado durante muchos años la adhesión y la identificación de una parte mayoritaria de la sociedad argentina con esa ideología y práctica política. Provocó un inesperado desconcierto entre sus integrantes, para estos el triunfo electoral era seguro.

En las elecciones generales ocurridas el 30 de octubre de 1983, los partidos que se presentaron a elecciones en la ciudad de Villa María fueron: U.C.R. (Unión Cívica Radical) liderado por Horacio Cabezas, P.J. (Partido Justicialista) encabezado por Alcides Demarchi, P.I. (Partido Intransigente) conducido por Manuel Dávila y el M.I.D. (Movimiento Integración y Desarrollo) dirigido por Jorge Domenech.

Los partidos que se presentaron a elecciones en la ciudad de Villa María, tuvieron fuertes vinculaciones con su agrupación en el ámbito nacional y provincial, hecho que en muchas ocasiones determinó los resultados electorales.

El bipartidismo que caracterizó a la Argentina desde la última mitad del siglo XX, se reflejó tanto en las elecciones de 1983 como en las de 1987, siendo los partidos mayoritarios: el Radicalismo y el Justicialismo.

La tradicional tendencia de la ciudad de Villa María hacia las posturas radicales y las victorias alcanzadas por la U.C.R. en el ámbito nacional y provincial, fueron factores que favorecieron el triunfo de este partido. La permanencia del radicalismo en el poder municipal, tras cuatro intendencias consecutivas hasta 1999, confirmó esta situación.

En 1983, Horacio Cabezas, representante de la UCR, accedió a la intendencia con 19.417 votos contra 13.355 votos que recibió Alcides Demarchi, representando este último al peronismo.

Cantidad de votos obtenidos por los partidos mayoritarios –Elecciones de 1983-

	U.C.R	P.Justicialista
Nación	7.659.530	5.936.556

Provincia de Córdoba	773.524	549.840
Ciudad de Villa María	19.417	13.355

Fuente: Horacio Cabezas “Villa María y su Radicalismo III”; Págs. 364-367.

Esta derrota inesperada del partido peronista, provocó replanteos en el seno del mismo. Fue aquí donde se sentaron las bases de la corriente Renovadora, conformada por aquellos que comprendieron que el peronismo tenía solo dos alternativas: transformarse fomentando la institucionalización de la agrupación, asumiendo reglas democráticas de selección de liderazgos o exponerse ante el inevitable desmembramiento interno y pérdida de posiciones en el espacio político. El peronismo villamariense se vinculó a esta –siempre ligado a las decisiones provinciales–, aunque los cambios no se hicieron visibles más que en términos de renovación dirigencial, solo en casos puntuales, más por cuestiones generacionales que por decisión de cambio.

Desde su surgimiento, el peronismo nunca había sido derrotado en elecciones sin proscripciones. La visión del período, estuvo vinculada a la férrea convicción de la identificación del pueblo con el partido, por lo que no se esperaron tal derrota. Por este motivo, el resultado de los comicios generó una conmoción en el interior del partido y dio lugar, a la profundización de los enfrentamientos entre las tendencias internas.

El Justicialismo villamariense como partido opositor (1983-1987)

Luego de la derrota electoral de 1983 sufrida por el justicialismo, se comenzó a formar una fracción –la tendencia Renovadora– que sostuvo la necesidad de introducir una serie de cambios en la organización interna del partido y en la vinculación de este con la sociedad, para reconstruir su potencial electoral.

Fue así, que una fracción del peronismo decidió realizar transformaciones, planteando una tendencia diferente de la vieja coalición, con la esperanza de recuperar las fuerzas y apoyos perdidos. Esta, planteó la necesidad de hacer efectiva la democracia interna y la institucionalización del partido, como alternativa posible de superar la crisis que atravesaba para posicionarse como la nueva coalición dominante. Los dirigentes nacionales y provinciales que representaron esta posición fueron entre otros: Antonio Cafiero, Carlos Grosso, José Manuel de la Sota y Carlos Menem¹⁴.

La corriente Renovadora planteaba la urgencia de institucionalizar al partido fortaleciendo así su estructura política, el ejercicio de una democracia interna para la elección de dirigentes y para la resolución de conflictos y el rechazo a la violencia e intolerancia¹⁵.

Se buscó la ruptura con el pasado, generando un cambio de discurso y de dirigentes que, junto con la concreción de alianzas con otras fuerzas políticas, fueron indicadores del despliegue de acciones orientadas a la recomposición del peronismo, de modo tal que pudiera atraer una franja más amplia del electorado. Para las elecciones de 1987, el Partido Justicialista se alió a la Democracia Cristiana, denominándose Frente Justicialista Renovador (F.J.R.)¹⁶.

Toda esta situación ocurrida en el ámbito nacional y provincial, también se planteó en la ciudad de Villa María. El peronismo se encontraba muy disgregado y débil. Algunos de los hombres que seguían la línea Renovadora en la ciudad fueron: Alcides Demarchi, Enrique Sella, entre otros, quienes se ligaron a los lineamientos de los líderes provinciales.

A partir de 1983, las posturas del justicialismo como partido opositor se ubican dentro de una oposición leal, con una permanente participación en los debates políticos, buscando conciliar opiniones y decisiones, respetando las normas democráticas¹⁷. En el transcurso del período las

14 CLOSA, G.; Elecciones, renovación dirigencial y transformaciones políticas en el peronismo de Córdoba, 1983-1987.

15 Ibídem; págs. 6-7.

16 Si bien el Partido que se presenta en estas elecciones (1987) es el Frente Justicialista Renovador, se observa en las fuentes de la época (las revisadas fueron La Voz del Interior y El Diario del Sur de Córdoba) que se utilizan como sinónimos para referirse a esta agrupación: peronismo, justicialismo, partido justicialista. En este trabajo se utiliza la misma modalidad.

17 En las Actas del Concejo Deliberante se puede observar la permanente concurrencia de todos los integrantes

posiciones se fueron endureciendo y las confrontaciones se realizaban con mayor regularidad¹⁸.

A medida que transcurría el tiempo, ya más cercano al período electoral de 1987, la oposición se torna de tipo semi-leal según la clasificación realizada por Linz, evidenciándose en las Actas del Concejo Deliberante ausencias permanentes de concejales a las sesiones y confrontaciones sobre las propuestas realizadas por el partido radical.

Durante el primer período de gobierno democrático en 1983-1987, el radicalismo ocupó en el Concejo Deliberante, 7 bancas contra 4 del peronismo, integradas estas últimas por: Nelda de Orsi; Carlos Caballero; Abel Aymar y José Martín. En el segundo período, 1987-1991, los concejales por el radicalismo fueron 10 y por el Peronismo 5, renovándose completamente los integrantes de las bancas: José Canova, Raúl Pavone, Rosa Boeto de Sella, Elías Achad y Horacio Domínguez¹⁹.

Esta rotación de integrantes del partido que ocupaban cargos políticos, permite rescatar una actitud de democracia en el interior del partido, respetando algunas normas básicas estipuladas por la tendencia Renovadora²⁰.

Los únicos dos partidos que tuvieron representación en el Concejo Deliberante durante estos dos períodos gubernamentales fueron la U.C.R. y el P.J, hecho que generó un enfrentamiento cada vez más endurecido entre estos y permanentes críticas al radicalismo por parte de su oponente y viceversa, evitando tomar decisiones por consenso.

Siguiendo esta línea de análisis con respecto al tipo de oposición realizada por el peronismo, durante el período electoral de 1987 se fueron profundizando los ataques entre ambos partidos pero, antes de analizar esta etapa, es relevante detenerse en las elecciones internas previas del justicialismo para poder detectar los elementos de continuidad y modificaciones realizadas por el partido como estrategias para intentar acceder al poder municipal.

Durante las elecciones de 1987, las tendencias internas peronistas que se presentaron en la ciudad de Villa María para elegir candidatos fueron dos:

- *Peronismo Renovador; -lista 10-*, liderado a nivel provincial por José Manuel de la Sota y en el ámbito municipal por Alcides Demarchi;

- *Frente Departamental-Tercera Posición-Renovación*²¹ *-lista 110-*, siendo el líder departamental Carlos Sicchar Valdez y por el circuito municipal Carlos Pizzorno. Esta lista fue solo departamental, no tuvo representación provincial²².

Si bien existieron menos tendencias que en 1983, la realidad estaba vinculada a las profundas confrontaciones durante los comicios: por un lado, la tendencia con planteos renovadores rescatando por sobre todas sus ideas la cuestión democrática electoral, por otro lado, la posición del Frente Departamental que siguió manteniendo candidatos del peronismo tradicional, sin profundas renovaciones en sus planteos.

del mismo en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante los primeros años de gobierno. Existió quórum en las sesiones –salvo algunas excepciones en las que se ausentaba un concejal con previo aviso–, para debatir sobre diferentes temas y si bien se generaban enfrentamientos en los debates, estos ocurrían entre los diferentes integrantes de los partidos y entre integrantes del mismo partido, finalizando tales discusiones con algún tipo de solución.

18 Juan Linz planteó tres tipos de oposiciones partidarias que pueden presentarse en un sistema de partido: 1- Oposición Desleal, existe cuando un partido dirige sus críticas y prácticas en contra del fundamento mismo del orden político; 2- Oposición Leal, se presenta cuando los partidos políticos son leales a las reglas del orden político democrático, favoreciendo la estabilidad política y por último, 3- Oposición semi-leal, esta forma de oposición está caracterizada por el doble discurso del partido: por una parte, la agrupación expresa la necesidad de participación política y dinámica interpartidaria como única alternativa de mantener y consolidar el sistema democrático, y por otra parte, favorece la inestabilidad política a causa de las constantes oposiciones al oficialismo y a la prácticamente nula dinámica interpartidaria. LINZ, J.; “La Quiebra de la Democracia”; Ed. Alianza; 1978.

19 Datos obtenidos en las Actas del Concejo Deliberante.

20 La Ley Orgánica de Municipios de Córdoba N° 8102, por la que se regía el Concejo Deliberante de la ciudad de Villa María desde 1983 hasta 1996, estipulaba con respecto a la duración de los mandatos –en el artículo 13–, que los concejales durarían cuatro años en sus funciones y podrían ser reelectos. Una vez cumplido ese período debía renovarse el cargo.

21 Era una alianza entre algunos seguidores Delasotista, otros adherentes a Albrisi e independientes.

22 Diario: “La Voz del Interior”, 30 de marzo de 1987. Córdoba.

En la provincia se presentó la lista 10 representada por De la Sota quien se postuló como gobernador y Enrique Gastaldi como vice y la Lista 20 llamada Tercera Posición representada por César Albrisi como gobernador y Esteban Llamosas como vice. Esta última lista solo obtuvo en la provincia el 13% de los votos contra el 87% obtenido por la lista 10. Fue una victoria aplastante de la Renovación, venciendo en todos los departamentos provinciales .

En el siguiente cuadro se expresan los resultados obtenidos:

Cantidad de votos obtenidos por las diferentes listas internas del P.J. en el Departamento Gral. San Martín y en la ciudad de Villa María:

	Gobernador y Vice		Circuito Departamental	
	Listas 10	Lista 20	Lista 10 110	Lista
Dpto San Martín	5.605	997	4.697	2.342
Villa María	2.939	599	2.525	1.400

Fuente: “El Diario del sur de Córdoba”; 30 de Marzo de 1987.

Las elecciones se desarrollaron sin impugnaciones ni mayores conflictos que la tardanza en la conformación de algunas mesas o varios afiliados que no estaban empadronados. Pero la campaña electoral fue muy agresiva entre las diferentes listas en todos los ámbitos. Esto se puede confirmar con la declaración de Juan Manuel de la Sota, luego de conocer su victoria quién afirmó que “terminó la hora de los agravios y de los ataques en el interior del partido ahora que soy el presidente de la agrupación” ²³.

Para estas elecciones, los líderes tradicionales del partido en el ámbito provincial, los identificados con el peronismo histórico, ya no encabezaban las candidaturas de las listas, como por ejemplo Raúl Bercovich Rodríguez, Julio Antún, Armando Andruet, entre otros²⁴ . Se había producido para entonces una renovación generacional en cuanto a los líderes del partido.

En la campaña electoral de 1987 desarrollada en la ciudad de Villa María, los ataques del P.J. hacia el radicalismo fueron profundos y permanentes. Se refirieron a la “desorganización e improvisación del actual gobierno”; plantearon la necesidad de “reorganizar de manera urgente la administración” ²⁵ y se realizó el “llamado y promesa del cambio de gobierno como mejora para la ciudad”²⁶ .

En el diario local de la época –El Diario del sur de Córdoba-, se puede observar la constante vinculación de los partidos políticos con los centros vecinales, los diversos trabajos en la sociedad, la presentación en público de los principales candidatos en muchos actos de diversa índole social; recorrían los centros vecinales prometiendo mejoras edilicias, de educación, sanitarias, entre otras²⁷

La competencia entre los partidos fue de manera recurrente durante los meses previos a las elecciones, a diferencia de la campaña de 1983 donde la necesidad de restablecer las bases democráticas generó que los partidos se focalizaran más en sus propuestas y en destacar sus identidades, que en profundos ataques entre las agrupaciones.

El lema que presentó el justicialismo durante toda su campaña fue: Renovación Y Cambio. Se presentaba como “la alternativa excluyente para la ciudadanía”²⁸ , caracterizándose por ser un partido renovado y como “la única posibilidad de terminar con la crisis actual; somos la única posibilidad al cambio”²⁹ .

Alcides Demarchi, desde su derrota en 1983, no dejó de participar en cuestiones políticas,

23 Ibídem, 30 de marzo de 1987; Córdoba.

24 CLOSA, El Peronismo Renovador...Op Cit; Pág.40.

25 Crítica realizada por Alcides Demarchi, candidato a intendente por el F.J.R.; El Diario, 30 de Agosto de 1987.

26 Ideas expresadas por Juan Manuel de la Sota, candidato a gobernador provincial por el F.J.R.; El Diario, 10 de Agosto de 1987.

27 El Diario...; Julio-Agosto de 1987. Villa María. Córdoba.

28 Expresión realizada por Alcides Demarchi; El Diario del sur de Córdoba; 20 de Julio de 1987. Pág. 5.

29 Ibídem. Pág.5.

figuraba de manera recurrente en los medios de la ciudad, particularmente en el periódico El Diario del Sur... apelando a críticas y ataques directos al intendente de turno, durante todo su gobierno³⁰.

El principal objetivo de esta campaña para el justicialismo era el acceso al poder, recuperar las fuerzas perdidas en la ciudad y lograr el gobierno municipal³¹. Sus propuestas en general, estaban destinadas centralmente a conquistar los votos de: los nuevos electores –los jóvenes–: “nuestras principales ideas tienen como centro la Juventud, esta debe ser protagonista ahora, no en el futuro”³²; las mujeres, a través de la inclusión en el mundo laboral y a los indecisos a través de las críticas a la oposición por sus propuestas incumplidas y por su falta de transparencia. En general, sus propuestas electorales se enfocaban en las necesidades de los grupos de clases medias y bajas, porque se interesaban en que la mayoría de la sociedad pudiera acceder a la educación terciaria o universitaria, a la salud y al deporte.

Teniendo en cuenta que el justicialismo era el partido opositor, tuvo que plantear estrategias para acceder al poder, expresando que “traemos ideas nuevas y esperanzadoras, somos la alternativa al cambio para mejorar la ciudad”³³ y debían resaltar las promesas incumplidas del gobierno de turno como: “la inclusión laboral de los jóvenes, la solución de endeudamiento y la participación de los centros vecinales en el gobierno municipal”³⁴; el justicialismo se comprometía a concretarlo si llegaba al gobierno. Aunque esta situación de partido opositor pudo revertirse recién en 1999, con el triunfo de Eduardo Accastello –por el P.J.- quien asumió como intendente municipal.

El Frente Renovador, además de desarrollar una campaña negativa y de expresar de manera recurrente ataques contra el oficialismo, tuvo también que defenderse de las agresiones presentadas por el radicalismo. Esta última, vinculaba al justicialismo con el pasado autoritario y represivo de 1973-1976. En sus discursos, Miguel Ángel Veglia³⁵ –candidato a intendente por la UCR- expresaba: “tenemos mucho por mejorar, somos el partido que está concretando el cambio a través de debates, a través de la democracia. No nos olvidemos que venimos de un pasado autoritario, sin derechos, un pasado guiado por el peronismo; ahora es el momento, la oportunidad para defender nuestra democracia...”³⁶.

Los ataques del radicalismo, bajo estos argumentos, fueron recurrentes pero el justicialismo entendía necesario contestar, defenderse, para definirse como una agrupación diferente de ese pasado tan criticado e indeseado³⁷ y posicionarse como una alternativa de poder.

Ante estas declaraciones, el justicialismo argumentaba no tener relación ni vinculación con el pasado setentista: “El peronismo no fue culpable de que la Argentina atravesara por un gobierno militar; además el partido se ha renovado, nuestras propuestas son diferentes, apostamos al cambio...”³⁸. Así, el justicialismo reafirmaba su postura renovadora; recordaba permanentemente el lema de la campaña: Renovación y Cambio. Para ellos era necesario confirmar una identidad diferenciada no solo de su opositor, sino también de su pasado.

A pesar de la amplia lista partidaria, los resultados siguieron marcando la tendencia bipartidista, consagrando nuevamente como vencedor al radicalismo con 18.668 votos contra 15.261 votos **obtenidos por el peronismo**. Los demás partidos –entre todos- obtuvieron alrededor de 3.050 votos³⁹.

30 Esta afirmación se puede corroborar en el Diario del sur... desde los 60 días posteriores de haber asumido la intendencia Horacio Cabezas. Las críticas de Demarchi y su partido hacia esta gestión se observan permanentemente. Además, durante los meses de campaña, de 1987, no solo se observan los espacios publicitarios, sino permanentes entrevistas realizadas a Alcides Demarchi o disertaciones en diferentes ámbitos en el que expresa sus ideas, propuestas o ataques a la oposición; muchas se citan en el siguiente trabajo.

31 El peronismo había sido el último gobierno municipal democrático antes del golpe de estado de 1976. Durante el período 1973-1976, Carlos Pizzorno fue el intendente por el P.J.

32 Expresión realizada por Alcides Demarchi; El Diario del sur...; 20 de Julio de 1987.

33 Ibídem; 3 de Agosto de 1987.

34 Ibídem, 3 de Agosto de 1987.

35 Miguel Ángel Veglia fue candidato a intendente en 1987 por el radicalismo y se mantuvo de manera consecutiva en la intendencia de la ciudad desde 1987 hasta 1999.

36 Expresión realizada por Miguel A. Veglia; El Diario del sur...; 7 de Agosto de 1987.

37 La derrota atravesada por el P.J. en 1983 en la ciudad, y en todos los ámbitos, estuvo fuertemente vinculada al apego que esta agrupación mantuvo con su pasado setentista y movimientista, ligados a la figura de su líder: Juan Domingo Perón; situación que terminó por desfavorecerlos ya que la mayoría del pueblo los vinculó con la última presidencia de J. D. Perón y de Estema Martínez de Perón, gobiernos que mantuvieron un alto grado de violencia.

38 Expresión realizada por A. Demarchi; El Diario del sur...; 8 de Agosto de 1987.

39 CABEZAS, H. “Historia Elemental...” op cit ; pág. 412.

Comparación entre la cantidad de votos obtenidos por los partidos mayoritarios en 1983 y 1987 en la ciudad de Villa María.

	U.C.R.	P.Justicialista ⁴⁰
1983	19.417	13.355
1987	18.668	15.261

Fuente: Horacio Cabezas "Villa María y su Radicalismo III"; Págs. 411-412.

La explicación a las sucesivas derrotas del peronismo villamariense no es tarea fácil; las variables que explican esta situación se van ampliando con el transcurrir de los gobiernos. La identificación, por parte de la sociedad, del peronismo con un pasado autoritario y represor, junto con las propuestas democráticas planteadas por el radicalismo, fueron elementos determinantes en los resultados de las dos primeras elecciones municipales.

Durante este período de gobierno (1983-1987), el peronismo intentó desplegar un abanico de estrategias para conseguir el acceso al poder municipal: las recorridas por los barrios, la llegada a los vecinos a través de discursos, propuestas alternativas a las planteadas por el radicalismo, ataques a la oposición de manera recurrente, específicamente a través del diario local o de actos públicos, etc.

En términos generales, fue un período de relaciones tensas entre el oficialismo y la oposición; además al justicialismo no solo se le planteó el problema del acceso al poder sino también debió buscar soluciones al problema de las divisiones internas del partido y de la desorganización de la estructura partidaria que, a pesar de los intentos renovadores, en el ámbito municipal este no fue un conflicto que pudo solucionarse durante estos años.

El P.J. continuó siendo oposición de manera ininterrumpida hasta 1999, cuando llegó a la intendencia Eduardo Accastello y de acuerdo a las fuentes revisadas, se pueden apreciar profundos enfrentamientos a lo largo de estas dos décadas entre los dos partidos mayoritarios de la ciudad.

Fuentes

Fuentes documentales:

- Actas del Concejo Deliberante de Villa María, 1983-1999. Archivo.
- Documentación Oficial: - Ley Orgánica Municipal de Córdoba, N° 8102.

Fuentes periodísticas:

- Diario "El Diario". Villa María: Julio/Agosto 1987.
- Diario "La Voz del Interior". Marzo de 1987.
- Diario "Clarín". Abril de 1983.

Fuentes Orales: Entrevistas.

- **Horacio Cabezas**, ex intendente municipal por la U.C.R. (1983-1987). Octubre de 2008.
- **Miguel Ángel Veglia**, ex intendente municipal por el Partido Radical durante los períodos 1987-1991, 1991-1995 y 1995-1999. Agosto 2008.

Bibliografía

- BARROS, S., Orden, Democracia y Estabilidad. Discurso y Política en la Argentina ente

40 Para las elecciones de 1987, el Partido Justicialista se unificó con la Democracia Cristiana conformando el Frente Justicialista Renovador (F.J.R.).

1976 y 1991; ED. Alción Editora; 2002.

- BISCHOFF, E.; "Historia de Córdoba"; ED. Plus Ultra; Buenos Aires; 1979.
- CABEZAS, H.; "Historia Elemental del Radicalismo"; Dpto de Imprenta y Publicaciones de la Universidad Nacional de Río Cuarto; Villa María, Córdoba; 1998.
- CABEZAS, H.; "Villa María y su Radicalismo (Tomo III)"; Imprenta Brignone; Villa María; Córdoba; 2003.
- CLOSA, G. "Crisis, Renovación Partidaria y Transformaciones Políticas en el Peronismo de Córdoba, 1983-1987"; CEA; Universidad Nacional de Córdoba.
- CLOSA, G. "El Peronismo Renovador de Córdoba (1983-1988)"; Tesis de Maestría; Universidad Nacional de Córdoba; 2004.
- LEVITSKY, S.; La Transformación del Justicialismo. Del Partido Sindical al Partido Clientelista, 1983-1999; ED. Siglo XXI; Buenos Aires; 2005.
- LINZ, J.; "La Quiebra de la Democracia"; Ed. Alianza; 1978.
- MANIN, B.; "Los Principios del Gobierno representativo"; ED Alianza; Madrid; 1998.
- PANEBIANCO, A.; "Modelos de Partidos"; ED. Alianza; Madrid; 1990.
- PINTO, J.; "Introducción a las Ciencias Políticas"; ED. Eudeba, Buenos Aires; 2005.
- QUIROGA, H.; "El Tiempo del Proceso" en Nueva Historia Argentina. Dictadura y Democracia (1976-2001); Ed. Sudamericana; Buenos Aires; 2005.
- TCACH, C.; "En torno al Catch All Party Latinoamericano"; en Los Partidos políticos y la Transformación Política en América Latina; Instituto de Estudios Avanzados; Universidad Nacional de Córdoba.
- TCACH, C.; "Partidos Políticos y Dictadura militar en Argentina (1976-1983)"; en Diversidad Partidaria y Dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay. (coord.) Silvia Dutrenit. México, Instituto Mora; 1996.

Construindo um novo modelo de Estado democrático: mecanismos de participação cidadã nas constituições da Venezuela, do Equador e da Bolívia

Aragon Érico Dasso Júnior

dassojr@hotmail.com

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)

Porto Alegre / Brasil

Resumo

O presente trabalho busca analisar em uma perspectiva comparada os processos de transformação atualmente em desenvolvimento na Venezuela, Equador e Bolívia e suas implicações na construção de um novo modelo democrático a partir de suas novas constituições. Apontados como os mais radicais processos de transformação política recente na América Latina, os três países têm em comum o fato de terem passado por uma ampla transformação institucional que em maior ou menor medida questionam o modelo de democracia representativa clássica por meio da adoção de novas constituições.

Os três países enfrentaram recentemente, em um contexto de crise econômica, situações de instabilidade política que se traduziram em colapso do sistema partidário, quedas de presidentes e surgimento de movimentos. Todos estes foram ingredientes de uma crise de representação que para importantes atores políticos deveria se resolver mediante um processo de re-fundação do Estado e suas instituições que garantisse maior controle e participação popular. Foi nesse contexto político e vocalizando essas demandas que Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa foram eleitos, respectivamente, em 1998, 2005 e 2006.

À primeira vista, os processos desencadeados nos três países andinos com suas novas constituições parecem caminhar nesse sentido. Nos três casos existem efetivamente textos constitucionais que ampliam consideravelmente os mecanismos de participação cidadã para além das instituições representativas tradicionais. Podemos dizer que, em nível institucional, essa é a aposta desses países para dar resposta à crise de representação que assolou a região nos anos 1990. Há coincidências fortes em matéria de revogação de mandatos, revogação de leis, iniciativa de lei, mecanismos populares de controle e prestação de contas e política externa. Mas há especificidades notáveis quanto aos instrumentos de co-gestão e autonomia indígena.

Mas até que ponto os potenciais contidos na nova institucionalidade têm se concretizado na prática? É pertinente uma análise que avalie o tipo de participação política sugerida por essas novas instituições em contraste com as práticas concretas até o momento passíveis de avaliação.

Introdução

Redefinir a democracia é estabelecer uma nova categoria de análise, distinta das referências provenientes do mercado, como competitividade, produtividade e eficiência.

O primeiro passo nesse sentido é afirmar que não existe democracia sem participação cidadã¹, pois a efetiva participação cidadã e a ampliação dos mecanismos que a transformam em realidade não são os elementos definidores das “democracias burguesas” existentes.

O segundo passo exige, como consequência, que se reconheça que os termos “democracia” e “participação” são significados que estão em disputa nas sociedades latino-americanas e podem ser encontrados nos discursos e nas práticas de forças políticas absolutamente antagônicas. Portanto, faz-se necessário debater e explicitar não somente o sentido que se atribui à “democracia”, mas também à “participação cidadã”, antes do exame mais detalhado dos textos constitucionais boliviano, equatoriano e venezuelano.

¹ Participação cidadã e participação popular são expressões que serão utilizadas neste estudo com o mesmo significado.

A insuficiência da “democracia burguesa”

Hoje, parece haver tantas definições de democracia quanto há autores preocupados em defini-la. Entretanto, tamanha diversidade conceitual também vem sendo responsável por uma grande confusão teórica. A confusão começa no conceito em si. É o fenômeno que Giovanni SARTORI (1994, p.22) denominou de “era de democracia confusa”.

Apesar da origem do termo democracia remontar à Grécia antiga, a gênese do conceito moderno da democracia ocidental foi originada num período de tempo relativamente curto e bastante mais recente, com a Revolução Inglesa (1688), a independência dos Estados Unidos (1776) e a Revolução Francesa (1789). O conceito de democracia que predomina desde o século XIX, influenciado por esses três grandes fenômenos históricos, convencionou-se chamar de “democracia liberal” ou de “democracia representativa”, denominadas doravante também de “democracia burguesa”.

Ellen Meiksins WOOD (2003, p.194) reflete a respeito dessa transformação, influenciada pelo liberalismo:

até o último quarto do século XVIII, pelo menos até a redefinição americana, o significado predominante de “democracia”, tanto no vocabulário de seus defensores quanto nos detratores, era essencialmente o significado adotado pelos gregos que inventaram a palavra: governo pelo demos, o “povo”, com o significado duplo de status cívico e categoria social. Isso explica a difamação generalizada pelas classes dominantes. Desde então ela se submeteu a uma transformação que tornou possível aos seus inimigos de ontem abraçá-la, oferecer a ela as mais altas expressões de louvor em seu vocabulário político. A redefinição americana foi decisiva; mas não foi o fim do processo, e seria necessário mais de um século para completá-lo. Na “democracia representativa”, o governo pelo povo continuou a ser o principal critério de democracia, ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e povo foi esvaziado de conteúdo social. No século seguinte, o conceito de democracia iria se distanciar ainda mais de seu significado antigo e literal.

Os liberais sempre entenderam a democracia como relacionada à organização formal do Estado e não como um ideal, baseado no conceito de cidadania. A democracia, tal como a conhecemos hoje, é, portanto, tributária do pensamento liberal. Essa naturalização da democracia liberal significou a retirada de qualquer conteúdo social da mesma.

Com isso o exercício da cidadania ficou reduzido à formalidade do voto. Ao longo dos anos, quanto mais se generalizou a democracia liberal no “Ocidente”, mais se esvaziou seu conteúdo.

A mesma Ellen Meiksins WOOD (2003, p.201) aponta um paradoxo como resultado dessa concepção de democracia associada ao pensamento liberal.

O liberalismo é uma idéia moderna baseada em formas pré-modernas e pré-capitalistas de poder. Ao mesmo tempo, se os princípios básicos do liberalismo são anteriores ao capitalismo, o que torna possível a identificação de democracia com liberalismo é o próprio capitalismo. A idéia de democracia liberal só se tornou pensável com o surgimento das relações sociais capitalistas de propriedade. O capitalismo tornou possível a redefinição de democracia e sua redução ao liberalismo. De um lado, passou a existir uma esfera política separada na qual a condição extra-econômica – política, jurídica ou militar – não tinha implicações diretas para o poder econômico, o poder de apropriação, de exploração e distribuição. Do outro lado,

passou a existir uma esfera econômica com suas próprias relações de poder que não dependiam de privilégio político nem jurídico.

Ou seja, a democracia entendida como um mero processo de escolha de governos não põe em xeque os valores do capitalismo e, portanto não representa uma ameaça à estrutura de classes.

Porém, para os defensores da “democracia burguesa”, tais questões parecem não ser centrais. Tudo parece estar reduzido à existência do voto. Existindo eleições periódicas, existe democracia.

Os defensores da “democracia burguesa” dedicaram-se então a estabelecer os requisitos necessários para denominar um regime de democrático. Ninguém ficou mais conhecido por realizar tal tarefa do que Robert DAHL, ao lançar sua obra “A poliarquia”, em 1971, estabelecendo oito condições para a definição de um sistema democrático: 1) liberdade de criar e associar-se a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de líderes políticos de competirem por apoio; 6) existência de fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e limpas; 8) instituições que tornem as políticas governamentais dependentes de votos e outras manifestações de preferências (1997, p.15).

Entretanto, reconhecendo que nenhum país as satisfazia completa e simultaneamente, adotou a distinção entre “democracia” (como ideal) e “poliarquia” (forma que a democracia pode assumir empiricamente no mundo moderno caracterizada acima de tudo pela diversidade das condições sociais, culturais e econômicas dos indivíduos e pela multiplicidade de interesses em jogo e as condições necessárias e suficientes para o seu estabelecimento).

Posteriormente, Robert DAHL (1999, p.46-47) aprimorou os seus requisitos quanto à democracia, reduzindo-os a cinco: participação efetiva, igualdade de voto, compreensão ilustrada, controle da agenda e inclusão dos adultos. Entretanto, algo parece não haver se modificado no pensamento de Robert DAHL (1999, p.49), quando trata de justificar cada um de seus novos critérios: “cada um deles é necessário se os membros da comunidade são iguais politicamente”. Com isso, parece esquecer-se completamente do conteúdo que deve possuir a democracia.

Marcos Roitman ROSENMAN (2003, p.55) ao criticar os que defendem a democracia apenas como método afirmou que:

fazer compatível a democracia com a pobreza e a desigualdade requer ter, por parte dos teóricos institucionais, um elevado nível de cinismo e covardia intelectual. Seus argumentos tendentes a demonstrar que a democracia é uma teoria geral cujo princípio deve abstrair-se de qualquer realidade contingente faz possível que seu enunciado se transforme num conjunto de procedimentos, normas e regras. É um jogo com uma finalidade específica: selecionar e reproduzir a elite política.

Entende-se, portanto, que a democracia não pode ser reduzida a um método de escolha, necessitando possuir conteúdo econômico e social. Tem-se, portanto, uma visão evidentemente crítica da democracia exclusivamente representativa. Com essa afirmação, assume-se evidentemente o risco de todo o pensamento que pretende ser crítico, ou seja: ser abominado por não se dobrar aos consensos de época.

As Constituições da Bolívia, do Equador e da Venezuela

Considerando o cenário político é importante estudar outra característica da transição democrática nos três países mencionados, qual seja, o processo de reforma constitucional. Por motivos simbólicos de dimensões diferentes, é verdade, as novas Constituições boliviana, equatoriana e venezuelana significaram o desmantelamento formal dos instrumentos de poder dos regimes autoritários, mas também introduziram mudanças importantes com relação aos textos

constitucionais tradicionais de primeira geração nas democracias latino-americanas. A seguir, esta investigação priorizará um estudo comparado das Constituições, enquanto fontes primárias, devido à relevância que as mesmas tiveram nas transições democráticas da Bolívia, Equador e Venezuela.

Justifica-se a utilização das constituições como corpus de referência, pois as mesmas possuem características comuns, tais como: são escritas, ou seja, as regras principais estão contidas num único documento; são rígidas, ou seja, somente podem ser modificadas por procedimentos especiais previstos nelas mesmas; possuem uma origem comum, pois as legislações dos três países derivam do Direito Romano e; são contemporâneas, pois foram promulgadas ou reformadas recentemente.

Segundo o Direito Constitucional, nos países onde as Constituições são escritas, as mesmas devem ser sucintas, pois se concentram principalmente em determinar os princípios legais fundamentais, reservando à legislação ordinária a tarefa de regulamentá-los. Uma constituição, em sentido jurídico, é o conjunto de regras concernentes à forma do Estado, à forma do governo, ao modo de aquisição e exercício do poder, ao estabelecimento de seus órgãos, aos limites de sua ação.

Bolívia, Equador e Venezuela possuem textos constitucionais distintos do restante da América Latina e do mundo ocidental. Distintos por diversos motivos, mas fundamentalmente, pois são constituições por demais preocupadas em regular os direitos sociais, culturais e econômicos de seus povos.

Têm como característica comum o fato de serem textos longos: a atual Constituição possui 411 artigos; a do Equador é composta por 444 artigos; e a da Venezuela tem 350 artigos.

Ademais, são textos recentes e que representam uma segunda geração constitucional latino-americana, pós-ditaduras militares na região. A Constituição venezuelana data de 1999 e as constituições boliviana e equatoriana são, respectivamente, de 2007 e 2008.

Constituição da Bolívia

O Preâmbulo inicia com uma manifestação expressa que faz críticas ao neoliberalismo. Tal dispositivo, com juízo de valor, é impensável em qualquer outro texto constitucional latino-americano que esteja inserido no contexto de democracias exclusivamente representativas, toleradas pelo sistema capitalista:

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

O artigo 1 já define de pronto que a Bolívia constitui um “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”.

Ou seja, fica definido expressamente que a Bolívia é um Estado democrático. Mas é fundamentalmente com o surgimento do artigo 11, I, que a novidade aparece: “La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”.

Resta exposto a novidade, pois a forma participativa da democracia é que assume a forma protagonista, relegando a forma representativa para um segundo plano, justamente o contrário do

que acontece na maioria das constituições ocidentais.

O inciso II, 1, do mesmo artigo 11, trata de elucidar um pouco mais a questão, quando trata de definir expressamente quais são os instrumentos do exercício da democracia participativa: “referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa”.

Já o inciso II, 2, do referido artigo 11, também trata de aclarar os limites da democracia representativa: “por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto”.

Oura novidade é a referência à democracia comunitária, conforme artigo 11, 3: “por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros”.

Ainda a respeito da democracia, o artigo 26, I, diz que

Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

Entretanto, é no inciso II do artigo 26 que a Constituição define o que deve ser compreendido como direito à participação:

1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley.
2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos.
3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio.
4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.
5. La fiscalización de los actos de la función pública.

Resta evidente que o Estado boliviano está fundado na democracia participativa, inovando com relação ao conceito tradicional de Estado democrático de direito, fundamentado quase que exclusivamente na democracia representativa.

Constituição do Equador

O Preâmbulo da Constituição equatoriana diz textualmente que o Equador é um “país democrático, comprometido con la integración latinoamericana –sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra”.

Após, já no seu artigo 1, a Constituição afirma que o Equador é um Estado constitucional “de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”.

Ademais, afirma que a soberania está radicada no povo, cuja vontade é o fundamento da autoridade, e se exerce através dos órgãos do Poder Público e das formas de participação diretas

previstas na própria Constituição.

As inovações de fato surgem no artigo 61, quando afirma que os equatorianos gozam dos seguintes direitos:

- “1. Elegir y ser elegidos.*
- 2. Participar en los asuntos de interés público.*
- 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.*
- 4. Ser consultados.*
- 5. Fiscalizar los actos del poder público.*
- 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.*
- 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.*
- 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten”.*

Os itens 2, 3, 4, 5, 6 e 7 representam claros avanços com relação às tradicionais constituições latino-americanas, pois protagonizam a participação direta do cidadão.

Além disso, o artigo 62 regula a tradicional democracia representativa, ao afirmar que as pessoas em gozo dos direitos políticos têm direito ao voto universal, igual, direto, secreto e escrutinado publicamente, conforme as seguintes disposições:

- “1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.*
- 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad”.*

Outra inovação é a prevista no artigo 65, buscando uma clara igualdade material de gênero, constitucionalizando as ações afirmativas, quando diz que:

“el Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados”.

Entretanto, a maior inovação do texto constitucional equatoriano é a relevância dada à

democracia participativa, elevada à condição de Título IV (Participação e Organização do Poder). Já no seu Capítulo Primeiro, Participación en democracia, são elencados os princípios da participação, previstos no artigo 95:

“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

A Constituição também regula as formas de organização coletiva, no seu artigo 96, afirmando que:

“Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas”.

O artigo 97 reconhece ao voluntariado de ação social e desenvolvimento como uma forma de participação social.

O direito de resistência (artigo 98) também é reconhecido aos cidadãos e aos coletivos frente a ações ou omissões do Poder Público e das pessoas humanas ou jurídicas privadas que também violem ou possam vir a violar seus direitos constitucionais.

Existe também a previsão constitucional da participação nos diferentes níveis de governo (artigo 100). A participação nessas instâncias se exerce para:

“1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.

2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.

3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.

4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación”.

Para o exercício dessa participação serão organizadas audiências públicas, assembleias, conselhos consultivos, observações e as demais instâncias que promova a cidadania.

Outra inovação diz respeito às sessões dos governos autônomos descentralizados (artigo 101) que, além de serem públicas, também deverão prever uma cadeira (la silla vacía) que será ocupada um representante cidadão em função dos temas que serão discutidos, com a finalidade de garantir a participação cidadão no debate e na tomada de decisões.

Também os equatorianos, segundo o artigo 102, “en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley”.

A democracia direta tem várias previsões expressas na Constituição. A primeira delas é a iniciativa popular normativa (artigo 103) que será exercida para:

“proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra”.

Outro dispositivo interessante é o previsto no artigo 104, que diz que a cidadania poderá solicitar a convocatória para consulta popular sobre qualquer assunto.

Também há previsão quanto à revogação do mandato dos agentes políticos (artigo 105) “una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada”.

Finalmente, conforme estipula o artigo 106, para a aprovação de um assunto proposto a referendo, consulta popular ou revocatória do mandato, será requisitada a maioria absoluta dos votos válidos.

Constituição da Venezuela

O Preâmbulo da Constituição venezuelana afirma que a mesma tem como objetivo:

“refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones”.

Já no artigo 2º, há a previsão expressa quanto ao modelo de Estado:

“democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”.

Ademais, o artigo 6º afirma que o governo da República Bolivariana de Venezuela será sempre democrático, participativo, eleito, descentralizado, alternativo, responsável, pluralista e de mandatos revogáveis.

Da mesma forma que nas outras constituições examinadas, a Carta venezuelana possui um capítulo próprio para a matéria dos direitos políticos e o referendo popular (Capítulo IV).

O artigo 62º diz que “todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”.

Tal participação do povo na formulação, execução e controle da gestão pública é o meio necessário para “lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”.

Da mesma forma, a democracia representativa também está presente, embora de forma não protagonista, pela via do direito ao sufrágio (artigo 63º), que será exercido mediante “votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”.

A novidade reside no artigo 66º, que prevê o direito do eleitor a que “sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado”. Embora tal dispositivo não seja um exercício de participação cidadã, evidentemente que a Constituição da Venezuela qualifica o conceito de controle social ou controle cidadão.

Quanto à democracia direta, o artigo 70º define quais são os meios constitucionais de participação e protagonismo do povo no exercício de sua soberania:

“en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad”.

Sobre o referendo popular, o artigo 71º diz que:

“Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral.

También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal, o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; al Alcalde o Alcaldesa, o al Gobernador o Gobernadora de Estado, o a un número no menor del diez por ciento del total de inscritos e inscritas en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten”.

O artigo 72º inova também ao afirmar que “todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”, desde que transcorrida a metade do período para o qual foi eleito.

Também há previsão (artigo 73º) de que serão submetidas a referendo “aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea”.

Conclusão: o ultraliberalismo contra a democracia

Pode haver democracia numa sociedade movida por princípios ultraliberais, portanto numa sociedade capitalista, em que predomina a lógica do “mercado” (competitividade, produtividade, eficiência, entre outros)?

Assim como Arthur MAC EWAN (2001), Atilio BORON (2001; 2003), Ellen Meiksins WOOD (2003), Emir SADER (2003), Gabriel VITULLO (2005), Marcos Roitman ROSENMAN (2003), entre alguns outros poucos, e, contrariamente ao pensamento dominante, entende-se que a resposta é negativa.

Há uma contradição insolúvel entre o ultraliberalismo (leia-se capitalismo) e a democracia, na medida em que não pode haver igualdade para todos, conforme expõe Atilio BORON (2001, p.180.181):

No mercado prevalece uma lógica completamente diferente. Não existe nele uma dinâmica inclusionista nem, menos ainda, um desejo de potencializar a participação de todos. Pelo contrário, a competição, a segmentação e a seletividade são as características que o definem. Em resumo, enquanto a democracia se orienta tendencialmente para a integração de todos, conferindo aos membros da sociedade o status de cidadão, o mercado opera sobre a base da competição e da “sobrevivência dos mais aptos”, e não está em seus planos promover o acesso universal da população a todos os seus bens. Como reza o ultraliberalismo, o mercado é um espaço particular e para ingressar nele é preciso comprar uma entrada, ou seja, ter o dinheiro para comprar os bens que se quer desfrutar, e, no caso daquele que está vendendo sua força de trabalho, deve esperar ser convidado a ingressar – que alguém lhe ‘dê’ trabalho – (...) A lógica da democracia é a de um jogo de somas positivas. A de mercado é a de um jogo de somas que se anulam: o lucro do capitalista é a insuficiência do salário. Logo, no mercado, para que alguém ganhe, outro tem que perder.

Arthur MAC EWAN (2001, p.35-36) afirma que “as iniciativas democráticas devem desafiar as relações de poder e autoridades existentes (...) devem representar uma ameaça às estruturas sociais e econômicas existentes”. Ou seja, a manutenção do statu quo depende da exclusão da população da participação nas decisões econômicas que afetam as suas vidas.

Marcos Roitman ROSENMAN (2003, p.59) também defende uma mudança no conceito de democracia no momento em que assinala que “os grandes problemas da pobreza, a marginalidade, a fome e a exploração não terão solução dentro de uma visão procedimental da democracia”.

Ellen Meiksins WOOD (2003, 184) agrega que:

as relações de classe entre capital e trabalho podem sobreviver até mesmo à igualdade jurídica e ao sufrágio universal. Neste sentido a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade socioeconômica, mas a deixa fundamentalmente intacta.

Emir SADER (2003, p.175), ao tratar do ultraliberalismo, afirma que o mesmo é “um grave perigo para a democracia – e não apenas de um ponto de vista político. (...) Revelar a incompatibilidade do ultraliberalismo com a democracia social e, finalmente, com a democracia política, é um dos nossos grandes desafios”.

O ultraliberalismo só permite democracias absolutamente restritas, em que a igualdade jurídica seja o seu único requisito central. No “capitalismo democrático”, como prefere chamar Atilio BORON (2003, p.69), o substantivo é o capitalismo e a democracia é o adjetivo. Por isso, não há dúvida em afirmar que o conceito que hoje melhor define a situação da “democracia” na maior parte dos países latino-americanos é a “plutocracia”, entendida como a “dominação da classe capitalista, detentora dos meios de produção, circulação e distribuição de riquezas, sobre a massa proletária, mediante um sistema político e jurídico, que assegura àquela classe, o controle social e econômico” (Aurélio Buarque de Holanda FERREIRA, 1997, p.1349).

Entretanto, a hegemonia ultraliberal vem sendo desafiada na América Latina, pois novos textos constitucionais são as marcas principais de países contra-hegemônicos, tais como Bolívia, Equador e Venezuela. Esses países têm provocado um imenso debate a respeito da radicalização democrática. Este texto não possui a pretensão de esgotar o tema, mas sim provocar a necessidade de que o debate seja aprofundado a respeito do tema do déficit democrático latino-americano.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (organizadores). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p.09-23.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BOBBIO, Norberto. Teoría general de la política. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORON, Atilio. Acoruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2001.

BORON, Atilio. América sem trégua. Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.planetaportoalegre.net>>. Acesso em 15 de março de 2004.

BORON, Atilio. Imperio & imperialismo: uma lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

BOURDIEU, Pierre. Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BOURDIEU, Pierre. Contrafogos 2: por um movimento social europeu. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOURDIEU, Pierre. Cuestiones de sociología. Madri: Istmo, 2000.

BOURDIEU, Pierre. Intervenciones 1961-2001. Ciencia social y acción política. Hondarribia: Editorial Hiru, 2004.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CHOMSKY, Noam. Contendo a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2003.

CORREAS, Óscar. El neoliberalismo en el imaginario jurídico. In: MARQUES, Agostinho Ramalho. Direito e neoliberalismo: elementos para uma leitura interdisciplinar. Curitiba: Edibej, 1996, p.01-15.

DAHL, Robert. ¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas. Barcelona: Gedisa Editorial, 1994.

DAHL, Robert. La democracia económica: una aproximación. Barcelona: Hacer Editorial, 2002.

DAHL, Robert. La democracia: uma guía para los ciudadanos. Madri: Taurus, 1999.

DAHL, Robert. La democracia y sus críticos. Barcelona: Paidós, 1992.

DAHL, Robert. La poliarquía: participación y oposición. 2ª ed. Madri: Tecnos, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LATINOBARÓMETRO. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em 20 de maio de 2009.

PRZEWORSKI, Adam. Deliberación y dominación ideológica. In: ELSTER, Jon (Compilador). Democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa Editorial, 2001, p.183-206.

PRZEWORSKI, Adam.. Política y administración. In: Política y gestión pública. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica / CLAD, 2004, p.195-215.

RAMONET, Ignácio. O pensamento único. In: CARCANHOLO, R. A. e MALAGUTI, M. L. (Organizadores). A quem pertence o amanhã: ensaios sobre o neoliberalismo. São Paulo: Loyola, 1997.

ROSENMAN, Marcos Roitman. Las razones de la democracia. 3ª ed. Madri: Editorial Sequitur, 2003.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Organizadores). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2001.

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo. Volume I. São Paulo: Ática, 1994.

STRANGE, Susan. La retirada del Estado. Barcelona: Intermón, 2001.

VITULLO, Gabriel Eduardo. Além da transitodologia e da consolidologia: um estudo da democracia argentina realmente existente. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

WOOD, Ellen Meiksins. Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

WOOD, Ellen Meiksins. El imperio del capital. Madri: El Viejo Topo, 2004.

Ciudades de excepción, ciudadanos en suspenso. El Programa “Mi Casa, Mi vida” en la ciudad de Córdoba

Candela de la Vega

cande_dlv@yahoo.com.ar

Equipo de investigación “El Llano en llamas” (UCC –UNC)

Córdoba / Argentina

Introducción

En los regímenes democráticos latinoamericanos, donde las promesas de igualdad y las más crudas brechas sociales conviven en una tensión inestable, el papel de las políticas públicas adquiere matices especiales. Específicamente, llamamos la atención sobre la política social en tanto se ha venido a llamar y a conocer como ese mecanismo institucional que apunta a generar determinadas condiciones materiales de vida y permitir, así, el ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos. En este sentido, la política social es un elemento conflictivo y al mismo tiempo calificador de las democracias actuales y del proyecto de inclusión social que éstas conllevan (Ivo, 2009). Por lo tanto, hablar de políticas sociales es también discutir sobre los procesos de configuración y sedimentación de las relaciones entre ciudadanía y Estado.

Al considerar esta relación en la Argentina actual, no podemos soslayar el profundo proceso de refundación que, durante la década del 90', se consolidó bajo el precepto del ejercicio, producción y garantía de una libertad puramente económica. En consecuencia, los modos de operación del Estado fueron redefinidos de manera drástica en pos de asegurar una economía de la competencia donde la política social tendría un nuevo papel. Bajo la lógica neoliberal, más que servir de contrapeso o compensación de una política económica, el objetivo de una política social se presenta como “la capitalización más generalizada posible para todas las clases sociales” (Foucault, 2008: 177). En otras palabras, la política social tiene que intervenir en la sociedad para que los mecanismos de competencia del mercado puedan cumplir el papel de reguladores permanentes.

Ejemplo de esta nueva forma de operar en los espacios sociales son las denominadas políticas de vivienda o políticas habitacionales, en donde la intervención estatal se transforma en un componente central del proceso de construcción de la ciudad y las condiciones sociales de su apropiación y disfrute. Lejos de oponerse a las lógicas mercantiles y de la competencia, la producción de la ciudad en el mundo capitalista utiliza mecanismos cuyos efectos políticos, económicos, sociales y territoriales delinear relaciones colectivas inherentemente desiguales. En definitiva, se define una forma particular de ciudadanos que habitan, se mueven y participan en un determinado espacio social.

El “Programa Nuevos Barrios: Mi Casa, Mi Vida” (a partir de ahora, PMCMV) implementado en la ciudad de Córdoba a partir del año 2003, representa una de estas políticas habitacionales que, impulsada desde el Estado de la Provincia de Córdoba, se propuso como objetivo la “erradicación” de asentamientos territoriales en “zonas inundables”. En el marco del “Programa de Apoyo a la Modernización del Estado de la Provincia de Córdoba” promovido y avalado por el BID, esta política consistió en la construcción de 12.000 unidades habitacionales, agrupadas en 14 “barrios ciudades”, con el objetivo de “relocalizar” a un número importante de la población que se encontraba radicada en zonas con alto riesgo de inundación. Si bien inicialmente esta política tendió a responder a la situación específica de los asentamientos en zonas inundables, luego se extendió hacia otros sectores de la población radicados en diferentes sectores de la ciudad.

Ahora bien, el PMCMV ha sido epicentro de múltiples conflictos y cuestionamientos –tanto por parte de los destinatarios, de los funcionarios públicos encargados de su implementación, de centros de investigación y análisis de políticas públicas como también por parte de otros sectores sociales

relacionados de manera indirecta con el programa— que han puesto en duda su contribución a la inclusión social y al ejercicio de una ciudadanía plena. Por el contrario, su operación sobre las condiciones de acceso y disfrute de la ciudad se ven profundamente acusadas de injustas, desiguales y reproductivas de ciertos patrones de exclusión. El factor común parece ser la denuncia que es una cierta categoría de ciudadanos la que habita estos barrios, una categoría incompleta o de baja intensidad como diría O'Donnell (1993), que se caracteriza por la disminución, ausencia o despojamiento de las garantías y condiciones materiales que permitirían un ejercicio real de los derechos propios y reconocidos de los ciudadanos. Consecuentemente, se debilita el ideal por el cual la ciudadanía contribuye a lograr una condición universalmente fundada que iguala a las personas que ostentan tal título y que cumple con una parte importante de las promesas de inclusión y equidad de la democracia.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo propone un análisis de estos procesos con el objetivo de reconocer su particular forma de regulación y gobierno de los ciudadanos. Rescatando las ideas del párrafo anterior, esto es posible a partir del análisis de los momentos de denuncia que emergen entre los sectores afectados por dicho programa que, como veremos, se plantean como disputas alrededor de esa condición de habitantes de las “nuevas ciudades”. Dicho de otra manera, en el reverso del dispositivo institucional de producción de relaciones de ciudadanía en los nuevos “barrios ciudades”, se escucha ruidosa y disonante la voz de aquellos que sienten insoportable la violencia de la opresión y la exclusión.

Hechas estas aclaraciones, el artículo pretende articularse en tres ejes: I. Reconocer los modos de interpelación o subjetivación que la política estatal dispone. II. Identificar aquellos procesos que, por la implementación del PMCMV, se constituyeron en formas de despojamiento de esas condiciones que permiten la realización de una ciudadanía universal y plena; de ello resulta la emergencia de lo que llamaremos “ciudades de excepción” III. Reconocer los espacios – y sus límites – que el PMCMV habilita para la práctica de participación ciudadana.

Para ello, utilizamos un análisis de contenido de algunas entrevistas realizadas durante los años 2008 y 2009 a habitantes de estos barrios ciudades. Los fragmentos que aquí incluimos son sólo a modo ilustrativo para que el lector pueda hacerse una idea más concreta de los fenómenos que pretendemos presentar.

I. Modos de interpelación

La política social genera modos de interpelación específicos orientados a conformar y disponer sujetos ciudadanos en torno a particulares formas de relacionamiento con el Estado, pero también con los demás miembros de esa categoría. En esta tarea, si la política social se ha presentado como ese instrumento para asegurar condiciones materiales de vida y permitir, así, el ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos, el primer paso es delimitar y especificar cada uno de los componentes incluidos en tales condiciones materiales de vida. En nuestro caso, la vivienda emerge como parte constitutiva de esta definición.

Una vez que la vivienda ha sido identificada como un asunto de intervención estatal, se desata lo que Fraser (1991) describe como la lucha por la interpretación de las necesidades. Se trata de la tensión por definir qué significa una necesidad, qué extensión tiene, cuáles son sus límites y, por ende, cuáles son las formas adecuadas para satisfacerla. En la práctica, emerge una profusión de discursos y lenguajes más o menos institucionalizados o dominantes que se ven involucrados en la regulación, financiamiento y/o satisfacción de las necesidades en cuestión.

El PMCMV se presentó discursivamente como una política tendiente a la inclusión de un abultado número de población en situación de déficit habitacional. De ahí que su objetivo general anuncie “contribuir al mejoramiento integral del hábitat y las condiciones de vida de las familias beneficiarias”

(Ministerio de Desarrollo Social, 2008).

Este plan de acción emerge a partir de ciertos supuestos sobre la situación de los sectores a los que se dirige. Según reza el mismo programa, se trata de “grupos que fueron afectados por las inundaciones del Río Suquía, sus afluentes y canales, y zonas en riesgo antrópico, en especial aquellos relacionados con situaciones de pobreza y vulnerabilidad social” (Ministerio de Desarrollo Social, 2008). Definir de esa forma una necesidad obliga a dejar de lado otras interpretaciones, excluir elementos o desconocer otras vías de satisfacción de las mismas.

[El Gobierno vino cuando salió esa erradicación de viviendas que vivían en los márgenes del río...y bueno, y de ahí fueron estudiando y estudiando, hasta que me tocó la erradicación, pero nosotros teníamos proyecto de mejora de vivienda pero hacía muchos años ¿eh?...]

En primer lugar, la definición –recortada– de los beneficiarios del plan cumple con la exigencia de focalización proveniente de los organismos multinacionales que financian gran parte del proyecto. En términos generales, la focalización supone construir un modelo de asistencia flexible y estratégico de programas compensatorios para los segmentos más vulnerables, a la vez que se desarma todo un andamiaje de protección estatal basada en la universalidad inclusiva de derechos sociales y laborales, propia de los anteriores regímenes bienestaristas (Ivo, 2009). En estos términos, la lógica que activa la política social deja de ser un criterio universal de asignación como lo es la ciudadanía, para basarse en una cuestión de capacidades y condiciones insuficiente o no demandadas por el mercado ante lo cual no queda otro recurso más que la asistencia esporádica y contingente del Estado. De esta forma, el blanco de estas políticas “no son ciudadanos con derecho a tener derechos, sino seres humanos ‘necesitados’ que han de ser asistidos por la caridad, pública o privada” (Dagnino, 2006: 404). Como resultado, los destinatarios del plan se conciben como “casos individuales” y no como miembros de grupos sociales y, además, pesa sobre ellos una consideración pasiva al ser “posicionados como recipientes potenciales de servicios predefinidos” (Fraser, 1991: 26).

En segundo lugar, definir a los beneficiarios como pobres o carentes supone la negación de cualquier tipo de recurso o medio para la supervivencia. Construir sujetos cuya vida depende de la acción externa de otro, sujetos que son incapaces de prever y organizar medios para sobrevivir, es el argumento que justifica la acción estatal. Esta justificación obliga a ocultar las diversas formas colectivas a partir de las cuales los sectores populares intentan dar salida a las situaciones de necesidad común. Comedores autogestionados, ingeniosos sistemas para la provisión de luz o agua, espacios para la práctica religiosa, construcción y mejoramiento de barrios, micro-emprendimientos, etc. No hay lugar previsto para estas estrategias de supervivencia en los nuevos barrios, y si se mantienen, sus lógicas de funcionamiento se ven marcadamente reconfiguradas.

[(...)cuando apenas llegamos acá, hasta el año pasado, a fines del año pasado, y después dijeron que no hay más copa de leche porque no hay...no, porque no hay...no hay plata para mantenerlo, a parte como ellos añaden que la copa de leche se la están dando en el colegio...]

En suma, el sujeto destinatario de este tipo de políticas habitacionales no es un individuo con derecho a vivir en la ciudad, sino que es aquél que sufre la “penuria de la vivienda” (Rodríguez y Di Virgilio, 2007), medida ésta en términos de propiedad privada. Así, el “riesgo antrópico” se reduce al riesgo de quedar fuera del mercado y de sus lógicas; la “vulnerabilidad social” no es más que una peligrosa exposición a la creación de formas que atenten contra la competencia y la propiedad privada; y la “pobreza” es sólo carencia de medios para asegurar la propiedad individual. La simple interpretación de una necesidad en términos de propiedad de una vivienda deja aislada la multiplicidad de significados que el vivir tenía en las villas y reduce la condición ciudadana a una simple posesión de activos materiales.

[Por eso el arrepentimiento de la gente, hay mucha gente que se arrepiente de haber venido para acá...que es más cómodo vivir, es una casa, tiene dormitorio, comedor, baño instalado, pero allá teníamos la tranquilidad que nos falta acá.]

II. Estrategias y dispositivos de despojamiento de ciudadanía

En buena parte de los idearios políticos modernos, la ciudadanía lleva inscripto un principio y una medida de igualdad entre quienes se subsumen bajo su paraguas. El mismo Marshall ha definido la ciudadanía como ese estatus que garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades (Held, 1997: 41). Más allá de ser un estatus, la ciudadanía definida de esta forma comporta un patrón de relaciones entre los sujetos, y entre éstos y el Estado, instituye las pautas y criterios a partir de los cuales éstos tejerán interacciones, resolverán conflictos y acordarán formas de cooperación.

Ahora bien, retomando la crítica de Fraser (1997) al modelo liberal-burgués de democracia¹, proponemos introducirnos en la discusión sobre la posibilidad de que esta igualación no elimine desigualdades, sino que sólo las suspenda. Esto es, el paradigma liberal de democracia sostiene que las relaciones entre ciudadanos debieran desarrollarse como si las desigualdades sociales no existieran, cuando en realidad sí existen. En consecuencia, la suspensión de desigualdades se constituiría en un velo para la producción y reproducción de importantes exclusiones.

Des-suspender las desigualdades, como propone Fraser (1997) implica reconocer que los profundos procesos de exclusión social ponen en evidencia a cada momento la imposibilidad de concreción de la igualdad presupuesta en la ciudadanía. Esta exclusión llama la atención sobre la activación y funcionamiento de un patrón diferente de relaciones sociales, en donde los individuos no son tratados como iguales o, al menos, hay algunos que no lo son. En palabras de Fleury (2003), en una misma sociedad se manifiesta una doble institucionalidad, una democrática y otra excluyente: la primera, corresponde al patrón del ideal igualitario de la ciudadanía; la segunda, “refiere a la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, a la negación sistemática de sus derechos de ciudadanía – despojándola de derechos o encubriendo la desigualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas – y a los impedimentos para su acceso a la riqueza producida en el país” (Fleury, 2003: 4).

Sin embargo, una vuelta más en el argumento nos permitirá comprender mejor el caso del PMCMV. La ciudadanía no sólo representa un criterio de inclusión entre quienes están dentro y fuera de ella: por ejemplo, entre quienes son ciudadanos de un país y los que no lo son porque no nacieron allí o porque nunca se nacionalizaron; o, en el caso de los derechos políticos, entre quienes tienen determinada edad o no. A través de ella también pueden operar dispositivos de inclusión excluyente: sujetos que son interpelados como ciudadanos, se los reconoce como parte de esta categoría y formalmente están incluidos en este orden; pero que se constituyen en una clase especial de ciudadanos porque no tienen o se los ha despojado de las condiciones que permiten hacer efectivos sus derechos y libertades. En estos casos, no es la desigualdad la que se suspende, sino el mismo ejercicio de la ciudadanía.

El PMCMV se transformó en un vehículo de producción de esta clase de ciudadanos des-ciudadanizados, despojados de ciudadanía o ciudadanos de excepción. Resultaron así nuevas lógicas de relacionamiento entre sujetos, no tan sólo a partir de interpelarlos como beneficiarios pobres y carentes o de definir sus necesidades –tal como vimos en la sección anterior– sino también a partir de la implementación de la solución definida para tal porción de la población necesitada. El nuevo diagrama de la ciudad, el flujo de “villas” de un lugar a otro, la asignación de nuevas porciones de tierra y urbanización, crearon ciertas condiciones de efectividad o realización de esos derechos y libertades asociadas a la ciudadanía y, lo que resulta más gráfico, determinaron la ubicación territorial de esta clase particular de ciudadanos. Los “barrios ciudades” serían, en este

marco, ciudades de excepción, lugares donde la ciudadanía y sus derechos se suspenden, en magnitudes diversas pero mermadas al fin. Son ciudades dentro de la otra gran Ciudad -de esa que es norma- y es necesario que entre ellas se diferencien, al extremo de que el ingreso a una esté precedido por enormes arcos que anuncian el avance sobre terrenos donde los individuos, como dice Agamben (2003), se vuelven hombres sagrados.

Los procesos que hacen que los sujetos se vuelvan nuda vida son variados, complejos, interdependientes y abordables desde diferentes perspectivas. No obstante, siempre desnudan a los sujetos de las garantías, condiciones y relaciones indispensables para el ejercicio de los derechos que les corresponden. En este trabajo, nos interesa destacar tres características de las “ciudades de excepción” para ejemplificar estas formas de despojamiento de ciudadanía: la desconexión y ghetificación; el desempleo y la desarticulación de lazos y redes sociales. A continuación ahondamos brevemente en su significado.

a. Desconexión y ghetificación

La localización de los diferentes barrios-ciudad supuso un desplazamiento de “villas” desde zonas céntricas o pericentrales hacia terrenos periféricos y no urbanizados de la ciudad. Pocos son los casos en que “villas” destinatarias del plan han sido localizadas en terrenos próximos al lugar de asentamiento, y en esos casos tal situación respondió a que esos asentamientos ya se encontraban en espacios periféricos a la ciudad. A su vez, el servicio de transporte sigue siendo deficiente, además de no haber estado contemplado el recorrido por esos barrios. Más aun, en muchos casos es común que los servicios de remises o taxis se nieguen a acudir al llamado de los vecinos.

Además, la lógica con la que se decidió el traslado y localización de las diferentes poblaciones no siguió un único criterio: algunos asentamientos fueron trasladados en su totalidad a distancia significativas del lugar de origen; en otros casos, se fue fragmentando la población y ubicándola en unidades habitacionales vacantes en diferentes barrios; y también, se procedió a la fragmentación de los asentamientos y asignación en nuevos barrios junto con segmentos poblacionales de otros asentamientos también fragmentados.

[Son 7 villas diferentes, 7 formas de vivir diferentes, 7 formas de crianzas diferentes]

[y nosotros prácticamente vivimos los 4 solos, porque nadie viene acá...estamos todo el día solos, nosotros...los 4 solos...por ahí...los domingos vamos a...yo los domingos los llevo a la plaza.]

La identificación de estos barrios como “zonas rojas” coadyuvan en este sentido. La designación pública de “barrios-ciudades”, la presencia de grandes arcos que anuncian este nombre, la identificación de cada casa de acuerdo a un número de manzana, un número de lote y un color correspondiente, la ubicación del barrio, en muchos casos, en zonas rodeadas de amplios descampados; potencian en conjunto la diferenciación de los barrios ciudades del resto de la ciudad.

b. Ausencia de puestos laborales

Las distancias geográficas desde los nuevos barrios tornaron imposible la continuidad de los puestos laborales –por cierto, mayoritariamente informales– sin encontrar sustituto de manera inmediata o segura. Por un lado, la falta de un servicio regular de transporte público y los costos del mismo aumentaron las dificultades de los residentes.

[medio que no queríamos nosotros tan lejos, porque la mayoría de la gente trabajaba acá, la mayoría tiene un trabajo cerca (...) los hombres, ¿cuántos colectivos van a tener que tomar para ir a trabajar? Hay que pedir, hay que tirar la línea para que esté más cerca...]

Por otro lado, la dinámica y funcionamiento planificado de los barrios generaron escasos puestos de trabajo (porteras de escuelas, responsables de cloacas, cocineras de los comedores y encargadas de las guarderías) ante el tamaño de la población. La profunda informalidad y precariedad en lo laboral, y la asignación de planes sociales y seguros de desempleo, son el rasgo central. En este sentido, la construcción y el trabajo doméstico son las principales ocupaciones de aquellos pocos que cuentan con un ingreso relativamente estable. Hay que resaltar también que el “cirujeo” y el “cartoneo” se transformaron en actividades menos sustentables dadas las nuevas distancias y las restricciones al acceso y tenencia de carros y caballos en la estructura urbanizada del barrio. Bajo estas condiciones, en muchas familias los planes sociales son el único recurso disponible para la subsistencia, así como las “changas” o la producción de alimentos para vender entre los habitantes del barrio.

Este panorama acrecienta aun más la diferenciación entre un sector de la población con acceso garantizado a servicios y derechos básicos y una masa creciente de personas cuyo única experiencia es el residencia permanente en el mundo de la precariedad e informalidad laboral.

c. Ruptura de lazos solidarios

El debilitamiento de los lazos sociales que existían en los asentamientos previos fue un diagnóstico compartido y sentido por todos los entrevistados. La nueva dinámica impuesta en los barrios quebró las redes internas entre los pobladores de las ex villas, redes que en algunos casos llevaban más de 15 años de alimentación y construcción bajo lógicas de solidaridad y ayuda mutua. El problema es que ese proceso en los nuevos barrios se presenta bajo condiciones y constreñimientos muy diferentes a los que prevalecieron en la vida cotidiana de las villas.

[Que acá la gente medio que se ha apartado, en el sentido de que allá todos nos conocíamos, acá ya medio que estamos como en una jaulita...estamos como más encerrados. Allá vos sabías que tenías una tela que te separaba del vecino y que vos estabas viéndolo al vecino si salía al patio, si el vecino gritaba...sabías lo que estaba haciendo el vecino. ¿Por qué? Porque tenías todo abierto y al frente veías lo que estaba haciendo el otro vecino. Era más...más como...que te comunicabas con los vecinos. Acá no, porque cada uno hace lo suyo.]

Estas nuevas condiciones de construcción de lazos sociales refieren a: la instauración y mediatización de la propiedad y el uso privado de los espacios, el acceso de servicios que pasó de ser autogestionado por los habitantes a ser provisto por el Estado, la inserción permanente de instituciones estatales en la geografía de los barrios, la convivencia forzada con grandes grupos poblacionales antes separados, etc.

En consecuencia, el desplazamiento y re-localización que importó la política habitacional operó en esta etapa como un dispositivo de desarme y fragmentación adicional. Si antes había desconectado a estas poblaciones de las condiciones y vías de conexión con la ciudad, ahora las desvincula internamente, desarma las instancias de organización colectiva previas y establece nuevos espacios y formas a partir de los cuales se canalizará la vida colectiva.

III. Organización de la práctica social y política de los nuevos ciudadanos

La tradición republicana de la ciudadanía rescata la importancia de analizar los procesos discursivos y dialógicos de formación de la opinión y la voluntad política en el espacio común como característica distintiva de la democracia. Esta perspectiva ha suscitado muchos interrogantes de análisis y puntos de redefinición; sin embargo, ha justificado ampliamente que la ciudadanía tiene que ver con los procesos de interacción discursiva de los sujetos en espacios considerados públicos, con esos momentos en los que en “actuar juntos” se vuelve el rasgo central.

Por ello, la producción de ciudadanos por parte de los dispositivos institucionales -en nuestro caso, por el PMCMV- debe incluir la organización y disposición de los escenarios para el debate y la interacción. Se trata de prever las instancias, los lugares, los tiempos, las formas, los límites, los contenidos, los recursos y los sentidos de toda actividad que implique el encuentro de los integrantes de una sociedad. Así, crean instituciones que controlan la discusión pública, fabrican el producto de la práctica colectiva y evitan el surgimiento de cualquier posible foco de oposición o cuestionamiento. La pregunta es entonces sobre los espacios de participación e interacción discursiva que el PMCMV activa e institucionaliza, sobre las prácticas de acción colectiva a las que están autorizados los ciudadanos de las ciudades de excepción.

En primer lugar, durante la etapa de implementación del programa -está claro que no en su diseño-, los vecinos vinieron a desempeñar un rol subsidiario. Las instancias de participación se redujeron en muchos casos a meros espacios informativos sobre el proceso de implementación y las posibilidades de acción previstas para los beneficiarios dista de ser significativo: elegir la ubicación de la casa, elegir el nombre del barrio-ciudad, proponer rubros de comercios para ser instalados en el centro comercial. En estos casos, la participación se entendió como un modo de producción de consenso de decisiones ya tomadas, antes que un involucramiento de los sectores afectados en la toma y ejecución de decisiones relativas a su situación. Como señala Carrizo (2003), las políticas públicas que contribuyen a la expansión de los espacios de interacción no implican que empíricamente ello signifique una mayor deliberación política y toma de decisión por parte de los ciudadanos.

En segundo lugar, el PMCMV creó un espacio original de interacción vecinal dentro de cada barrio ciudad: el Consejo Territorial por la Identidad Barrial². Concebido como centro de reuniones, actividades recreativas o de formación productiva, el “Consejo”, tal como se lo conoce en los barrios, resulta una institución un tanto extraña y ajena a la dinámica barrial que termina por constituirse en un foco de regulación de las relaciones entre los habitantes.

No obstante, las funciones de este Consejo se perciben difusas y su sentido no llega a comprenderse del todo entre los habitantes de cada barrio. En el esquema de la estatalidad, el Consejo representa el nexo más inmediato de los vecinos con el Ministerio de Desarrollo Social. Por ende, el primer recorte de “asuntos” propios de este espacio: el Consejo es una especie de unidad ejecutiva de programas y planes de una entidad de gobierno superior. Esto deja muy poco espacio para ser un espacio deliberativo y, más bien, se parece a un centro de agregación y recepción de demandas que luego serán traducidas y filtradas hacia instancias administrativas superiores.

Esta función de intermediación del Consejo es posible gracias a la figura de las “vecinas-guías”. Ellas canalizan las demandas sociales hacia las oficinas correspondientes de la administración y reducen a ciertos procedimientos las formas de comunicación con la estatalidad. Esta creación particular y única de las vecinas guías -llamamos la atención sobre su condición femenina- resume la expresión y el desconcierto de una dinámica de organización ajena y extraña a la cual ahora se deben ajustar la participación ciudadana. Sin embargo, en el imaginario social del barrio no está lo suficientemente claro el proceso de elección de estas vecinas, el carácter de su actividad ni cuáles son sus atribuciones. En muchas ocasiones, su figura se suma e, incluso, compite, con los “referentes históricos” de las villas que ahora también viven en los barrios ciudades.

[Pero por ejemplo vienen a pedir desde el Ministerio: “Necesitamos elegir vecinas guías”, las deben conocer ustedes...y la gente les dice acá “¿Y quiénes son las vecinas guías?”, “Son Graciela e Irma”, “¿Y quién las eligió?” Sí, son del barrio, ¿quién las eligió? Supuestamente, las reuniones que sea hacían del barrio...estas mujeres jamás habían ido a las reuniones barriales]

[Y fue un día y me dijo que si quería trabajar por doscientos cincuenta pesos. ER: Que es lo que te pagan acá. EO: Sí. Y me dice, le digo yo “Sí”, bueno me dice “Usted va a hacer lo que quiera, no es obligación que estén dos horas”, me dijo así, “va a trabajar en el horario que Usted ponga” Si era

así... pasó una semana, vino la Sra. Alejandra Vigo y nos nombró a todas las vecinas guía (risas), nosotras ni enteradas que nos iba a nombrar delante de toda la gente, no sabíamos nada.]

[Yo, te digo, estaba perdida, no sabíamos qué hacer, nos peleábamos con el referente, no con Roxana, pero sí con Adriana y Perla que era los referentes hace años, junto con Don Oscar. Nos peleábamos por todo, se peleaban por la pelota, por todo, porque no sabíamos cuánto era nuestro trabajo, y ellos no sabían cuál era el trabajo nuestro. Ahí ellos le metieron el dedo en la boca, le dijeron una cosa y vinieron con otra. ER: ¿Y qué, con el Ministerio, se confundieron con las actividades? EO: No. Para mí que no, que no comprendieron la actividad, yo te voy a decir lo que pasa. Ellos se pensaron que ellos iban a seguir mandando, que iban a seguir siendo referentes, y que ellos nos iban a mandar a nosotras, ahí fue el tire y afloje, ¿me entiendes?]

De algún modo, el Consejo intenta institucionalizar el vínculo político entre los ciudadanos y entre éstos y el aparato administrativo del Estado, moldeando así las formas de representación política (Fraser, 2005) de los habitantes de los barrios ciudades. Es el Consejo la vía que tienen para relacionarse con el resto de la gran Ciudad, y es también el Consejo el límite de esa relación. Las formas de representación tradicionales que estos sectores tenían previamente – los “referentes históricos” –, cargadas de toda una impronta cultural de historia local y popular, son desconfiguradas y reemplazadas por instituciones no consensuadas o impuestas.

En este contexto resulta bastante raquítica la definición de la participación política que se espera de los ciudadanos de nuestros barrios de excepción. Primero, antes de involucrarse en procesos de deliberación pública y toma de decisiones, los ciudadanos son unidades aisladas que expresan demandas –no hay indagación sobre el origen de esa demanda– hacia instituciones ya previstas quienes deben encargarse de traducir en soluciones. Segundo, aun cuando se permitan momentos y espacios exiguos y angostos de deliberación y debate, éstos serán internos a cada barrio, con temas, reglas y soluciones que sólo incumben a quienes habitan dentro de los márgenes del barrio ciudad.

De esta manera, aún cuando se defina una forma de pertenencia a una determinada comunidad – la de los barrios ciudades –, los habitantes están virtualmente separados de la otra gran comunidad, la de la Ciudad. En la estrategia de dominación, esto es un correlato coherente con la inclusión excluyente de ciudadanos, tal como planteamos en el punto anterior. Aún en estos casos, como explica Fraser, “el efecto de la separación política consiste en colocar fuera de su alcance ciertos aspectos importantes de la justicia” (2005: 39).

Conclusiones

Comenzamos interrogándonos en este trabajo sobre el modo en que el Estado, mediante las políticas sociales, define las condiciones de ejercicio de la ciudadanía. Las políticas públicas, en este nivel, se transforman en un dispositivo clave al momento engrosar o estrechar el campo de ejercicio real de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales que son reconocidos por los instrumentos legales y jurídicos; instrumentos que muchas veces proclaman derechos y garantías de manera tan vasta y avanzada como lo es el caso del marco legal de derechos en la Constitución argentina y, en particular, la Constitución de la Provincia de Córdoba.

Si la ciudadanía ha prometido ser esa plataforma de igualdad de deberes y derechos, de poderes y responsabilidades, y si las condiciones materiales de vida no permiten pensar que los sujetos podrán saltar y pararse firmemente sobre tal plataforma, no es la igualdad el principio que prevalece en las relaciones entre los individuos, y entre éstos y el Estado; el patrón social y político que emerge tiñe de una profunda desigualdad que en su fase más descarnada y violenta merece llamarse exclusión y marginalización. Esto nos permite pensar que el desencanto, la decepción y la apatía con la democracia puede ser un correlato de esta ciudadanía fragmentada.

En nuestro caso, la política de vivienda analizada se presenta como un poderoso dispositivo que, anunciando una rehabilitación habitacional de poblaciones vulnerables, se abre espacio para organizar y ubicar a los “sectores beneficiarios”. Sin ni siquiera observar las dinámicas previas de las villas desde donde fueron trasladados, el “Programa Nuevos Barrios: Mi Casa, Mi vida” ideó y creó, con toda la fuerza de la palabra, nuevas coordenadas en la geografía de la ciudad y, ligado indefectiblemente a ello, nuevas formas de ciudadanos.

La noción de igualdad que va atada a la ciudadanía, esa igualdad sentida de manera formal, abstracta, vacía y carente performatividad instala una paradoja que abre un lugar clave para las luchas de quienes están en los márgenes. Si la ciudadanía es esa plataforma que permite considerar a los sujetos “como si” fueran iguales, justamente esta afirmación, “como si”, es el puntapié para construir el campo de batalla sobre el cual los excluidos de hecho reclaman aquello que tácita y ambiguamente se establece por derecho.

Por lo tanto, es en esa brecha donde los movimientos políticos se originan; es ahí también donde se ensaya una nueva composición e interpelación del orden. El reconocimiento de esa distancia conforma así el sustrato conflictivo que da lugar y desde el cual se piensan las luchas. De este modo, estos conflictos recuperan el componente radical y transformador que fue dando forma y construyendo a la ciudadanía como algo inacabado y abierto a nuevas situaciones y lo que exige nuevos y diferentes combates a lo largo del tiempo.

Bibliografía

AGAMBEN, G. (2003) *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre –textos.

BARBA SOLANO, C. (2009) “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada”. En C.Barba Solano (comp.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

CARRIZO, C. (2003) “Formas de despojamiento de ciudadanía, ¿nuevas formas de genocidio?”. En *Estado incivil y ciudadanos sin estado. Paradojas del ejercicio de derecho en cuestiones ambientales*. Córdoba: Narvaja Editor. Págs. 269-281.

DAGNINO, E. (2006) “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”. En I.Cheresky (comp.), *Ciudadanía, Sociedad Civil y participación política*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.

FLEURY, S. (2003) “La expansión de la ciudadanía”. En *Inclusión social y nuevas ciudadanía: condiciones para la ciudadanía y la convivencia y seguridad democráticas*. Colombia: Ec. Pontificia Universidad Javeriana.

FOUCAULT, M. (2007) *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de la Cultura Económica.

FRASER, N. (1991) “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. En *Debate feminista*, marzo.

FRASER, N. (1993) “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”. En *Debate Feminista*, marzo.

FRASER, N. (2005) “Reinventar la justicia en un mundo globalizado”. En *New Left Review*, N°. 36. Págs. 31 a 50.

HABERMAS, J. (1999) "Tres modelos de democracia". En La inclusión del otro. Estudios de teoría política. Madrid: Paidós.

HELD, D. (1997) "Ciudadanía y Autonomía". En La política. Buenos Aires: Paidós. Págs. 41 a 67

IVO, A.B.L (2009) "La agudización del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política social focalizada". En C.Barba Solano (comp.), Retos para la integración social de los pobres en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. (2008).Listado de Planes y Programas Sociales.

O'DONNELL, G. (1993) "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". En Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. Julio-septiembre, Vol. 33, N° 130. Buenos Aires.

RODRÍGUEZ, M.C. y DI VIRGILIO, M.M. (2007) Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos Instituto de Investigaciones Gino Germani – Grupo Argentina de Producción Social del Habitat hical FVC-MOI-SEDECA.

SECRETARIA DE LA MUJER, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. (2008) "Informe de avance de Investigación exploratoria. Relevamiento de Comunicación e Información –. Programa de Salud Familiar ". Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba. Córdoba.

“Transnational Activism and Trade Negotiations: Deepening Democracy through Discursive Practices”

Maria Celina Del Felice

c.delfelice@maw.ru.nl

Centre for International Development Issues Nijmegen,
Radboud University, the Netherlands

1. Introduction

The protests around the WTO Ministerial Conference in 1999 in Seattle, illustrate the growing mobilization around free trade and the discontents associated with globalisation. While activists and analysts denounced undemocratic trade policy making and the legitimacy gaps of global governance (e.g. Esty, 2002), the official response has been to open spaces for “civil society dialogues” and to point out that citizens elect their national representatives to engage in international negotiations (WTO 2009, EU 2009). However, this is not enough and several challenges need to be addressed. Trade politics pose special challenges for democratisation efforts: a) it is a highly technical policy area where there might be plenty of information but of difficult interpretation. As a consequence, few citizens can engage meaningfully in debates, b) as in the case of other economic policies, trade policies are trapped in “homogenised orthodoxy” (Brock and McGee, 2004:53) in which networks of experts inform deliberations, c) trade policies are situated in overlapping and complex multi-layered governance arrangements linking national, regional and international levels, so it is hard for citizens to monitor decision-making, d) trade politics are constrained by liberal representative democracy designs in which spaces for qualitative and more direct participation are limited. Some authors have argued that participation of civil society can help fill in these democratic gaps (e.g. Scholte, 2005, van den Bossche, 2008). Others have argued that participation of civil society groups per se cannot solve democratic deficits (e.g. Wainwright, 2004; Woods, 2007).

Icaza, Newell and Saguier (2009:2) explore “the extent to which, and the ways in which, civil society groups are contributing to the democratisation of trade politics in the Americas”. They argue that they do so in various ways: opening up the decision-making process, defending existing democratic spaces, broadening participation, creating new democratic spaces, through discursive democracy, introducing democratic innovations, democratising civil society and deepening citizen engagement (2009:3-4). They provide evidence drawing from experiences of the women’s, environmental and labour movements. By focusing in the contributions of social movements they question the limits of apparently pluralistic and open arrangements of consultation and participation in trade politics. They point out that these arrangements have been privatised with the incorporation of business lobbies (corporations) and mostly Northern well-resourced and self-elected elite non-governmental organisations (2009:1 and 4).

However, they do not elaborate about the role of transnational North-South campaigns in which various types of groups participate, ranging from Northern-based NGOs such as private aid agencies to associations of farmers, small business, and students associations in the South, with a rather inclusive and multi-issue agenda. Campaigns have been organised around bilateral and bi-regional free trade agreements (FTAs), agreements which have increased in number in the past years (UNCTAD, 2007). This is also the case in Europe as the EU’s external trade strategy has favoured FTAs as captured in the Policy Paper “Global Europe, Competing in the Global World” (2006). At the same time, the EU started negotiating a number of FTAs with development goals such as the Economic Partnership Agreements (EPAs) and Treaties of Association. In this context, what kind of democratising effects do these campaigns have on trade negotiations?

Answering this question implies addressing two important gaps in the literature. First, the democratising effects of transnational composite campaigns contesting EU FTAs have not been assessed systematically and studies have focused on influence on outcomes. Secondly, the deepening of democracy debates have mostly focused on more participatory and deliberative

designs (Gaventa, 2006), yet, these do not link sufficiently constraints in participation with constraints for quality deliberation in trade policy arenas. An inclusive, respectful and open process may still fail to cope with opposing views which cannot be easily reconciled as they relate to different worldviews, rather than policies or programme paradigms (Schmidt, 2008). In the case of economic policies, and particularly trade, the underlying values and principles of a predominant neoliberal model of integration into the world economy are put into question (Icaza, 2010). Deliberations are mostly limited to policy options (types, pace and scope of liberalisation and protection), and rarely, if at all, deal with the economic models and worldviews underpinning these options. With the predominance of market-oriented liberal economic models, there is little discussion about other models of material (re)production and consumption emerging from different cultural and social identities. Teivainen (2002) points out the dangers of “transnational politics of economism”, which, through strategies that define certain issues as economic and neutral, remove economic policies from the reach of democratic norms and scrutiny. Economic paradigms become ‘natural’ and presented as the only possible path, excluding alternative views. This is why it is important to identify deeper barriers to meaningful participation and deliberation, such as constraints in the scope of options which are present in the public sphere. In this sense, the concept of cognitive justice (De Sousa Santos, 2003) is useful to highlight the need to look into different ways of knowing and reasoning.

This study attempts to address these gaps by looking at dialogicality (Fairclough, 2003) in discursive practices within and as a result of transnational composite campaigns. Enlarging dialogicality, in short, the kinds of orientations to difference, is understood here as one of the ways in which democracy can be deepened, especially contributing to enriching “transnational discursive democracy” (Dryzek and Dunleavy, 2009).

This paper examines how a transnational campaign, the STOP EPAs campaign, has contributed to shifts in dialogicality in discursive practices in the case of the negotiation of Economic Partnership Agreements (EPAs) between the EU and APC (African, Pacific and Caribbean) countries (2002-2009) with an emphasis on the European Commission and West Africa governments. It is argued in this paper that civil society groups through and within campaigns contribute to increase the dialogicality of negotiations. They do so by shaping discursive practices which articulate and facilitate the expression of other voices that though still marginalised, they come to exist. Yet, they do so with some limitations.

This article is structured as follows: a conceptual framework is presented to assess contributions to transnational discursive democracy in trade negotiations. The advantages of a discursive approach are explained as they help to overcome limitations of the predominant pluralist/liberal perspectives. This is followed by details on methodological approach adopted. The case study presented in sections 3 and 4 provides evidence on campaigns contributions to democratising FTAs negotiations.

2. Theoretical considerations

Studies from pluralist-liberal perspectives on the role of non-state actors in trade policy focus on preferences and influence of domestic interest-groups to explain trade policy decisions (e.g. Milner, 2002; Dür and De Briève, 2007), rather than on the democratising effects of their involvement. These perspectives assume democratic and open settings and neglect important (economic) constraints to participation when there is great disparity in resources to mobilise. Secondly, politics of “non-engagement” (Newell and Tussie, 2006) are not dealt with and the ability of some actors to keep issues out of the agenda (Bachrach and Baratz, 1962). Organisations which oppose trade liberalization and chose not to participate are thus out of the analysis. Thirdly, there is an overall reliance on rationality in deliberation: better (neutral and scientific) information and evidence leads to better decisions and a lack of problematisation of the links between knowledge, discourse and power.

Critical IPE accounts have dealt with the conflictual nature of power and neo-Gramscian traditions in particular give importance to consent-building in the realm of civil society so as to reproduce or/and challenge hegemony (Katz, 2006:345; Munck, 2002: 355). Achieving consent, and sustaining or challenging hegemony, depends on whether certain proposal and view of the world

is seen as the best one and different views can be disposed as inadequate and therefore remain marginal. Through discursive practices, voices or points of views are articulated in discourses. Discourses are more or less coherent and stable ways of representing aspects of reality which create what exists and what is good or desirable. The more accepted and taken for granted these views of the world are, the more powerful. Discursive struggles are central to processes of depoliticisation or politicisation. These processes are a necessary condition for the deepening of democracy (Teivainen, 2002). They are so because they challenge the politics of economism which tend to lock economic policies out of democratic deliberations by arguing that there is only one (right and sensible) economic logic.

Dryzek and Dunleavy (2009:324) introduce the concept of “transnational discursive democracy” which sees international public spheres as potential sites of deliberation across national boundaries, providing arenas for the engagement of different discourses”. In this line, global civil society understood as a realm of deliberation and struggles over meanings gains relevance. In this realm, transnational campaigns and networks do not only become a new way of organising but creators of spaces with important discursive dimensions.

I introduce the term “transnational composite campaigns” to refer to special type of campaign which though apparently one campaign, it is composed by several sub-parts operating with diverse strategies under one broad message. This composite nature is expressed in the following characteristics: a) formed by groups operating in the ‘North’ and in the ‘South’, a loose network coordinated via core campaign nodes which link the various sub-parts into key days of action, information flows and public joint statements; b) diversity in terms of types of organisations, membership and non-membership based, including advocacy and research NGOs, associations of farmers and small enterprises, and trade unions; c) diversity in terms of ideological orientations and approaches to social change. Campaigns bring together different forms of collective action, “multiple belongings” and “flexible identities”, that is, “identities characterised by inclusiveness and positive emphasis upon diversity” (Della Porta and Tarrow, 2005:241); c) different kinds of relations to the state which include cooperation and opposition. When it comes to campaigns on economic policies with emphasis on economic, social and cultural rights, ‘Northern’ governments are made responsible for supporting development through recognition of asymmetries and ‘Southern’ governments become allies in the search for more policy space (Nelson and Dorsey, 2007). In sum, through composite strategies campaigners balance the advantages of joining efforts with the management of diversity. How can this special type of campaigns contribute to democratisation of trade politics?

The contributions to transnational discursive democracy can be assessed in terms of the extent to which campaigns help enlarge the orientations to difference or dialogicality in discursive practices (Fairclough, 2003). Adapting Fairclough’s dialogical-relational approach to Critical Discourse Analysis (2009) to trade negotiations¹, dialogicality can be expressed in shifts in ways of acting or genres, and representing reality or discourses. This approach is suitable as will allow insights on a) the interplay between formal/governments-steered ways of acting or genres (e.g. technical and legal texts, consultations) and non-formal ways of acting (e.g. non-governmental organisations position papers and posters); and b) the struggles to reform or challenge predominant models of (economic) development as evidenced in shifts in discourses on the relation between trade and development.

3. Methodological considerations

In relation to different ways of acting, we made a distinction of genres that are commonly used within formal governmental structures, that is, used by national governments, regional and international inter-governmental organisations; and those that are used outside of them. Here texts that are produced, used, controlled or steered by governmental agents are considered as part of

¹ Structures, practices and events under examination are those related to negotiations of free trade agreements. Structures refer here to macro political and economic structures in the form of governance arrangements. Multilateral trade system as configured by WTO, regionalisation processes with varying degrees of market integration and especially those concerned in this study such as the European Union as a common market with association agreements with several countries and regions, ECOWAS and UEMOA.

genres of formal spaces².

In relation to different ways of representing economic reality, several discourses on trade and (economic) development exist. These discourses draw from economic theories and models and circulate through policy paradigms as frameworks to guide policy making. Though there is a massive literature on varieties of capitalism (Brenner et al, 2010; Bruff, 2010) and on the trade liberalisation and its impacts on poverty and inequality (e.g. Stern, 2007; Wade, 2010), an schematic categorisation of groups is proposed based on Said and Desai (2003:66) and adapted for the purpose of this study. It is built on the range of positions in relation to how global markets-oriented these positions are. Though these positions in reality to do not fit neatly in a linear spectrum, it is here broadly adopted with some considerations: a) “Supporters”, support global market integration and the WTO. Neoclassical economics provides evidence for trade liberalisation which leads to increased overall outputs. Though there are winners and losers, overall, more benefit; b) “Regressives”; global trade is ‘good if in our terms’, we could link this position to discourses that argue for ‘policy autonomy’ or ‘policy space’; c) “Reformers”, trade can and must be made more equitable, WTO could be reformed and re-distributive policies should be put in place, we could link this position to rights-based approaches and fair trade schemes; d) “Isolationists”, believe the state should be re-empowered and the WTO abolished; e) “Alternatives”, their position of global trade is neutral, it is the state and corporations that are the problem³.

In order to be able to analyse texts in contexts, data gathered through observations of events, interactions with involved organisations and interviews with key actors. A total of 59 interviews were conducted with main actors and important events were observed in the period between February 2008 and December 2009⁴. Documentation was collected based on official websites and key campaigning nodes websites. Texts were categorised according to the type of genres (technical, speeches/presentations, briefing papers, etc.) and main concepts used, assumptions and legitimisation strategies were indicators of different discourses/worldviews, though in reality, often these overlap and are mixed and re-textured by agents in one single text or speech.

4. The STOP EPAs Campaign

4.1. Campaign genres and dialogicality

EPAs were negotiated due to the incompatibility of EU preferential arrangements with ACP countries and the WTO principles of non-discrimination. The EU proposed an ambitious agenda of liberalisation and considered them as tools for reform. Several countries and organisations questioned the development-friendliness of such an ambitious agenda and raised that liberalisation of services and other areas, so called ‘Singapore issues’ had been rejected by developing countries at the WTO.

Though some organisations followed the negotiations of the Cotonou Agreement (European Union and ACP Countries 2000) and the negotiations since they began in 2002 expressing their concerns, the “STOP EPAs” campaign was launched at the African Social Forum in 2004 in Lusaka, Zambia. Member organisations of the Africa Trade Network such as the Third World Network Africa and ENDA played an important role in taking this initiative. Together with European groups, mostly

² These genres are mainly international agreements, negotiation mandates, policy papers, official guidelines and Terms of Reference for Sustainability Impact Assessments (SIA), transcribed public official speeches and transcriptions of official meetings. Those genres that are produced, used by non-governmental agents and beyond their control are mainly news articles, briefing papers and campaign materials, activities reports and press releases produced by different organisations or coalitions. Genres are not only shaped by conventions and institutions, they are also linked to time and timing in the negotiation process.

³ We adapt this category to include those positions such as those that propose non-growth, environmentally friendly economic alternatives (e.g. New Economics Foundation, 2010).

⁴ Interviews were conducted with (number of interviews is specified between brackets): European Commission and EU Member states (16); ECOWAS, Senegal and Nigeria officials (5), EU Parliamentarians Assistants (2); European Private Aid Agencies (16); West African NGOs (6); Trade unions West Africa (4), Farmers Association in West Africa (1); Private sector in West Africa (2); Media and researchers in Europe (4), Media and researchers in West Africa (3).

private aid agencies, they formed a core campaign coalition of about 30 groups. In 2007 there were at least 217 groups in 49 countries comprising seven regional networks and four international organisations taking actions on special campaign days⁵. There was a diversity of organisations involved: private aid agencies and solidarity groups predominantly in Europe, farmers associations, trade unions, private sector associations such as traders and manufacturers associations more notoriously for example in West Africa. Other groups involved were environmentalists, women and students'/youth groups. The campaign's coalition was loose in its organisational form. The core group made proposals which were taken up by a wider campaign coalition composed by local activists groups linked through formal and informal networks and movements.

Campaign activities were diverse ranging from educational activities such as information seminars for parliamentarians or journalists to street protests and letter writing. These activities were supported by and produced various types of texts according to the activities' objectives. The FTAs Manual written by Oxfam, Action and Christian Aid (2007) is an example of texts which aimed to make technical and legal information accessible to non-expert audiences. Sensitisation efforts were aided by visual materials such as posters of which those produced by the Ghana Trade and Livelihood Coalition are a clear example. These texts circulated via email reaching groups of parliamentarians, policy makers, media, website, and shorter printed documents and leaflets for hand-to-hand distribution in events⁶. The importance of this is that documents reached some groups that would have not normally been involved in discussions on trade issues. One interviewee referred to one of the manuals as 'my bible on trade' and this as reason for him to get involved in the campaign (Interview with agricultural workers trade union leader in Ghana, 2009).

However, we see that the number and the kinds of groups are not reflected tidily as in a mirror in the 'voices' that appear in texts produced. An analysis of the intertextuality in texts shows that different voices are accounted for in later texts of the campaign, and in a limited way. In the case of the EPAs campaign a key text is that which is jointly signed by both European and ACP groups at the beginning of the campaign (EPA Coalition, 2004). This is a paper with the purpose of responding and clarifying the reasons for opposing EPAs "in their current form", that is, as proposed by the EU. In terms of its orientation to difference, the text shows high intertextuality: it contains 18 direct quotes and 42 references to non-campaign issued documents. However, it is striking that all of these quotes and references are related to official documents or persons with high academic credentials. No quote appears by either coalition members or related civil society groups that would be affected by the EPAs. Though it is a position paper, the voices of 'we' or 'civil society' seem to be hidden. The legitimisation strategy of these arguments is not built only on a civil society 'unreasonable' claims, but mostly on references to many 'official' voices that support these claims. In this sense, legitimisation is built on authorisation by making references to authorities (most notably ACP officials, parliamentarians); and on rationalisation, appealing to existing agreed rules in the frame of the WTO and UN, and references to the MDGs. The whole text is built to challenge the EU approach to the EPAs by presenting "five myths", basically, that they do not contribute to development. Arguments for depicting EU's approach as myths are built on several 'voices': those of ACP and the same EU as expressed in the Cotonou Agreement, a selection of ACP Presidents and Ministers, EU Member states in the form of Prime Minister's and Official Commissions statements, UN agencies, WTO provisions, East African parliamentarians and an economist of the Financial Times. It is not what 'civil society' thinks, it is what them as governments and their own institutions have agreed upon. The message of the text can be summarised as "you are contradicting yourselves", "stick to your commitments" and "those whom you say back you, do not". The signatories appear as neutral and it is portrayed as two "them" vs. "them" situations: it is credible economists and international institutions and rules which the EPAs are challenging and it is the EU vs. ACP governments.

5 This is calculated based on signatories of three key campaign statements: a) Six reasons to oppose EPAs, November 2004, signed by 15 groups, from 13 countries, comprising one continental network, two international ones, and national forums/ coalitions www.stopepa.de/img/six-questions-on-epas.pdf, b) Harare Declaration, March 2006, signed by 30 groups in 19 countries, www.twnafrica.org and c) STOP EPAs Day Statement, 27 September 2007, signed by 217 groups from 49 countries, comprising seven regional networks and four organisations of global scope www.foeeurope.org/publications/2007/StopEPAs_JointStatement_270907_en.pdf [Accessed 4 December 2009]

6 observed in UNCTAD conference 2008; at hearing at the European Parliament 9 April 2008.

Civil society task appears as to point out these inconsistencies, intertextuality of the text is high but mostly to official documents, demanding accountability rather than expressing directly the needs or positions of farmers, workers, women or citizens. This contrasts with later texts, representing the period of consolidation of the campaign in which more and different opinions appear more strongly, for example, including quotes of representatives of farmers (e.g. Oxfam, 2008, seminar organised by IFAD 2007). The emergence of different voices does not necessarily mean that the dialogicality in terms of the range of representations of economic reality (deeper underlying paradigms) increases, but it makes it more likely.

Different representations emerge during the discussions over the main message or slogan “STOP EPAs (in their current form)”, some groups favoring reforms while others rejecting the negotiations altogether. The central common idea was that the scope and pace of trade liberalisation had to be put into question if development dimensions were to remain central in the agreements. EPAs are presented as equivalents of unrestricted trade liberalisation, which is signified in a negative manner. EPAs are presented as a bad option through the use of negatively loaded lexicalisation: “devastating”, “damaging”, “major losses”. Though EPAs are presented as a bad option, the texts do share basic assumptions with the EC propositional assumptions: “trade can bring benefits”, “it can be a powerful tool”, “a healthy economy is a competitive one”.

The campaign mostly challenged the asymmetries in power and that conditions are not present for ACP, presented as poor and dependent, to be able to compete with the EU, presented as rich and ambitious. Though basic liberal assumptions were retained, it was the pace and scope of liberalisation which were contested, as well as the support for these economies to be able to deal with supply-side constraints, reforms and adjustment costs. The role of the state, through countries socio-economic policies in general, supported by external aid, are important to address these constraints and costs. Campaign texts signed by most groups reflect an overall a reformist approach which we can place in the social/mixed economy paradigm. In this line of thinking, the scope of WTO-compatible policy alternatives was expanded. A contribution to the definition of WTO-compatible alternatives was the made by commission of studies to institutes perceived as more independent, technically competent and objective. One useful example is the 2006 ECDPM report “Alternative (to) EPAs, Possible scenarios for the future ACP trade relations with the EU” which showed WTO compatible options, not signed but financed by Oxfam.

The reformist line usually adopted by the networks of NGOs and private aid agencies contrasts with texts in which a more isolationist approach is adopted, usually declarations or civil society statements (e.g. EPAs coalition 2, 2007a and 2007b). In these declarations there is a categorical rejection to trade liberalisation. In the case of EPAs, it seems as ‘less evil’ to have WTO-compatible alternatives when there is an overall opposition to the underlying principles of the multilateral trade system as structured through the WTO. While European private aid agencies had a more reformist approach, some of their main partners in Africa opposed discursively the negotiation of free trade agreements altogether like some groups within the Africa Trade Network. Though there were different positions on the EPAs there were common concerns and thus, incentives for cooperation⁷. Some of the analysis isolationists made was that even if reformist approaches were put forward and successful, at least, they would delay the process. The variation in types of approaches denotes the coexistence of different views within the campaign.

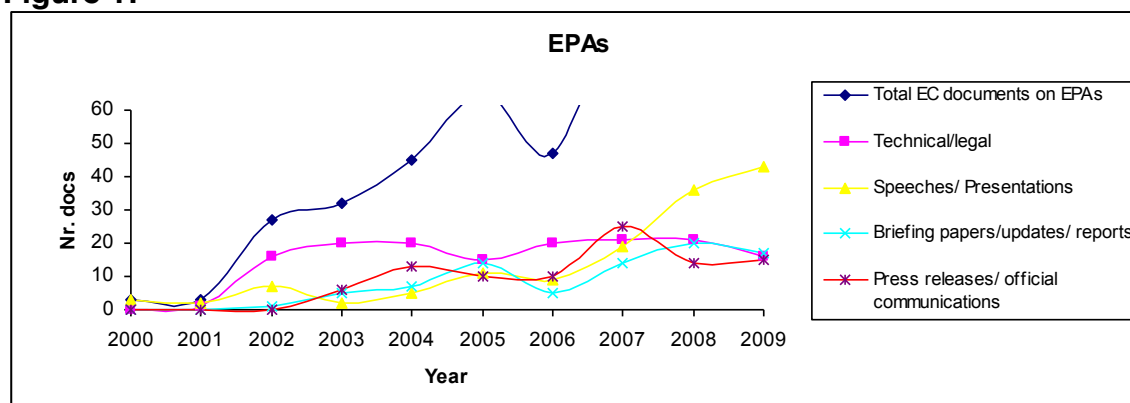
In sum, the campaign contributed to addressing two type of constraints: first, activities and spaces were created which facilitated the participation of those societal groups that, though possible affected, would not have been informed nor taken part in consultations; secondly, research, information and reflection activities facilitated the expression of different views on the matter, though they concentrated more on the level of policy proposals, rather than deliberations on underlying economic paradigms and worldviews.

4.2. Effects on genres and dialogicality

⁷ One campaigner from West Africa explained the need for compromises: “When you are clear about your positions, it is easier to be flexible about the tactics”. Campaigners needed allies in the ‘other’ region as they could facilitate access to strategic information and analysis from the different regions, help address the challenge of scarce human and financial resources and enhance the overall legitimacy and credibility of the campaign.

The effects of the campaign were manifold. The groups directly targeted by the campaign such as parliamentarians, EU member states and civil society groups, explained they were made aware of possible negative implications, thus asked for more information to the EC and their own governments. These requests stimulated the organisation of seminars and consultation meetings, the production of briefing papers and the exchange of public and private letters. Evidence from interviews suggests that many actors, previously not informed or engaged in trade negotiations were made aware of the EPAs, either by campaigners or on the initiative of the EC. This was clearly the case of parliamentarians, journalists and trade union leaders who received briefing papers. The fact that concerns were raised in a number of fora forced negotiators to explain in several ways the development dimensions of the agreements and the reasons of their positions, in cases when possible benefits were taken for granted. An indication of the increase of documents available at the EC's website on the negotiations is illustrated in Figure 1. It is also observable that technical documents are joined by short an easy-language briefing papers and speeches/oral presentation as the most numerous types of texts. There is shift from predominantly technical and legal texts to engagement with styles of non-formal spaces (e.g. EU 2008a and 2008b). A second indication was the involvement of media experts by EC as according to some EC officials, the problem with the EPAs was that they had not been well communicated about. Thus, numerous 'power point' presentations were made available on-line and the number of seminars and public events on the topic increased. This was acknowledged by one of the EC officials which stated "in discussions about EPAs with civil society, which is all the time now...".

Figure 1:



Source: own calculation based on documents search engine of DG-Trade Website.

Even though it is clear that more spaces for exchange were created partly as a result of how contentious the issue became, it is difficult to conclude directly that the quality of dialogue and deliberation improved (e.g. Bizarri and Iossa, 2007 and Weller 2008). Shifts did take place in the level and kinds of intertextuality in terms of reference to different voices. Groups of critics are directly and indirectly referred to. Two examples are the open letter to anti-poverty campaigners and the open letter in response to concerns by UK NGO Traidcraft (Michel and Mandelson, 2007 and Ashton 2009a). An important shift appears in intertextuality if we compare early texts by the European Commission (e.g. Mandelson, 2006) in which basically the main message is 'There is no alternatives to EPAs' and newer texts of a more dialogical approach post-2007 deadline. In March 2009 Commissioner Ashton responds directly to the critics in her address to the European Parliament (Ashton, 2009b) and ensures that the EC would be as flexible as possible and put on hold issues such as public procurement. Though in later EC texts critics are directly acknowledged and more flexibility is promised, there are no changes in the underlying principles of a liberal approach to trade and development. There is no engagement with the underlying worldviews related to various groups of critics. This was confirmed by one EC official who expressed that it was difficult for them to engage in dialogue with groups that do not share basic concepts and assumptions such as the belief that trade is good for development.

The comparison between assumptions implicit in campaign and official texts shows that there is no disagreement on the assumption that trade is good for development and that ACP economies need to be integrated into the world economy. However, the ‘how’ of this integration is a matter of debate. The campaign contributed to challenge the liberal discourse of trade and development in the sense that it questioned the scope and pace of liberalisation, reinforcing ACP positions which demanded maximum possible flexibility and recognition of asymmetries, especially in market access reciprocity. While liberals acknowledge the fact there might be losers as a result of economic adjustments, there is a strong assumption that overall most stand to gain. Campaign discourses supported the demands and concerns of West Africa, especially on the fact that there should be necessary conditions and support measures that are needed to deal with adjustment costs. The campaign pushed for limiting the trade agreement to goods, excluding so called “Singapore issues”. Officially ECOWAS negotiators did not have a mandate to negotiate services (ECOWAS, 2003), asked for an extension of the WTO waiver arguing the need for truly development agreements (ECOWAS, 2007; Bilaterals 2009). The assumption that liberalisation of services and public procurement markets would be beneficial to ACP countries was put into question and de-naturalised and the importance of the role of the state was highlighted.

Table 1: Summary main findings

	Stop EPAs campaign
Period	2004-2010
Campaign coalition	Europe: Private Aid Agencies and related support groups in the solidarity movement. West Africa: local Development NGOs, associations of small-scale farmers, associations of small enterprises, trade unions, women, and students/youth.
Campaign genres	Use of formal and non-formal spaces
Campaign Dialogicality	Coexistence of reformers, isolationists and to a less extent alternative, with a strong emphasis on development rationale, policy space, the right to development,
Effects on negotiations genres	Considerable diversification of genres from technical to accessible short documents and presentations
Effects on negotiations dialogicality	Rhetorical acknowledgment of some social and environmental concerns by the EU and reinforcement of cautious West African positions. The basic liberal paradigm remains predominant.

5. Conclusions

The campaign contributed to deepening democracy in a number of ways. Various types of civil society groups were able to organise and undertake advocacy and related educational activities, especially to involve marginalised groups and parliamentarians. These activities contributed to enrich dialogicality. Dialogicality in campaigns discursive practices is reflected in three main characteristics. First, a diversification of genres helps to bridge formal and non-formal spaces genres. Secondly, these bridges facilitate the involvement and participation of different groups. And thirdly, reformist, isolationist and alternative discourses coexist, but overall challenging the predominance of neoliberal trade = development discourse. Though reproducing a liberal framework of international trade, more spaces for other views are created, thus, contributing to politicisation of the issue. The scope and pace of liberalisation as proposed by the EU were challenged, arguing for a more central development

orientation of the agreements.

The combination of “reformist” and “isolationist” approaches in a transnational composite campaign managed to raise doubts on the developmental credentials of the predominant discourse of “trade liberalisation = growth = development”. Voices coincided on the need of certain conditions for these apparently beneficial policy options to work: mainly investment, reforms and policy space to deal with integration into the global economy according to national and regional priorities.

The campaign contributed to nurturing debates in a transnational public sphere dominated by corporate interests and media conglomerates. A first step is to bring up views to the forefront that challenge taken-for-granted knowledge formations. Campaigns contribute to democratising trade negotiations, opening spaces for reflection. However, campaigning groups have not allocated time for reflection on the scope of alternatives at a deeper level. The liberal paradigm needs further analysis in relation to the current environmental challenges (limits of natural resources, economic growth, consumerism as a life-style) and in the light of different social and cultural identities which strive for alternatives in the broadest senses.

References

Ashton, Catherine (2009a) Answer to the petition from EU Trade Commissioner to Traidcraft, 14 January 2009.

Accessible at:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142184.pdf

[Accessed: 17 February 2010]

Ashton, Catherine (2009b) Summary of Hearing of European Commissioner for Trade at the European Parliament 23 March 2009, Strasbourg: European Parliament.

Accessible at:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/139&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

[Accessed: 17 February 2010]

Bachrach, Peter and Morton S. Baratz (1962) Two Faces of Power. *American Political Science Review* 5: 947-952.

Berry, Craig and Clive Gabay (2009) Transnational political action and ‘global civil society’ in practice: the case of Oxfam. *Global Networks* 9 (3):339-358.

Bilaterals/ Peace FM/ (2009) EPA negotiations in limbo (Declarations by Mohammed Daramy on 30 September 2009) Press Article.

Accessible at:

www.bilaterals.org/article.php3?id_article=15997

[Accessed: 10 February 2010]

Bizzarri, Kim and Mariano Iossa (2007) From Hearing to Listening: Improving the Dialogue between DG Trade and Civil Society. Brussels: Action Aid Knowledge Initiative, Friends of the Earth Europe, Solidar.

Available at:

http://www.foeeurope.org/publications/2007/FromHearingtoListening_mar07.pdf

[Accessed: 10 February 2010]

Brenner, Neil, Jamie Peck and Nik Theodore (2010) Variegated neoliberalisation: geographies, modalities and pathways, *Global Networks* 10 (2): 1-41.

Brock, Karen and Rosemarie McGee (2004) Mapping Trade Policy: Understanding the Challenges of Civil Society Participation. Sussex: IDS Working Papers (225).

Bruff, Ian (2010) European varieties of capitalism and the international, *European Journal of International Relations* (forthcoming).

Cox, Robert W. (1999) Civil Society at the Turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World Order. *Review of International Studies* 25: 3-28.

Della Porta, Donatella and Tarrow, Sidney (2005) Transnational Protest and Global Activism

Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

De Sousa Santos, Boaventura (2003) *The World Social Forum: Toward a Counter-Hegemonic Globalization*, Coimbra.

Dryzek, John S. and Patrick Dunleavy (2009) *Theories of the Democratic State*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan.

Dür, Andreas and Dirk De Bièvre (2007) Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy* 27(1): 79-101.

ECDPM (2006) Policy Management Report 11: Alternative (to) EPAs Possible scenarios for the future ACP trade relations with the EU. Maastricht: ECDPM.

Accessible at:

<http://www.ecdpm.org/>

[Accessed 3 November 2009]

ECOWAS (2007) Ministers Declaration, 5 October 2007.

Available at:

<http://www.epa.ecowas.int>

[Accessed 3 November 2009]

ECOWAS (2003) Decision A/DEC.8/ 01/ 03 Concerning West Africa's Preparations for the Negotiation of Economic Partnership Agreements (EPA) with the European Union. Twenty-sixth Session of the Conference of Heads of State and of Government. Dakar: ECOWAS.

EPAs coalition 1 (2009) Critical issues in the EPA negotiations, An EU CSO discussion paper1, August 2009.

Accessible at:

http://www.stopepa.de/img/Critical_issues_090828.pdf

[Accessed 16 February 2010]

EPAs coalition 1 (2004) Position Statement Six Reasons to Oppose EPAs in their Current Form, November 2004, signed by Action Aid, Africa Trade Network, Agir Ici, Both ENDS, CAFOD, Christian Aid, ENDA, Eurostep, EcoNews Africa, Mwengo, Oxfam, SEATINI, Traidcraft, TWN Africa, 11.11.11.

Accessible at:

<http://www.stopepa.de/img/six-questions-on-epas.pdf>

[Accessed: 17 February 2010]

EPAS coalition 2 (2007a) STOP EPAs Day Statement, 27 September 2007.

Accessible at:

www.foeeurope.org/publications/2007/StopEPAs_JointStatement_270907_en.pdf

[Accessed 4 December 2009]

EPAS coalition 2 (2007b) STOP EPAs Day Statement, 14 April 2007.

Accessible at:

www.stopepas.de

[Accessed 4 December 2009]

Esty, Daniel (2002) The World Trade Organization's legitimacy crisis, *World Trade Review* 1 (1):7-22.

European Union and Africa, Caribbean and Pacific countries group (2000) *Cotonou Agreement between the European Union and ACP Countries*. Cotonou: European Union.

Available at: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_en.pdf

[Accessed 3 November 2009]

European Union, European Commission (2010) *European Commission Website Civil Society Dialogue*.

Accessible at:

<http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/>

[Accessed: 9 February 2010]

European Union, European Commission (2006) *Global Europe: Competing in the World*

Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf

[Accessed 10 February 2010]

European Union (2008a) Six common misconceptions about Economic Partnership Agreements. Brussels: European Union.

Accessible at:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/january/tradoc_137484.pdf

[Accessed 17 February 2010]

European Union (2008b) Fishing for the truth: Is Europe really destroying African fisheries industries? Brussels: European Union.

Accessible at:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140019.pdf

[Accessed 17 February 2010]

Fairclough, Norman (2009) A Dialectical-Relational Approach to Critical Discourse Analysis in Social Research, in Wodak, Ruth and Michael Meyer (eds) *Methods of Critical Discourse Analysis* (Second Edition), pp.162-186. London: Sage.

Fairclough, Norman (2003) *Analysing Discourse, Textual Analysis for Social Research*. London: Routledge.

Gaventa, John (2006) *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate*, Working Paper 264, IDS Sussex.

Icaza, Rosalba, Peter Newell and Marcelo Saguier (2009) *Democratising Trade Politics in the Americas: Insights from the Women's, Environmental and Labour Movements*, IDS Working Paper Series. Sussex: IDS.

Icaza, Rosalba (2010) *Global Europe, Guilty! Contesting EU neoliberal governance for Latin America and the Caribbean*, *Third World Quarterly*, 31 (1): 123-139.

IFAD (2007) Policy seminar: "Economic Partnership Agreements (EPAs) between European and ACP countries: implications for smallholder farmers", 23 May 2007.

Related documents accessible at:

<http://www.ifad.org/events/epa/index.htm>

[Accessed 3 April 2010]

Katz, Hagai (2006) Gramsci, Hegemony, and Global Civil Society Networks. *Voluntas* 17 (4): 332-347.

Mandelson, Peter (2006) *Press Conference on Global Europe Video*. Brussels: European Commission

Accessible at:

http://trade.ec.europa.eu/media/viewer.cfm?FileName=pmpc_041006_en.wmv&Abstract=Statement from Peter Mandelson

[Accessed 17 February 2010]

Michel, Louis and Peter Mandelson (2007) *Open Letter to Anti-Poverty Campaigners*. Brussels: European Union.

Accessible at:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/september/tradoc_136108.pdf

[Accessed 10 April 2010]

Milner, Helen V. (2002) *International Trade in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons (Eds.) Handbook of International Relations*. London: SAGE, 448-61.

Munck, Ronaldo (2006) *Global Civil Society: Royal Road or Slippery Path?* *Voluntas* 17 (4): 324-331.

Nelson, Paul and Ellen Dorsey (2007) *New Rights Advocacy in a Global Public Domain*. *European Journal of International Relations* 13 (2): 187-216.

New Economics Foundation (2010) *Growth isn't Possible*. London: New Economics Foundation.

Accessible at: http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Growth_Isnt_Possible.pdf

[Accessed: 17 February 2010]

Newell, Peter and Diana Tussie (2006) *Civil Society Participation in Policy-Making in Latin America: Reflections and Lessons*. Sussex: IDS.

Oxfam International (2008) *Partnership or Power Play*, Oxfam Briefing Paper No.110. Oxford:

Oxfam.

Accessible at:

http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp110_europe_EPAs_trade_deals_with_acp_countries_0804.pdf

[Accessed: 14 February 2010]

Said, Yahia and Meghnad Desai (2003) Trade and Global Civil Society: The Anti-Capitalist Movement Revisited in Mary Kaldor, Helmut Anheier and Marlies Glasius (eds) Global Civil Society, pp. 59-85. Oxford: Oxford University Press.

Schmidt, Vivien A. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, Annual Review of Political Science 11:303-326.

Scholte, Jan A. (2005) Civil Society and Democracy in Global Governance in R. Wilkinson The Global Governance Reader, pp. 322-340. London: Routledge.

Stern, Robert M. (2007) The Multilateral Trading System Discussion Paper No. 569. University of Michigan

Accessible at:

<http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers551-575/r569.pdf>

[Accessed: 10 February 2010]

Teivainen, Teivo (2002) Enter Economism, Exit Politics. Experts, economic policy and the damage to democracy. New York: Zed Books.

UNCTAD (2007) Unctad Trade and Development Report 2007: Regional Cooperation for Development. Geneva: UNCTAD

Accessible at:

http://www.unctad.org/en/docs/tdr2007_en.pdf

[Accessed 17 February 2010]

Van den Bossche, Peter (2008) NGO involvement in the WTO: a Comparative Perspective, Journal of International Economic Law 11(4), 717–749.

Wade, Robert (2010) Does trade liberalization contribute to economic prosperity? in Peter Haas and John Hird (eds), Controversies in Globalization, Congressional Quarterly Press. New York: Sage.

Wainwright, Hilary (2004) Civil Society, Democracy and Power: Global Connections in Anheier, Helmut, Marlies Glasius and Mary Kaldor (eds.) Global Civil Society 2004/5. London: Sage.

Weller, Christina (2008) Dialogue of the Deaf. An assessment of Europe's developmental approach to trade negotiations, Utrecht: ICCO.

Accessible at:

<http://www.icco.nl/documents/pdf/31-10.Dialogue-Deaf.pdf>

[Accessed 17 February 2010]

Woods, Ngaire (2007) Multilateralism and building stronger international institutions in Ebrahim, Alnoor and Weisband, Edward (eds.) Global Accountabilities, Participation, Pluralism, and Public Ethics, Cambridge: Cambridge University Press.

WTO (2010) Organisational Website, Sections dedicated to NGOs

Accessible at:

http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/ngo_e.htm

[Accessed: 9 February 2010]

Introducción

La recuperación del sistema democrático argentino requirió un gran esfuerzo para alcanzar la efectiva subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades de gobierno elegidas por esa vía y su pleno compromiso con la Constitución Nacional. Como lógica consecuencia de nuestra historia más reciente, los primeros años de esa transición democrática muestran una especial dedicación de la clase dirigente hacia el logro del control civil sobre el sector castrense, tendiente a prevenir nuevas disrupciones al orden constitucional, al tiempo que a dar tratamiento jurídico a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar.¹

Esta suerte de “seguro contra golpes de Estado” derivada de una política signada por la juridización de la relación entre civiles y militares², se convirtió por largo tiempo en el sello y eje distintivo del área de la defensa en la Argentina. Por años esa visión limitada de la gestión política del sector fue acompañada - ya sea por desconocimiento, debilidad o mera indiferencia-, por una capacidad errática por parte de la clase política para ejercer de manera sostenida su legítima autoridad sobre las fuerzas armadas, dotándolas de nuevas definiciones operativas e institucionales.

Por cierto que el proceso de recuperación democrática reclama, entre otras cuestiones, que las fuerzas armadas se encuentren políticamente subordinadas a las autoridades de gobierno elegidas por esa vía, y el mayor o menor grado de control político efectivo que los gobiernos elegidos democráticamente puedan ejercer sobre ellas constituye un indicador de peso a la hora de explicar los avances, retrocesos y asignaturas pendientes en materia de consolidación del régimen político de gobierno.³

Sin embargo, la rehabilitación y profundización de la función de mando político-civil sobre las fuerzas armadas requiere entender el gobierno político de la defensa en un sentido mucho más amplio que el de la llana subordinación militar a las autoridades democráticas.

Fruto de esta concepción expandida, el actor político se transforma necesariamente en un actor protagónico que, por su parte, debe asumirse como tal, reconociendo las responsabilidades que trae aparejadas su rol de conductor político del sistema de la defensa. No se trata de ejercer un mero control sobre las fuerzas armadas, sino de desarrollar una voluntad y una capacidad de gobierno sostenida en el tiempo, que complete el circuito institucional de mando democrático sobre el sector y ofrezca los lineamientos político-estratégicos a partir de los cuales debe configurarse el área frente a los cambios, oportunidades y desafíos que una nueva situación internacional y nacional traen aparejados.

Este trabajo propone una reflexión sobre el camino recorrido en torno al gobierno civil sobre el sector de la defensa en la Argentina, sus particularidades, logros y deudas pendientes.⁴

El modelo delegativo de la defensa

En 2006, por primera vez en la historia y luego de 23 años de la recuperación del sistema democrático argentino, el Poder Ejecutivo Nacional convocó al Consejo de Defensa Nacional (CODENA) a fin de que éste elaborara un “Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional”.⁵ En la ceremonia que dio inicio a las sesiones de trabajo del Consejo, la Ministra de Defensa advirtió que “por diversas razones, durante la etapa democrática que se inaugura en 1983, y más allá de iniciativas individuales, en el ámbito de la defensa nacional ha existido una significativa ausencia del poder civil en lo vinculado al establecimiento, planificación y control de políticas del

área así como en lo referido a la administración superior de las Fuerzas Armadas”.⁶

En efecto, la mayoría de los analistas de las cuestiones de defensa coinciden en señalar que a lo largo del período señalado, las relaciones civil-militares en la Argentina fueron adquiriendo de manera progresiva una fuerte impronta caracterizada por una paradójica convivencia entre la subordinación de las fuerzas armadas al ordenamiento político democrático por una parte, y un marcado déficit en la dirección, gestión y control de los asuntos de la defensa por parte de las autoridades de gobierno político por la otra; particularmente, en lo que al ejercicio efectivo del mando y conducción de las fuerzas armadas atañe.⁷

Desde la recuperación democrática, los responsables políticos del sector de la defensa limitaron su accionar a la adopción de iniciativas menores y medidas de coyuntura que nunca pusieron en cuestión la necesidad de llevar a cabo una reforma integral del sistema defensivo-militar, orientada a dar cuenta de los cambios ocurridos tanto en el plano interno como en el internacional, especialmente a partir del fin de la Guerra Fría y la solución a las viejas controversias con los países vecinos, que por años habían marcado el ritmo de las relaciones entre los Estados y afectado en distintos grados el clima general de la región,⁸ y que sin dudas, tenían un impacto directo en la configuración, objetivos y estructura del aparato de la defensa argentino.

Incluso un hito tan relevante como la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional en 1988, fruto de un debate parlamentario que logró avanzar en la definición institucional del rol de las fuerzas armadas en la Argentina, tuvo en la práctica un muy limitado alcance.⁹ La ausencia de reglamentación por 18 años y, por ende, la imposibilidad de volver operativo el sistema institucional de defensa nacional delineado en dicha norma, no hizo sino, una vez más, poner de relieve la apatía y falta de voluntad de la dirigencia política democrática para asumir su rol de conductor de ese sistema y la persistencia de un **modelo delegativo de la defensa**.¹⁰

Consecuentemente, la ausencia de gobierno político del sector derivó en una situación de ejercicio formal del mando, esto es, una situación signada por una conducción limitada casi de manera exclusiva al cumplimiento de actos protocolares, procedimientos formales y prácticas simbólicas, que muy poco tenían que ver con la conducción superior sobre el sistema defensivo-militar, esto es, como la instancia de dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa nacional que históricamente habían sido desarrolladas de hecho, de manera autónoma y compartimentada por cada una de las fuerzas, de acuerdo a las orientaciones de las sucesivas cúpulas castrenses a cargo.¹¹

El propio Ministerio de Defensa recogía esa percepción en 2006, cuando la titular de la cartera señalaba que la ausencia del actor político democrático en el nivel de conducción del sistema defensivo “...reiteraba una actitud tradicional del poder político que, históricamente, se había desentendido de los temas de la defensa y había delegado el manejo de los mismos en las Fuerzas Armadas”¹².

Esta ausencia, fruto de la aplicación de un modelo delegativo de la defensa que prevaleció durante los 26 años de recuperación democrática fue, en definitiva, la que dio lugar a la recreación permanente de espacios de autonomía en el ámbito de cada una de las fuerzas armadas y con ello, a la formulación e implementación de planes de organización y funcionamiento específicos a cada una de estas instituciones castrenses - la mayor parte de las veces inconsultos, muchos de ellos incompatibles entre las mismas fuerzas -, que tornaron imposible la definición de un auténtico plan integral de modernización del sector de la defensa.

El gobierno civil de la defensa

Estas mismas deficiencias de conducción política registradas a lo largo de los últimos 26 años son

las que, por contraste, permiten una definición del control civil de las fuerzas armadas, entendido como “el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responda a una decisión de las autoridades civiles”.¹³

Se observa entonces que el gobierno civil sobre las fuerzas armadas se estructura sobre la base de dos condiciones básicas superadoras de aquel modelo delegativo que había primado en un largo primer periodo de democracia: por parte del lado civil requiere el ejercicio efectivo del mando sobre las fuerzas; lo cual implica una conjunción de voluntad de mando, conocimientos técnico-profesionales y capacidad operativo-instrumental; mientras que, por parte del lado militar, demanda la existencia de un mínimo de voluntad de obediencia y de consenso acerca de la legitimidad incuestionable de tales autoridades.

Así pues, la aplicación de un diseño como el descripto rompe con cualquier intento de simple esquema monocausal de mando-obediencia, supera el modelo delegativo y demanda a las autoridades gubernamentales un compromiso sostenido orientado a desarrollar un conjunto de capacidades de gestión, vínculos y establecimiento de prácticas institucionalizadas que exceden por mucho a aquellas relativas a la subordinación de las fuerzas armadas al orden democrático, primera gran condición para su pleno gobierno, pero que de ninguna manera agota las responsabilidades del sector político sobre el sector de la defensa.

Por el contrario, esta definición reclama al sector político el pleno ejercicio de las atribuciones vinculadas a la formulación, ejecución y control de la política de defensa, y, en su marco, la definición de la misión asignada a las fuerzas armadas y las actividades que estas deben realizar en épocas de paz, esto es, el establecimiento de un conjunto renovado de parámetros vinculados a la organización y funcionamiento regular de las mismas, la elaboración de los presupuestos requeridos para su desempeño y el control de la aplicación de los recursos conforme las orientaciones señaladas; así como también, el establecimiento de un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa en el que se identifiquen los riesgos y/o las amenazas que, eventualmente, puedan requerir el empleo de la fuerza militar.

En 2006 esta concepción del gobierno civil de la defensa se manifestaba en la orientación que la cartera de Defensa había decidido imprimir en su gestión, a partir de un diagnóstico que llevaba a concluir que “el principal asunto de la defensa nacional en la actualidad no es la posibilidad de una acción militar agresiva inminente contra la República Argentina, ni tampoco la existencia de una situación estratégica regional crítica desde la perspectiva de la defensa militar. La realidad es que la defensa nacional, como política de Estado, tiene el desafío de **avanzar y producir una profunda readecuación del sistema de defensa y de las fuerzas armadas**, a los efectos de colocarlas a tono con el escenario regional vigente y volver más eficiente y racional el desempeño y la organización del sistema en su conjunto, todo ello en el marco de los recursos presupuestarios que difícilmente van a ser incrementados de manera significativa durante un largo período de tiempo.”¹⁴

Debe quedar suficientemente claro entonces que el ejercicio efectivo del gobierno político de la defensa supone como condición sine qua non la manifestación de una firme voluntad política de dirección del sector por parte de las autoridades gubernamentales. El efectivo gobierno civil sobre la defensa sólo ocurre cuando los conductores elegidos democráticamente para ejercer esos roles tienen y hacen uso de un poder suficiente sobre el sector militar, no sólo para conducir de manera general la política del área, sino para definir los objetivos y organización general de la defensa nacional, para formular y llevar adelante las políticas específicas de la defensa y para evaluar la implementación de esas políticas definidas por el nivel superior de conducción.¹⁵

Sin esa disposición a asumir el compromiso de apropiarse de la problemática, convertirla en objeto de política pública y dirigir la acción de gobierno sobre ese sector - incluyendo, por cierto, la

conducción político-institucional de las fuerzas armadas en lo relativo a su estructuración doctrinal, organizativa y funcional - no estarán dadas las condiciones para revertir el signo característico de una etapa institucional en la que la democracia argentina conjugó de manera conflictiva el desgobierno político y la autonomía militar, dando lugar a que, por falta de adecuados controles sobre el área, viejas prácticas fueran protegidas y realimentadas a lo largo del tiempo.

Así, este compromiso presupone no sólo la formulación, implementación y control de las políticas y de las estrategias de defensa nacional, sino también, la conducción político-institucional de las Fuerzas Armadas en todo lo relativo a su estructuración doctrinal, organizativa y funcional.

Ello requiere tanto la posesión de ciertos conocimientos de naturaleza técnica sobre un amplio espectro de cuestiones propias de la defensa, así como la capacidad operativo-instrumental necesaria para que, una vez implementadas las políticas y las estrategias decididas, éstas puedan ser controladas y evaluadas de manera adecuada. Es importante recordar una vez más que precisamente uno de las más serias consecuencias de esos años de delegación en los propios mandos militares y falta de atención de las autoridades civiles del área sobre los asuntos de la defensa había sido la de un conocimiento insuficiente sobre tal problemática.¹⁶

Necesariamente entonces, la (re)construcción de las capacidades de gestión requeridas tiene lugar a través de los ministerios del ramo, que conforman, sin excepción, la principal y directa instancia gubernamental responsable del ejercicio regular y sistemático de gobernar la defensa.

De allí, pues, la importancia asignada al fortalecimiento de la gobernabilidad política y, con ello, a la reconstitución del Ministerio de Defensa, entendida como la institución política primaria a cargo de la coordinación de la mayor parte del conjunto de problemáticas vinculadas a las relaciones cívico-militares y el nexo más importante en contextos democráticos para la efectiva consolidación del control civil sobre el aparato defensivo.¹⁷

Implicancias del gobierno civil de la defensa

Ahora bien, a efectos de determinar cómo encauzar el referido proceso de reconstitución institucional, conviene preguntarse ¿qué labores comprende centralmente el gobierno político de la defensa nacional? En términos generales podría señalarse que el gobierno de la defensa comprende dos tipos de labor en función de las cuales se estructura la totalidad de la actividad gubernamental del área. En primer término, dicha actividad implica asumir un conjunto de responsabilidades que hacen a la **dirección superior del sistema institucional de defensa nacional**. Ello incluye:

1.- La gestión del conocimiento. La producción, gestión y análisis del conocimiento vinculado a la elaboración de un cuadro de situación de las eventuales problemáticas y/o riesgos que puedan vulnerar y/o afectar la situación de defensa nacional y que, en virtud de ello, resulten imprescindibles para planificar la actividad militar; así como también, del conocimiento relativo a la formulación de un diagnóstico institucional comprehensivo del sistema militar en cuanto a su estructuración organizativa y funcional.

2.- La formulación de estrategias, directivas y programas. El diseño, formulación y control de la aplicación de las estrategias, directivas y programas dirigidos a promover la actualización y transformación del sistema defensivo-militar con la finalidad de asegurar la correspondencia de su organización y funcionamiento con los imperativos derivados de la realidad político-institucional interna y del sistema internacional; así como también, la elaboración de instrumentos que permitan la evaluación de la implementación de las estrategias, directivas y programas decididos.

En segundo término, el gobierno político de la defensa implica la realización de un conjunto de labores y actividades que hacen a la **administración general del sistema defensivo-militar**, entre las cuales se cuentan:

1.- La planificación, evaluación y control de la ejecución del presupuesto del sistema institucional de defensa, de sus componentes fundamentales, de las sub-jurisdicciones y, en su marco, de los programas presupuestarios principales de cada uno de ellos; asegurando que la asignación de los recursos económicos y financieros se corresponda enteramente con las estrategias y directivas formuladas por las instancias de dirección superior del sistema institucional de defensa.

2.- La planificación, dirección y gestión económica, financiera, contable y patrimonial del sistema defensivo-militar, de sus componentes y dependencias.

3.- La planificación y gestión de las necesidades y requerimientos en materia logística e infraestructural, asegurando la consolidación de la demanda y la actuación como cliente único, la eficiencia en el gasto e inversión y, fundamentalmente, la adecuación de los planes y programas a las estrategias y directivas emanadas de las instancias de definición política.

4.- La planificación, administración y gestión de los recursos humanos del sistema defensivo-militar, promoviendo la satisfacción de las necesidades cuantitativas y cualitativas que presenta el sistema de defensa en el corto, mediano y largo plazo.

5.- La asistencia jurídica del sistema defensivo-militar mediante el desarrollo de labores de asesoramiento y producción de dictámenes jurídicos, sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios; y la denuncia ante la justicia penal competente de los eventuales delitos de acción pública cometidos por personal militar;

6.- La dirección de las relaciones institucionales del sistema defensivo-militar a través de la gestión de las relaciones y la coordinación institucionales con otros organismos, siempre que no se trate de las propias labores militares de carácter operacional.

Así, pues, queda claro que una reestructuración organizacional del Ministerio de Defensa debería orientarse centralmente a establecer nuevos parámetros y pautas organizacionales y de funcionamiento mediante la creación de un conjunto de áreas abocadas específicamente al ejercicio de la dirección superior y de la administración general del sistema defensivo-militar a partir de una clara perspectiva estratégica.

Sin embargo, ello resulta insuficiente si el objetivo es fortalecer la capacidad de dirección y gobierno del sistema institucional de defensa y no resulta per se garantía de buenas decisiones, eficaces y efectivas.¹⁸

De la misma forma en la que la subordinación militar a la conducción civil no agota la problemática del gobierno político de la defensa, la enunciación de una determinada arquitectura institucional no puede ser considerada como un objetivo suficiente en sí mismo.

En este caso, la **profesionalización de la función pública especializada** es condición fundamental para asegurar el real ejercicio de las competencias directivas de la nueva organización, esto es, la recuperación de la cuestión de la defensa a la esfera de las políticas públicas y la

recreación institucional de gestión sobre dicha problemática. Así, el proceso de reestructuración organizacional derivado de la aplicación de un modelo de gobierno civil de la defensa como el aquí discutido debe, necesariamente, reconocer la centralidad del personal público como factor clave para el éxito de la reforma del área.

El fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional requiere entonces la conformación y capacitación permanente de una **burocracia civil de defensa** integrada por funcionarios y empleados altamente profesionalizados, abocados y entrenados para desarrollar la dirección, gestión y evaluación de los asuntos del gobierno de la defensa nacional, entendidos como una **política pública**.

Los funcionarios civiles deben estar en condiciones de asegurar que las preferencias políticas formuladas en el marco de la conducción superior del aparato defensivo-militar sean adecuadamente traducidas en acciones, al tiempo que deben permanecer alertas a fin de conjurar cualquier intento de evasión de obligaciones por parte del sector militar. Consecuentemente, esto implica la necesidad de contar con una masa crítica de personal civil conocedor de la problemática, instalado dentro de las estructuras institucionales de la defensa.¹⁹

Por cierto, la formación de una masa crítica entrenada en estos asuntos requiere revertir la sostenida apatía política que ha caracterizado las relaciones civil-militares argentinas desde la recuperación democrática, permitiendo con ello el acercamiento, la familiaridad y la formación específica de cuadros políticos con conocimiento de las políticas públicas vinculadas a la cuestión de la defensa.

Por otra parte, es importante dejar claro que el desarrollo de una masa crítica de profesionales civiles de la defensa no debe entenderse como un programa orientado a la formación de académicos en la materia, sino a la preparación, **especialización y actualización** de funcionarios públicos, que requieren un conjunto específico de herramientas teórico-políticas, jurídico-administrativas e instrumentales para llevar correctamente adelante la gestión y conducción del sistema de la defensa.²⁰

En ese sentido, en 2008 el Ministerio de Defensa argentino avanzó en un programa de formación de civiles especializados en defensa, tendiente a revertir el déficit crónico de profesionalización de personal que se despliega a lo largo de toda la estructura de gobierno. Esta propuesta se plasmó a mediados del año siguiente, mediante la primera edición de un curso de nivel de posgrado dictado de manera conjunta con la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

En su presentación y fundamentos, las autoridades académicas responsables de la **Especialización en Gestión para la Defensa** se hacen eco de la carencia de un cuerpo burocrático especializado, señalando que la propuesta en cuestión tiene como objetivo “formar una masa crítica de especialistas con las competencias teóricas, metodológicas e instrumentales necesarias para su abordaje y tratamiento con un enfoque estratégico de Política de Estado.”²¹

Con esa finalidad, la Especialización se propone formar profesionales que realicen aportes en los distintos espacios e instituciones donde se analizan, investigan, elaboran, ejecutan y evalúan las políticas de defensa. De esta manera, el amplio espectro definido por la propuesta cubre el campo de la investigación y la docencia, y se centra especialmente en el campo de la formulación, diseño y gestión política, sector crítico que generó la demanda de la propuesta en cuestión.

Sin embargo, es importante advertir que el sistema de la defensa argentino carece de un régimen profesional para civiles, que garantice de manera efectiva el aprovechamiento de los recursos formados en tal materia, completando el círculo que se inicia con un adecuado programa de capacitación profesional. Para ello, resulta imprescindible diseñar e implementar un **programa**

de empleo público especializado en el que se prioricen dos condiciones fundamentales.

En primer lugar, dicho programa debería estar compuesto por el personal exclusivamente destinado a ejercer funciones dentro del ámbito del ministerio. En segundo término, ese personal debería ser específicamente capacitado y entrenado en el desarrollo del quehacer básico del sector, es decir, en las labores primordiales del gobierno de la defensa nacional referidas a la dirección superior y la administración general del sistema defensivo-militar, tal como fue reseñado anteriormente. Finalmente, sobre la base de estos dos conjuntos de labores se podría entonces conformar un **servicio civil de defensa nacional** para el cual cada una de estas labores debería constituir las áreas básicas de especialización y labor cotidiana.²²

En definitiva, la recreación de una estructura ministerial como la aquí propuesta no debe enfocarse como un simple problema de diseño institucional, sino que -especialmente para el caso de nuestros países - debe entenderse como un desafío de mucha mayor complejidad, asociado a las posibilidades reales de cambio estructural, de transformación de procesos y, por último, de reemplazo de prácticas conductuales tradicionales, inmersas en un contexto de gran debilidad estructural en materia de modernización estatal.

La conformación y capacitación permanente de un cuerpo burocrático civil de defensa, entendido como un capítulo esencial en la gestión de la política pública de la defensa en democracia, constituye en ese contexto uno de los mayores retos para tal proceso de transformación. Los resultados de tal acción estarán sin dudas fuertemente ligados a la evaluación de procesos y resultados de gestión, esto es, a la calidad institucional y la capacidad gerencial sobre la problemática en cuestión, conjugadas en pos de una mejora continua de las acciones emprendidas.

Conclusiones

La conducción civil de los asuntos de la defensa implica la injerencia directa por parte de las autoridades de gobierno del área en el diseño, elaboración, planificación y evaluación de las políticas y estrategias de defensa, así como también en la administración superior presupuestaria, logística, financiera y de personal del sistema defensivo-militar. Ello requiere, por cierto, consolidar un conjunto de competencias y capacidades institucionales de gestión que viabilicen el ejercicio efectivo de la dirección superior y administración general de la defensa, asegurando que las visiones, las preferencias y/o las opciones efectuadas por las autoridades de gobierno sean traducidas de forma correcta en programas y/o acciones de defensa; para lo cual, sin duda, se requerirá la progresiva formación de una burocracia civil dedicada exclusivamente a los asuntos de la defensa.

Si bien un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad política sobre el sistema de defensa parece limitarse exclusivamente a la reconstitución de las capacidades institucionales entendidas como recursos, facultades y/o atribuciones del gobierno, ello representa solamente una parte del problema, puesto que, como sostenemos aquí, ese conjunto de poderes supone en realidad **posibilidades de hacer** que sólo adquieren materialidad mediante acciones de gobierno portadoras de las visiones generales y los propósitos funcionales del aparato defensivo definidos por la instancia de dirección superior.

La capacidad o incapacidad de gobernar “se muestra en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto, tal como listan en las disposiciones de ley, en el inventario de los recursos de hacienda o en su sistema de gasto.”²³ No se trata entonces de resolver la cuestión apelando a perspectivas formalistas que ponderan como única esfera de referencia institucional a la estructura organizativa y al andamiaje normativo del sistema de defensa, puesto que ello imposibilita incorporar al desempeño institucional - y, por ende, al conjunto de prácticas institucionales mediante las cuales todo el sistema de defensa se reproduce -, al análisis de las capacidades de gobierno de

las que se dispone.

Considerado como uno de los principales déficit político-institucional desde la reconstitución democrática en los ochenta, la construcción de capacidades institucionales en materia de dirección y gestión de la defensa asumió una centralidad inédita imprimiendo a todo el proceso de transformación del sistema defensivo militar una dinámica en la cual la formación de una burocracia civil especializada adquiere un peso fundamental en un contexto nacional signado por décadas de crisis económica, desequilibrio fiscal y reducción del aparato estatal.

A pocos años de iniciado este proceso de cambio estructural el debate permanece abierto ¿cuenta nuestro país con un Ministerio de Defensa con capacidades suficientes para desarrollar un proceso de reconversión del sistema defensivo-militar de manera integral? ¿Existen incentivos que atraigan a los dirigentes políticos hacia el conocimiento de los temas de defensa? ¿Cómo lograr una plena institucionalización del control civil en escenarios de escaso interés por tales temas? ¿Cuáles son las áreas clave para lograrlo?²⁴

Este trabajo no pretendió responder de manera acabada a este conjunto de interrogantes, sino sólo poner de manifiesto la íntima vinculación entre las posibilidades concretas de institucionalizar el control civil sobre los asuntos de la defensa y el fortalecimiento de la gobernabilidad política sobre el sistema institucional de defensa nacional a partir de la construcción y fortalecimiento de capacidades de dirección y gestión del área.

En esta relación subyace uno de los desafíos de mayor trascendencia para los próximos años, puesto que el fortalecimiento del gobierno democrático civil del área es una condición básica para atravesar con éxito un proceso de reconversión estructural de dicho sistema como el que nuestro país se ha propuesto. Este problema solo podrá ser abordado exitosamente si se lo comprende en su doble dimensión de estructura organizativa y dinámica funcional, que demanda el compromiso sostenido del actor político con esa transformación integral, que deberá aportar voluntad y pericia, en el entendimiento de que “no hay obediencia donde no hay ejercicio de mando”.²⁵

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L., Gobernanza y gestión pública. México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Bruneau, T. y Matei, C., “Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations”. En: Democratization, vol. 15, n° 5, 2008.

Bruneau, T. y Trinkunas, H., “Democratization as a Global Phenomenon and its Impact on Civil-Military Relations”. En: Democratization, vol. 13, n° 5, 2006.

Decreto N° 1168/06, Buenos Aires, 6 de septiembre de 2006. Consultado el 1° de marzo de 2010 en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/119510/norma.htm>

Diamint, R., La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. En: Nueva Sociedad, N° 213, enero-febrero de 2008.

Discurso de la Ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré en la apertura del Consejo de Defensa Nacional, Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 30 de noviembre de 2006. Consultado el 1° de marzo de 2010 en: http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_garre.asp?Id=730 .

Discurso de la Ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré, en ocasión de la creación del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, y la jura y toma de posesión del cargo de Comandante Operacional. Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 13 de marzo de

2007. Consultado el 1° de marzo de 2010 en: http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_garre.asp?Id=737 .

Ditonno, F. y Sersale, J., La construcción de una agenda regional de defensa. En: Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia, N° 4, Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 2009.

Pion-Berlin, D. y Arceneaux, C., “Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America”. En: Armed Forces & Society, vol. 26, n° 3, Spring 2000.

Pion-Berlin, D., “The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas C. Bruneau”. En: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 20, n° 1, 2005.

Pion-Berlin, D., “A New Civil-Military Pragmatism in Latin America”, 2005. Consultado el 1° de marzo de 2010 en: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-pion-berlin.pdf>

Pion-Berlin, D. y Trinkunas, H., “Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America”. Trabajo presentado en la Reunión de la Latin American Studies Association, San Juan de Puerto Rico, 2006.

Pion-Berlin, D., “Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America”. En Armed Forces & Society, vol. 35, n° 3, 2009.

Sain, M., “Los desafíos de la defensa nacional y los asuntos militares en la Argentina actual”, mayo de 2007.

Sain, M., Las Fuerzas Armadas en la Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis. En: Security and Defense Studies Review, Vol 2, Winter 2002/2003.

Vargas Velazquez, A., “Una convivencia inesperada. Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina”, En: Nueva Sociedad, N° 213, enero-febrero de 2008.

Weeks, G., “Is the mold being broken? Defense Ministries and Democracies in Latin America”. En: Journal of Political and Military Sociology, vol. 31, n° 1, Summer 2003.

A participação direta do cidadão em processos decisórios, como forma de complementação do sistema eleitoral, representativo, ganhou institucionalidade no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988. Nesta carta se previa a participação direta do cidadão através de referendos e plebiscitos; na apresentação de projetos de lei de iniciativa popular e na formulação e gestão das políticas públicas, notadamente nos capítulos da chamada área social. Vinte anos passados, se acumulam experiências, informações análises suficientes para que alguns aspectos e dinâmicas processuais dessa participação possam ser submetidos a avaliações. Neste ensaio empreendem-se algumas considerações sobre um tema de fundo em todo o debate sobre os destinos da democracia participativa no Brasil: o problema da efetiva falta de participação dos “cidadãos comuns”.

Do ponto de vista metodológico, a abordagem aqui apresentada procura se aproximar de um instrumental típico da antropologia para o tratamento de questões construídas no campo da Ciência Política, buscando superar a divisão artificial entre áreas do conhecimento: ao lado do exame da bibliografia corrente, se lança mão da observação de reuniões, da participação em conferências municipais e de conversas informais com conselheiros, gestores públicos, dirigentes de associações comunitárias e sindicatos. Nesse sentido dois pontos merecem ser destacados: primeiro, há alguns anos este autor vem coordenando e orientando pesquisas sobre instituições participativas locais na região oeste do estado do Paraná com ênfase nos conselhos gestores municipais e ao longo deste tempo pôde estabelecer uma interlocução privilegiada com muitos personagens deste campo e, segundo, apenas durante o ano de 2009 o autor teve a oportunidade de participar como palestrante convidado das Conferências das Cidades nos municípios de Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, Maripá e Braganey, da Conferência Regional de Assistência Social da Região Oeste do Paraná, da Conferência Municipal de Assistência Social de Vera Cruz do Oeste, da Conferência Municipal de Saúde de Quatro Pontes e da Conferência de Cultura dos Municípios de Toledo e região. Nesse percurso não foram poucos os momentos em que foi possível testemunhar a ocorrência de reuniões públicas como conferências municipais completamente esvaziadas e constatar a existência conselhos municipais inoperantes ou reduzidos à sua dimensão burocrático-legal e gestores, técnicos e até mesmo dirigentes de associações civis, bem ou mal intencionados, identificando na “falta de interesse”, ou mesmo na “ignorância do povo”, as principais razões para o baixo nível de participação e o conseqüente funcionamento precário de instituições participativas sobre as quais repousam muitas esperanças daqueles que desejam o aprofundamento da democracia entre nós. Assim, fomos postos diante da necessidade de colocar o absenteísmo da população em evidência e a dar explicações despidas de preconceitos para este comportamento da população.

A hipótese que orienta este trabalho sugere que as instituições locais de participação no Brasil não disputam poder com os estratos superiores da elite política e burocrática nacional por reivindicar uma parcela muito pequena de poder decisório, principalmente em função da estrutura tributária centralizada, mas servem como instrumentos de controle sobre a elite local. Nesta hipótese, o controle sobre os governos locais, ainda que possa interessar à sociedade civil e aos movimentos sociais, atende principalmente aos interesses da elite política e burocrática embrenhada no governo central uma vez que a influência dos governos locais no desenho das políticas é reduzido, quando não, nulo. Não temos condições de explorar nesse ensaio todas as possibilidades que esta hipótese apresenta para os analistas da realidade política brasileira. Assim, não trataremos aqui, senão muito lateralmente, da estrutura tributária e do arranjo federativo que coloca o município no Brasil como ente federado autônomo, responsável pela administração de grande parte das políticas sociais, notadamente nas áreas da educação, da saúde e da assistência social, mas, ao mesmo tempo, concentra quase a totalidade da arrecadação dos tributos nas esferas federal e

estadual. Também não teremos condições de abordar aqui, dada a sua profusão, a totalidade das políticas e programas governamentais que estruturam instâncias participativas ou instrumentos de controle social, mesmo ciente de que esta profusão tem implicação direta no desempenho do sistema participativo, especialmente nos pequenos municípios. Certa vez o prefeito de um município pesquisado por nós comentou em tom de desabafo: “São tantos conselhos que eu não consigo arrumar gente para ocupar todos eles”.

Cabe destacar, finalmente, que este trabalho não apresenta resultados finais. Ele é produto de uma pesquisa em andamento e apresenta reflexões não acabadas. O texto se estrutura da seguinte maneira: primeiro, é feito um rápido balanço das instituições previstas na Constituição brasileira de 1988 que permitem, quando ativadas, a participação direta dos cidadãos no ordenamento jurídico da nação: o plebiscito, o referendo e a proposição de leis por iniciativa popular. Nesta seção se procura demonstrar que a elite política central não tem demonstrado vontade política para promover a participação direta dos cidadãos em questões de interesse nacional. Em seguida são consideradas as instituições locais, dando conta que sua disseminação foi largamente induzida pelo governo central no exercício do seu poder distributivo. Do que resta uma aparente contradição: a mesma participação que se recusa em nível nacional é incentivada em nível local. Por último, se aborda um conjunto de razões que podem explicar teoricamente o absenteísmo da população, demonstrando que, na maioria das vezes, a presença de fatores inibidores da participação no interior da estrutura participativa local resulta de uma relação aparentemente contraditória entre governo nacional e os governos municipais.

1 – A participação em nível nacional: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

É comum se reconhecer que a Constituição brasileira de 1988 incorporou a participação direta do cidadão nos processos decisórios com a institucionalização do plebiscito, do referendo e da apresentação de leis por iniciativa popular. Mas a realidade é que duas décadas depois da promulgação daquela carta, se percebe que tais instrumentos raramente foram ativados. Quanto à apresentação de projetos de lei por iniciativa popular, dificuldades não previstas na regulamentação original praticamente inviabilizaram o dispositivo constitucional. Não fosse a dificuldade de se obter por intermédio de abaixo-assinados a adesão de 1% do total de eleitores registrados, “distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento em cada um deles”, permanece o problema de contabilizar e, principalmente, conferir assinaturas e respectivos números de documentos para validar a iniciativa. Ao lado de cada assinatura deve constar o número do título de eleitor, a identificação da zona e da seção eleitoral do assinante. Com isso, até hoje nenhum projeto apresentado ao Congresso como sendo de “iniciativa popular” tramitou sem que houvesse sido assinado por um parlamentar que assumisse, pelo menos tecnicamente, a autoria dos mesmos¹. Este artifício, entretanto, retira da sociedade civil a autonomia na proposição de projetos, tornando necessário que algum parlamentar encampe a medida, ou seja, praticamente se retorna ao sistema

1 São os seguintes os projetos de iniciativa popular aprovados ou tramitando no Congresso Nacional brasileiro:

- Projeto de iniciativa do Movimento Popular de Moradia, criando o Fundo de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular. Teve autoria assumida pelo deputado Nilmário Miranda sendo aprovado na forma da Lei 11124/05.
- Projeto de iniciativa da escritora de telenovelas Gloria Perez, propunha a caracterização da chacina como crime hediondo. A iniciativa com apoio ostensivo da rede Globo de Televisão, foi assumida pelo Poder Executivo e aprovada pelo Congresso (Lei 8930/94)
- Iniciativa da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, com a colaboração de sindicatos e movimentos sociais, propondo a cassação do candidato que tentar comprar votos, teve a autoria oficial do deputado Albérico Cordeiro e foi transformada na Lei nº 9840/99.
- Iniciativa do Movimento “Gabriela Sou da Paz”, criado no Rio de Janeiro após morte de uma adolescente por bala perdida, torna mais rigorosa a condenação por crime hediondo. Recebeu assinatura do deputado Antonio Carlos Biscaia e está em tramitação.
- Também encontra-se em tramitação a iniciativa da Associação Comunitária de Chonin de Cima, de Minas Gerais, com autoria oficial atribuída ao deputado Eduardo Amorim, que disciplina em favor do consumidor o não aproveitamento da franquia mensal da telefonia fixa.

tradicional, onde representantes assumem como suas, demandas oriundas da sociedade civil e tentam convertê-las em leis ou políticas. A participação por intermédio de abaixo-assinados e petições é legítima e deve ser estimulada, mas dentro do sistema representativo tradicional ela não requer regulação constitucional e a possibilidade constitucional de legislação por iniciativa popular não pode ser reduzida à apresentação de abaixo-assinados aos parlamentares.

Seja por falta de “vontade política”, seja por dificuldades operacionais não previstas quando da sua aprovação, nestes vinte anos, apenas um plebiscito (sobre o sistema de governo) e um referendo (sobre a lei do desarmamento) foram convocados. E ainda assim, há que se observar que no primeiro caso, a consulta que possibilitou à nação brasileira escolher o entre monarquia, república parlamentarista ou república presidencialista como seu sistema de governo, já havia sido prevista pela própria Assembléia Constituinte e inserida nas suas disposições transitórias, ou seja, não ocorreu como iniciativa própria de governos ou legisladores posteriores. Um eminente jurista observou recentemente que a atual Constituição brasileira já recebeu nada menos que 68 emendas nestes vinte anos, sem que a população jamais tenha sido chamada a opinar sobre tais alterações (COMPARATO, 2010). Este é um forte indicativo de que a elite política presente nas cinco legislaturas posteriores à promulgação da carta constitucional não tem demonstrado qualquer interesse em compartilhar com o cidadão o poder de legislar. Como não podemos esperar que existam pessoas pré-dispostas a abrir mão de parcelas de seu poder, ou que pessoas com tal disposição componham maioria no Congresso Nacional, devemos concluir que, caso não haja alguma alteração constitucional, de modo a tornar pré-determinados os casos ou circunstâncias em que a nação deve – obrigatoriamente – ser consultada por intermédio de plebiscitos ou referendos, tais instrumentos permanecerão como acessórios (bijouterie) ao sistema político brasileiro, frustrando assim muitas das expectativas dos constituintes de 1988 e da população.

2 - A participação no nível local

Melhor sorte parece terem logrado alguns instrumentos de participação local, como os conselhos gestores municipais e as conferências. Embalados por todo um arcabouço legal patrocinado pelo governo central estão disseminados por todos os municípios da federação. Dados divulgados pelo IBGE indicam que na virada do milênio eram mais de 26 mil conselhos em todo o país, perfazendo uma média de quase cinco por município e em apenas vinte municípios não foram encontrados qualquer tipo de conselho (DOMBROWSKI, 2007). Tudo indica que as alterações neste quadro ocorridas ao longo da década foram no sentido de aumentar ainda mais o número de conselhos operando no país.

A disseminação dos conselhos municipais é um fato que pode ser explicado por diferentes fatores, mas, insistimos, não pode ser feito sem que se considere a relação entre os governos central e locais e a posição subordinada destes no que se refere à estrutura fiscal. Na área da saúde, o processo de descentralização enunciado na Constituição de 1988 ganha consistência e se concretiza a partir da década de 1990. Os conselhos e as conferências municipais, previstos na estrutura do Sistema Único de Saúde - SUS, se tornariam naqueles anos condição para a habilitação dos municípios para receberem repasses dos recursos necessários para o gerenciamento dos serviços de saúde em seus territórios (Lei 8.142/1990).

Também na área da Assistência Social podemos verificar que a descentralização e a participação previstas na Constituição ganham regulamentação nos anos 1990 com a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 8.742/1993) que institui os conselhos nacional, distrital, estaduais e municipais como “as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (Art. 16). A LOAS é explícita, ainda, ao considerar “a instituição e o funcionamento” de Conselhos Municipais como condição para o repasse de verbas da União (Fundo Nacional de Assistência Social) aos municípios (Art. 30).

Também a Lei 8069/1990, conhecida como ECA, Estatuto da Criança e do Adolescente, preconiza que a União “fica autorizada a repassar aos estados e municípios, e os estados aos municípios, os recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta Lei, tão logo estejam

criados os conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos seus respectivos níveis”. E hoje, os conselhos estaduais estão presentes nas 27 unidades federativas do País, e cerca de 92% dos municípios brasileiros contam com essas estruturas conforme informa o sítio oficial do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente ².

Na área de Educação, a lei que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, Lei 9.424/1996, determinou a criação de conselhos com a atribuição de supervisionar a aplicação dos recursos provenientes deste fundo e a realização do Censo Escolar anual no âmbito dos municípios. Também o Programa Nacional de Alimentação Escolar, desde o ano de 2001, obriga que os municípios instituam Conselhos de Alimentação Escolar com a participação de representantes dos poderes Executivo e Legislativo, de professores, pais de alunos e “outro segmento da sociedade civil” para credenciar o município para recebimento das verbas deste fundo.

Esta parece ser, portanto, a tendência dominante explicitada em diferentes leis nas mais estratégicas áreas de atuação do Estado brasileiro: a criação de conselhos em âmbito municipal foi obtida graças à imposições do governo central, que se utilizou para isto da sua condição privilegiada de principal arrecadador dos tributos e distribuidor dos recursos arrecadados³. Deste processo, resta uma evidente contradição: a disseminação de instituições participativas em nível local é patrocinada pelo governo central que, entretanto, não demonstra o mesmo interesse nos instrumentos de participação nos assuntos nacionais.

Não obstante o êxito obtido pelo governo federal com a disseminação dos conselhos, principalmente entre gestores públicos locais, conselheiros e participantes de conferências municipais, persiste uma queixa generalizada com relação à ausência da população: “o povo não participa”. E, acompanhando esta constatação, as inevitáveis conclusões de que o povo, “ignorante” de seus direitos, “preguiçoso” e “desinteressado”, não contribui como deveria para resolução dos problemas sociais. Tão antigo quanto esta queixa é o discurso presente na política brasileira desde os primórdios da república no qual o povo, ora por sua ignorância, ora por sua indolência, aparece como o único responsável pelos problemas da nação⁴.

De fato, como há muito já é sabido, é mais fácil culpar o povo pela não participação do que procurar saber quais os problemas que se colocam ante sua efetivação e entender as razões daqueles que não participam. Faremos a seguir um breve exercício nessa direção, sem qualquer intenção de acrescentar elementos novos para a teoria política, mas buscando aplicar conhecidas conclusões à realidade dos conselhos e conferências municipais em funcionamento no Brasil.

a) O problema do custo

Primeiro, é preciso dizer que o custo da participação é um problema há muito conhecido pela teoria democrática, mas que com frequência é minimizado, quando não completamente esquecido, nas análises dos processos participativos. E, não nos parece desnecessário dizer, este custo é maior quanto mais pobre for o cidadão sobre o qual ele incidir. Esta é, sem dúvida, uma das razões que levam os conselhos de diferentes regiões a apresentarem uma configuração semelhante: os conselheiros municipais são, em sua maioria, brancos, com nível escolar médio e superior e renda concentrada em uma faixa entre 8 e 15 salários mínimos⁵. E é evidente uma distorção neste perfil em detrimento dos setores mais fragilizados da população. Ou seja, é marcante que a participação tem sido maior entre os segmentos médios e superiores da população e menor entre as classes subalternas, as quais seriam, teoricamente, as mais interessadas em promover processos de (re) distribuição de renda ou alocação de recursos públicos

2 <http://www.direitosdacrianca.org.br> (último acesso em 20/02/2010).

3 Há que se observar que, do ponto de vista institucional, os municípios no Brasil são definidos pela Constituição de 1988 como entes federados autônomos, ou seja, eles não estão subordinados hierarquicamente aos governos estaduais ou central e não são obrigados a seguir determinações políticas ou administrativas. Por isso sua adesão é obtida, basicamente, a partir da manipulação de incentivos financeiros, possível apenas graças à posição privilegiada da união na estrutura fiscal.

4 Maria Victória Benevides esmiúça esse discurso dominante sobre a capacidade política do povo em seu formidável A Cidadania Ativa (BENEVIDES, 1996).

5 Ver dados para diferentes regiões metropolitanas do país em Santos, Queiroz e Azevedo, 2004.

Ativistas de classe média podem, por exemplo, desconsiderar o custo do transporte de um cidadão até o local de uma reunião. Desempregados, diaristas e trabalhadores informais de modo geral, que estão sempre preocupados com a próxima refeição, com o aluguel, o mercado e as contas do final do mês, não desprezam o valor correspondente a uma ou duas passagens. E existem ainda outros custos diretos e reais além dos gastos com transporte. Se uma reunião implicar, por exemplo, em uma refeição fora de casa, esse custo pode dificultar a participação de alguns e inviabilizar a de outros. Se o horário de uma reunião for o chamado “horário comercial”, em dias úteis; o trabalhador empregado com jornada fixa estará, automaticamente, aliado. Os patrões não cultivam o hábito de dispensar seus funcionários em horário de expediente para participarem de atividades políticas. O trabalhador por “conta própria”, apesar de dispor da liberdade hipotética de “fazer o próprio horário”, contabiliza aquilo que deixa de ganhar como custo de sua participação. O retorno deve ser compensador, caso contrário, também ele se absterá de participar. Neste quesito, o funcionário público leva uma pequena vantagem: muitos conseguem liberação, ainda que seja em sistema de compensação de horas, o que indica que a qualidade dos empregos públicos no Brasil, em alguns aspectos, é melhor que a do setor privado. Irônico é que muitos funcionários públicos, representantes governamentais, encaram sua participação nos conselhos como parte de suas atribuições funcionais e reivindicam reuniões em horário de expediente.

A redução de custos para o trabalhador encontraria solução no agendamento de reuniões à noite ou nos finais de semana. Registro aqui que todas as conferências municipais mencionadas acima para as quais fui convidado nos últimos meses, sem nenhuma exceção, foram realizadas em dias de semana e em horário comercial. A convocação de reuniões para horários alternativos, praticada sempre que se espera um mínimo que seja de participação popular, expõe, entretanto outra dimensão do problema do custo: quanto custa algumas horas do descanso do trabalhador, ou alguns momentos do convívio com a família ou com os amigos? Será que um cidadão pode ser considerado culpado por preferir a família ou os amigos a uma reunião cujos resultados lhes parecem incertos?

Existe uma diferença entre o que a antropologia chama de “espaços sociais de convívio”, aqueles em que a associação de pessoas é motivada pela vontade de estar junto e pela situação prazerosa que esta convivência proporciona e os “espaços sociais de participação”⁶, criados com a intenção de produzir bens ou serviços através de um trabalho coletivo em que a pessoa se associa voluntariamente ou não. A participação das pessoas nos espaços de convívio costuma ser uma escolha orientada pelo prazer, pela vontade de estar junto, enquanto nos espaços de participação o sujeito, quando escolhe, sabe que vai realizar um trabalho, uma tarefa, ou melhor, uma obrigação que até pode ser transformada em convivência quando, por exemplo, se realiza ao final dos diversos tipos de mutirões uma festa, um churrasco, etc. Quando se convoca a população para participar de reuniões do tipo das de conselhos ou conferências, podemos dizer que se apela para ele que venha cumprir uma “obrigação” de cidadania em um espaço de participação, de trabalho, sem os prazeres associados aos momentos de convivência. É bastante natural, portanto, que as pessoas prefiram o convívio com amigos e familiares do que a obrigação da participação das frias reuniões dos conselhos.

A experiência da participação pode, entretanto, se tornar uma relação de convivência prazerosa mesmo quando se apresenta como uma obrigação, mas essa possibilidade é maior quando vivida autonomamente entre sujeitos sociais iguais, e no ambiente dos conselhos e das conferências persistem marcas de distinção que reforçam a desigualdade entre os seus membros como o conhecimento das regras formais e informais de comportamento e manifestação que dão forma às reuniões e o domínio da linguagem técnica específica de cada área, sobre os quais falaremos a seguir.

b) O problema da linguagem técnica

A fala sustentada pelo conhecimento técnico no interior de instituições participativas, quase sempre, é manipulada para suprimir ou desqualificar a participação popular. Através dela os membros das classes subalternas são colocados em situação de inferioridade, pois o conhecimento técnico

⁶ A distinção entre espaços de convivência e de participação foi realizada de forma admirável por Carlos Rodrigues Brandão (1990).

hierarquiza as relações no interior destas instituições, separando aqueles que dominam o saber daqueles que devem permanecer imobilizados por não deter o conhecimento. O absentismo pode e deve ser pensado como uma reação a um processo de submissão.

Por não perceber o conhecimento técnico como instrumento para submissão da participação popular muitos propõem a realização de cursos de qualificação para preparar os conselheiros nos assuntos técnicos. Entramos em um terreno controverso, portanto, é importante deixar claro nosso pensamento. E o nosso raciocínio é simples, embora de difícil refutação: se o povo precisa ser “preparado” para participar de uma instância política é porque ela não trata de coisas que motivam sua participação. Ocorre que o saber pronto que é imposto em nome de objetivos sociais e políticos pré-definidos possui como principal objetivo o de concorrer com as formas de populares de organização e reivindicação. Mesmo quando bem intencionados o que os autores destes cursos não percebem é que a população a ser formada já se formou a si própria. As questões que as levaram às reuniões dos conselhos ou às conferências não são um reflexo de uma consciência alienada, ou a falta de conhecimento, mas o resultado do trabalho social de reprodução da classe em um certo espaço político de participação. E é justamente isso que propostas de capacitações pretendem disciplinar. Assim, não se trata de oferecer cursos com o objetivo de preparar o povo, ou de moldar seu comportamento ao padrão que as elites técnicas e políticas estabelecem como correto. Antes, se deveriam formatar estas instituições para permitir a manifestação popular, submetendo a técnica aos seus interesses.

c) O problema da implementação das decisões

Se os custos da participação recaem com maior intensidade sobre os segmentos mais pobres da população, precisamos considerar também que os grupos poderosos são mais eficientes em bloquear decisões que contrariam seus interesses. Mesmo não participando diretamente dos processos decisórios os setores poderosos da sociedade conseguem mobilizar outros recursos e instrumentos para bloquear ações contrárias, antes, durante e após os procedimentos deliberativos. E poucas coisas têm a capacidade de esvaziar uma instância participativa quanto a suspeita de que suas decisões podem não ser implementadas. Quem irá se dispor a suportar os custos e enfrentar fortes processos de submissão sabendo que todos os seus esforços poderão ser em vão?

Esta dúvida recai sobre o alcance do caráter deliberativo das reuniões para as quais o povo é chamado. Qual é o grau de efetividade das conferências municipais e dos conselhos gestores, mesmo aqueles que se apresentam como “deliberativos” na legislação? Este problema, por sua vez, se desdobra em dois: não fosse suficiente questionar a efetividade dos conselhos diante dos poderes locais, há que se considerar também qual o grau de autonomia dos governos locais diante do poder central no interior do sistema federativo.

Assim, de um lado, temos que os governos locais, de modo geral, exercem forte influência sobre a dinâmica de funcionamento das instituições participativas. Mesmo reconhecendo a legitimidade da presença de representantes dos governos na composição dos conselhos e das conferências deve-se observar que a disparidade existente no controle de informações e de recursos torna comum a manipulação da participação cidadã por membros do governo. Os governos dominam os cargos diretivos dos conselhos, controlam suas agendas e orientam a ação de representantes da sociedade civil, manipulando informações técnicas e jurídicas, quando não seduzem parte destes representantes mediante a oferta vantagens ou compensações políticas. Aqui também estamos diante de uma antiga característica da política brasileira, a presença de executivos fortes⁷, cuja existência tem sido menosprezada nas análises das novas instituições participativas.

De outro lado, as administrações municipais no atual sistema federativo brasileiro apresentam reduzido grau de influência no desenho das políticas sociais que são definidas em nível federal. Nos últimos anos, depois de uma longa discussão sobre a descentralização trazida pela Constituição de 1988, abundam evidências empíricas para caracterizar o Estado federativo brasileiro como “altamente centralizado”. Embora áreas fundamentais como educação, saneamento, habitação e infra-estrutura urbana estejam constitucionalmente sob a competência dos municípios, a centralização se evidencia na capacidade do governo federal de influenciar nas decisões dos governos locais, pelo exercício

⁷ O célebre pensador brasileiro Nestor Duarte afirmava que esta era uma das mazelas nacionais: um estado fraco, que por isso, reivindicava governos fortes para se impor em um imenso e inóspito território.

de seu poder de regulação e de supervisão como bem perceberam Arretche e Vazquez (2009), e na incapacidade dos municípios de arcarem com os custos de manutenção dos serviços de saúde, educação e assistência social ou com volumosos investimentos em infra-estrutura urbana e saneamento básico. Cálculos apresentados por Celina Souza (2004) mostram que a receita própria de 74,8% dos municípios brasileiros representa apenas 7% do total dos seus recursos.

Desta perspectiva, os conselhos e as conferências municipais não são instituições de descentralização política ou administrativa. São, sobretudo, instrumentos através dos quais o poder central tenta submeter os governos sub-nacionais utilizando em seu favor o “controle social”, ou seja, fazendo uso da participação populacional como forma de controlar o poder local e garantir que a política desenhada no nível do governo central seja rigorosamente aplicada pelos governos locais. É este poder que na verdade tem obrigado a existência de conselhos e a realização de conferências temáticas nos municípios. Isto vale particularmente para os conselhos de saúde, educação e assistência social sem os quais os municípios não acessam recursos federais essenciais para viabilizar a prestação dos serviços e também para as Conferências das Cidades, procedimento obrigatório para a habilitação dos municípios interessados em participar de programas e projetos do Ministério das Cidades para habitação e saneamento.

Entre essas duas forças, resiste a participação popular no Brasil, limitada a uma estreita margem de deliberação deixada pelo governo central a ser disputada pela população, numa luta injusta, junto aos governos locais.

REFERÊNCIAS

ARRETCHÉ, M. e VAZQUEZ, D. Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil. Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009. Disponível em: http://www.cultiva.org.br/pdf/arretche_marta_gastos_municipais.pdf (Último acesso em 15/03/2010).

BENEVIDES, Maria Victória de M. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1996.

BRANDÃO, Carlos R. **O Trabalho de Saber: cultura camponesa e escola rural**. São Paulo: FDT, 1990.

COMPARATO, F. Nem República, nem Democracia. Carta Capital, São Paulo, n.º 578, p. 54-9, 13 jan. 2010. Entrevista concedida a Gilberto Nascimento e Walter F. Maierovitch.

DOMBROWSKI, O. Os Conselhos Vistos Por Fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais. Revista Tempo da Ciência, Cascavel, (14) 27 : p. 121-134 1º semestre 2007.

_____. Poder Local, Hegemonia e Disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16, nº 30, jun 2008.

SANTOS JR., O. A.; AZEVEDO, S. & RIBEIRO, L. C. Q.(Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SOUZA, C. 2004. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>. Acesso em: 15/09/2006.

Venezuela's Participatory Democratic Alternative as Expressed through the Communal Council Model: a Theoretical Interpretation

Donovan J. Ritch – dritch@yorku.ca
York University
Toronto, Canada

Background and Introduction

Under the direction of its current government, democracy in Venezuela over the past ten years has been undergoing a fundamental process of change. The original impetus for this change is most proximately traceable to a steadily growing disillusionment with the Venezuelan liberal democratic model, experienced in the 1990's, which itself was a result of the popular rejection of neoliberal-inspired market reforms implemented during this period. To provide context, Venezuela's democracy has since 1958 been characterized by the stable two party Punto Fijo system, and it was during the 1990's that two former presidents, one from each of the two parties, were reelected (Carlos Andrés Pérez and Rafael Caldera). While Pérez's credentials had in the past placed him as a centre-leftist, he within weeks had drawn up plans for pro-market reforms to address the country's economic crisis. This led to a dramatic decline in his popularity, which eventually drove him out of office in 1993. While Caldera was subsequently elected on a specifically anti-neoliberal platform, he eventually gave in to external pressures for market reform as well. As a consequence of this, the line of distinction between the two dominant parties became increasingly blurred, and the parties, along with the party system itself, came to suffer a significant loss of legitimacy. This was reflected in the 1998 election of Hugo Chávez, who was not associated with either party yet received a large majority of the vote (Ellner 2008).

While the deeper structural causes of this crisis of legitimacy are beyond the scope of this paper, it serves worth to mention that the exclusionary politics of the Punto Fijo system were one of several instrumental factors. These were manifested through the lack of open channels for participation, the presence of high levels of corruption, and a neglect of the plight of the worst off in society.

Attempts have been made since to explain the changing nature of Venezuelan democracy. These have included, for example, those who portray Chávez as a neo-populist leader with an anti-democratic bent (Giacalone 2005; Hawkins 2003). Depictions such as these are typically stripped of context, however, and tend to focus on a select few dimensions of democracy (i.e. formal representative institutions) while ignoring others entirely (i.e. participation). In an attempt to move beyond this analytical cul-de-sac, I seek in the following to explore the Venezuelan democratic evolution, through the application of various theories of democracy which have been popularized since the rise of contemporary democratic theory in the 1950's and 1960's (Pateman 1970).

The substantive focus here is on a more particular and recent manifestation of this process of change in Venezuela: the communal council model. Created and subsequently promoted by the state, these councils can be seen as a particularly unique space from which to examine the democratic potential of participatory settings. Instituted through the Law of Communal Councils in 2006, the councils have been designed to bring local communities of 200 to 400 families together in order to provide them with the ability to exert influence over public policy and development relevant to their locality. This process is facilitated through the election of an executive committee of various spokespeople, who attempt to elicit community participation in order to determine local areas of need. This is referred to as a 'participatory diagnostic' (Burbach and Piñeiro 2007). The council then submits proposals directly to an office of the national executive for a particular development project, and if approved the funds are transferred directly back down to the council for the implementation of the project.¹

It is through the use of democratic theory that I wish to explore the fit to different notions of

'democracy' that these councils may or may not possess. In doing so, I also hope to explore some of the potential drawbacks and limitations to the model. Finally, by outlining some of the more unique aspects of the Venezuelan situation I consider the possibility that democratic theory might be enriched through the incorporation of a greater diversity of experience, particularly in regards to the global South.

Theories of democracy established since the 1970's have often highlighted the shortcomings of the dominant representative model, and in doing so have advocated for either its combination with or replacement by notions of broader democratic alternatives. I consider here two such alternatives, under the headings of 'deliberative democracy' and 'participatory democracy'. Rosenberg (2007) defines 'deliberation' as a supplementary system to liberal democracy, where citizens are brought together to influence policy under conditions of "equal participation, mutual respect and reasoned argument" (2). Combining these latter two elements, Cohen (2007) argues that the key distinction between participation and deliberation is the reasoning of equals. Emerging from this is the important observation that while all deliberation involves participation, not all participation involves deliberation. Pateman (1970), through a synthesis of the works of Rousseau, J.S. Mill, and G.D.H. Cole, draws the reader's attention to different facets of participation (and by corollary, of deliberation). These include the notions that it must be learned, starts on the local level, is an integrative experience, builds up eventually through its institutional base, and has a tendency to translate private interests to public concerns. All these dimensions and several more will be elaborated upon in the following.

With the above context in mind, this paper revolves around the following questions. First, are communal councils deliberative in regards to their functioning, or merely participatory? Moreover, is it appropriate to evaluate councils in this manner? Second, to what extent do councils embody the above-mentioned characteristics of participation? Finally, how much do characteristics specific to the Venezuelan context influence (a) the potential for and (b) the quality of participation? An address of the latter two questions is to fall under the two main headings within the following, whereas the former question is taken on at various points throughout.

Recurrent Themes in Theories of Participation and Deliberation

Learning and Value Transformation

Consensus is generally expressed within the literature towards the delineation of an educative function to participation and deliberation, with the broader expression being that of value transformation (Cohen 2007; Fung and Olin Wright 2002; Dryzek 2000; Pateman 1970). Dryzek (2000) points to the characteristics one must learn in order to deliberate effectively, and these include impartiality, civility, and reciprocity. While the latter two attributes pose no great controversy, 'impartiality' appears somewhat more problematic here, both in terms of the connotations of Western rationality which underlie it and of the practical (im)possibility of its realization. 'Impartiality' is not among the officially listed principles of communal councils, although it is indirectly implicated in the case of 'transparency', 'accountability', and 'fairness' (The Special Law on Communal Councils 2006). By contrast, the principles of 'justice', 'social responsibility', and the broader promotion of 'protagonist democracy' through the councils appear more partisan. Might this diminish the deliberative potential of councils? In answering this, I would argue it is necessary to first consider Venezuela's unique context. I take this up in the next section.

The Focus on Outcomes

Another common theme has revolved around the purported necessity of outcomes to processes of participation (Rosenberg 2007; Cohen 2007; Fung and Olin Wright 2002). With this being said, deliberative democratic theory has at times utilized a definition of deliberation too broad in scope to retain such a connection to outcomes. Examples of deliberation have often included grassroots

initiatives of citizens debating issues without any sort of institutional support to ensure or at least assist in translating their efforts into influence on decision-makers (Rosenberg 2007). Communal councils, by contrast, currently enjoy broad institutional support. As a creation of the state, the pursuit of local, people-centered development has been a primary directive within the model. As a result, outcomes have generally been much easier to achieve, provided that a given council is able to organize itself to make a proposal for a local development project, most of which are then given the benefit of the doubt and approved (Ellner 2009). Beyond institutional support, however, the council system itself can be viewed as an emerging institution. This institutional status might be thought of in relation to the provision of opportunities for the realization of goals laid out in the rewritten 1999 constitution, such as “overall human development” and “the participation of the people in (their) complete development, both as individuals and collectively” (Burbach and Piñeiro 2007: 184). Along these lines, Cohen (2007) has suggested that the difference between participation and deliberation, aside from the reasoning of equals, is the ability to achieve outcomes through a focus on the decision making capacity inherent to deliberation. The case of the councils here suggests that the institutional context may be more important.

Is There Room for Self-Interest within Deliberation?

Those labeling themselves ‘pragmatists’ have typically stressed the need to balance self-interest with the collective interest of the group whilst in the process of deliberative participation (Rosenberg 2007; Mansbridge 2007; 2002). It is important to realize relative to this that there are no real ‘purists’ within the field of deliberative democratic theory, though, as even those who might be categorized as such have recognized a role for self-interest within their work. What does differentiate the two set of positions, though, is the latter’s insistence on the need to limit the extent of the influence of self-interest, particularly in regards to the decision making stage (Fung and Olin Wright 2002; Cohen and Rogers 2002). This debate remains germane to Venezuelan society, which, despite the government’s attempted ‘socialist’ transformation, still remains a capitalist one in which values of individualism remain ensconced. In relation to attempts to transcend this, Dryzek (2000) has argued for the existence of ‘endogenous mechanisms’ within deliberation tending it towards the public interest. In light of the pervasiveness of market ideology, however, it would seem that such a transformation would actually require more of a concerted effort towards its ‘achievement’, rather than an assumption of its ‘evolution’. In addressing the process of negotiation occurring between individual interests and the collective interest, Mansbridge (1996) has pointed out that a certain level of coercion is always necessary for effective participation to take place. This is so because of the generalized existence of power differences within self-interested and unequal societies. If these are left unmitigated, they are typically seen to lead to participatory results which merely reflect existing power inequalities. This leads one to wonder, though, as to how much coercion would actually be necessary for effective participation. While many already see Chávez as being overly coercive in his approach to certain sectors of society, it could be argued that the communal council system is currently lacking in that very same ‘coercive’ oversight thought to be abundant elsewhere. Where a satisfactory balance between coercion and freedom might lie will thus be an important issue to take on in the future.

Is There Room for Representation within Participation?

Rosenberg (2007), on the one hand, has spoken of the tendency of representative, aggregative forms of democracy to fragment and alienate. To this, Dryzek (2000) adds a comment on the limited potential of state representative institutions to include forms of participation. This is explained through the existence of imperatives to which the state is typically beholden and which are not subject to negotiation through deliberation. Common examples given here include ‘free trade’ and ‘capital mobility’. On the other hand, it has been observed within participatory settings such as that of Porto Alegre’s participatory budgeting system that participation rates of local populations tend to be low, hovering around approximately ten percent. This reality attests to the need for some means

of representation to be present within participatory schemes, in order to account for those who do not participate (de Sousa Santos 2007; Mansbridge 2002). While the small size and homogenous nature of communal councils may diminish these potential concerns over to some extent, they do not by any means absolve them. It is important to note, then, that councils are inscribed with their own formal representative structures, which include a central decision-making body (the 'Citizens' Assembly') and various spokespeople elected democratically every few years. Differences in the extent of representativeness are illustrated, however, when the Porto Alegre model is contrasted. It has been characterized by a more hierarchical and extensive representational structure, which has given rise to concerns regarding potential problems of professionalization and bureaucratization with time (Cleuren 2008; de Sousa Santos 2007; Fung and Olin Wright 2002). Cole shines a light onto the debate here, by stating that it is not actually the issue of representation itself which should be put at stake, but rather that of how adequate it is or might be made to be, in the sense of its 'fullness' (Pateman 1970). From this angle, Porto Alegre's more institutionalized representative structure may prove advantageous relative to the communal council model's more decentralized version, as this endows it with a greater ability for oversight to ensure such 'fullness' of representation.

Scaling-Up

Rousseau argues for the existence of a self-sustaining character to participation, and attributes this to the tendency of learned participative capacities to be reinvested back into the institutions that initially provided for their acquisition (Pateman 1970). If we exclude for a moment the more problematic notion of 'inherent tendencies' contained within this statement, the particular notion of 'reinvestment' might be considered illustrative in highlighting some of the more recent trends in the communal council movement. As they have become established, councils in certain regions have been scaling-up to form broader 'communes', or associations of councils. To the extent that collective capacities might be improved within the midst of this widening process of consolidation and 'reinvestment', the overall level of institutionalization of the council model would conceivably be strengthened. While this is not causally attributable in any way to the process of learning about the benefits of participation through experience, the extent of benefits involved, including direct state funding, would suggest that it has played a significant role. One might query, however, whether deliberation is more or less likely to happen within the wider 'communes' than within individual councils, as it might be reasonably surmised that the deliberative process would be difficult to coordinate and facilitate over a broader expanse of space and place. While contentious issues such as these are important to contemplate, they must be played off against the benefits deriving from broader associations of councils, particularly in regards to their potential to offset the remarked balkanizing tendencies associated with individual participatory groups (Fung and Olin Wright 2002), and more broadly in regards to the potential for more systemic change.

Participation as Integrative

At a more basic level, the act of participation in itself has been thought to provide an integrative experience, conducive to a communal sense of attachment (Pateman 1970). Such a process might involve, for example, the discovery of real or imagined ties between individuals or groups previously separated by barriers of a social and physical nature. This particular observation is important because it opens the possibility for the conceptualization of this integration at both the level of individual councils and that of broader 'communes'. To give one such illustration, it has been pointed out that because of the limited nature of funding available on a per project basis for councils, members are often impelled to implement projects themselves (i.e. build a house from the raw materials and blueprints the project funding provided for). It has been argued that this facet of the participatory experience might actually buoy feelings of empowerment and cohesion within these communities, as it delivers to them the potential to become in a direct sense the authors of their own development (Burbach and Piñeiro 2007). Further work might seek to address whether this argument holds under closer empirical inspection.

~~~~~

As a means by which the many dimensions of participation might be synthesized, Fung and Olin Wright's (2002) Empowered Participatory Governance (EPG) model proves particularly effective. This effectiveness in turn lends it explanatory power relative to both the communal council phenomenon as well as more broadly to the Venezuelan government's current political project. The EPG model is defined in part by several core principles. First, it is said to possess a practical orientation which focuses on specific, concrete problems. This is reflected very clearly in regards to the project-centered orientation specific to individual councils. Second, the model attempts to endow people with the power of self-governance through democratic decentralization. This process of decentralization is to be concurrently combined with a stream of centralization, in order to ensure that the former is carried out in a coordinated manner (Fung and Olin Wright 2002). In Venezuela, changes along these lines have taken place with the intent to avoid the filtering of such a process through the intermediate levels of state and municipal government. This is due to the argument that, over the course of the past half century, the state bureaucracy has become enmeshed in a culture of corruption and clientelism. This has in turn led to the perceived need to establish a new, direct, and unmediated link of exchange between the executive and the system of communal councils (Ellner 2008; Gott 2000). The establishment of this new mode of governance alongside the traditional mode has been referred to by some as a form of 'dual-power' (Ciccariello-Maher 2007).

Finally, the EPG model summarizes itself through the presence of several key characteristics: participation, deliberation, empowerment, and devolution/decentralization (Fung and Olin Wright 2002: 5). These have all been shown to be fundamental, with the potential exception of 'deliberation', to gaining an understanding of the communal council phenomena. There are, however, several more exceptional characteristics particular to the councils in their relation to the wider Venezuelan context which the E.P.G. model and the rest of the said democratic theory have not yet been able to adequately account for. In attempting to highlight some of these more unique aspects of Venezuelan society relative to the deficits of democratic theory, it will be shown that much is revealed about this body of theory in the process.

## **The Venezuelan Context**

It must first be clarified that while democratic theorists have made general observations in regards to the following issues, the reality of their expression within Venezuela goes beyond any ability these observations might have of capturing their depth or significance. The broad scope of change enacted by the current government since 1999 has brought to the surface latent tensions which for decades had been masked by the country's prosperity, deriving from its oil wealth, and by the stability of its democratic system relative to other Latin American countries (Ellner 2008). As a consequence the 2000's have witnessed the emergence of a high level of political polarization within Venezuelan society (Corrales 2005). Despite the fragmentation of the 'old' political parties making up the opposition, there nevertheless remains a significant proportion of the population in staunch opposition to the Chávez government. Does this have the effect of ascribing limits to the participatory potential of the council system? Fung and Olin Wright (2002), in this regard, do acknowledge that the broader environment can limit the potential for EPG to take place. At the level of individual councils, however, their small size and self-organized nature in most cases tends to ensure that their composition is relatively homogenous, meaning that members are likely to all be from one side of the pro-government/opposition divide or the other, and hence not be internally divided at least with respect to politics. As far as the potential goes for broader 'communes' spanning this divide, however, it must be acknowledged that polarization would likely have a limiting effect on the scaling-up potential of the council system beyond a certain degree.

While the uniquely homogenous nature of councils is seen to provide an advantage here in

regards to how it in most cases acts to negate the presence of political polarization within processes of participation, others have pointed towards potentially problematic aspects of such apparent 'sameness'. Bourdieu's different forms of 'capital' have been invoked here by Cohen and Rogers (2002), making reference to the fact that people possess varying levels of ability to participate, given what it requires (the least of which is probably literacy – not a given prior to the current government's educational missions). While homogeneity certainly would imply that the members of a council would likely share in similar levels of 'capital', more basic forms of differentiation would suggest otherwise. Indeed, gender in this regard is one of the few forms of difference which remains regardless of how small a communal council is stipulated to be. With this in mind, questions are inexorably raised in regards to whether women's participation is promoted within councils. For example, are women elected to the council decision-making bodies? And if they are represented, are their voices heard? More research needs to be done in this area in order to address these pertinent questions.

Rosenberg (2007) summarizes the perspective of participatory and deliberative democratic theorists well when he states that in the case of more heterogeneous, fragmented societies, aggregative democracy creates winners and losers through the predominance of elections as one of the few channels for participation. It is within such a process where only the majority has its concerns consistently addressed that minority groups are thought to become pervasively marginalized. The solution to this, of course, is to foster participation in tandem with the existing systems of formal representative democracy. There is one crucial assumption made here, however, which proves unjustifiable in the Venezuelan context. This assumption is based largely on the experience of the developed world, as evidenced by the location of much of the empirical work done on deliberation (Rosenberg 2007). What these theorists presume is that a stable representative democracy exists in the first place, meaning that it does not undergo periodic crises of legitimacy<sup>2</sup>, there are no coup attempts, and there is no endemically debilitating level of corruption suggestive of 'instability'. While it was pointed out earlier that Venezuela has undergone a crisis of this very sort after a number of decades of having a supposed 'model' democracy (Ellner 2008), it is perhaps appropriate at this point to delve more deeply into the matter. Doing so makes it possible to reveal another unique facet of the Venezuelan context relative to the deficits of existing democratic theory: its persistent concentration and high incidence of poverty and inequality. There have been several constellations of factors responsible for this. They have included a lack of effort by previous governments within the representative system to utilize the country's oil wealth to absolve this in any fundamental way, as well as the subsequent implementation of neoliberal-inspired reforms generally viewed as being 'anti-poor' in nature. Together, these cumulated in both a perceived and real lack of representation, which subsequently led to the discrediting and hence to the making of an unstable democracy (Ellner 2008).

This discussion bears on communal councils in two ways. First, it highlights the assertion that the current government created the councils with the implicit intent of creating a governing force parallel to the existing constitutional democratic structures, now largely perceived as corrupt and unresponsive to the needs of large sectors of the population (Ciccariello-Maher 2007). Second, experiences of abject poverty likely help in lending a sense of urgency to participation, especially when the process is so concretely linked to outcomes in the form of substantive improvements in the standard of community living. By taking into consideration how participation is manifested or affected in these situations more common to the global South, I would argue that democratic theory might avail itself of this particular deficit and even increase its explanatory power in the process.

The uniqueness of the communal councils' relationship with the state deserves further scrutiny here. One might object, reasonably, that this special relationship is one characterized by dependence, as the primary motivator for participation still remains the state funding transferred directly down to councils. While the council system has been thought to provide a medium from which checks can be exerted on municipal and state government's authority through the councils' autonomy relative to them (Burbach and Piñeiro 2007), the same cannot be said of their relationship

with the executive office. This is more problematic when one considers that power within this office is becoming increasingly centralized, while the ability to monitor its transparency has not been increased accordingly. This must be kept in perspective, though, as the greater problem to date has resided in the culture of clientelism and corruption pervading all levels of government (Ellner 2008). While the government has made efforts to address this directly (Gott 2000), the more important efforts have been to supersede it through the creation and extension of the council system.

The issue of the councils dependency is perhaps more serious. For example, if an oppositional government was ever to come to power either through election or coup, and funding was either reduced or eliminated, would the councils eventually fizzle away? The answer would probably lie in the extent to which the current government's broader attempts at 'value transformation' are realizable, as well as in the depth of the institutionalization of broader networks of councils having effectively scaled-up. The provision within the law for the establishment of 'community financial cooperatives' managing, distributing, and reinvesting funds provides a particular pathway for the realization of greater self-sufficiency here (The Special Law on Communal Councils 2006). The recent repeal of these micro-banks ordained within the December 2009 reform of the Communal Council Law, however, would appear to represent a setback.

## **Conclusion**

This paper has applied democratic theories of deliberation and participation to the case of Venezuela's democratic transformation occurring since 1999, with the specific analytical focus being on the communal council model in place since 2006. A number of key themes central to these democratic theories were found to be useful in gaining an understanding of the communal council phenomenon, including some of its democratic and potentially non-democratic characteristics and processes alongside some of the broader limitations to the model as a whole. At the same time, emerging from the analysis was the observation that several important facets of the Venezuelan context remain left out in these explanations. This being said, these more unique features were seen to embody the potential, if accounted for, to enrich and expand upon the explanatory power of these democratic theories, particularly in regards to including many of the more diverse experiences typical to countries of the global South. Finally, while a broader lack of 'impartiality' within Venezuelan society might be seen to detract from the potential for authentic deliberation to take place within communal councils, this may be unavoidable given the acrimonious nature of political debate taking place within the country. Moreover, the assertion regarding the necessity of deliberation for the achievement of outcomes is potentially overshadowed in Venezuela by the strong institutional support which provides the foundations for its participatory model. Consequently, democratic notions of deliberation may in the end be less inappropriate to gaining a more thorough understanding of the country's democratic alternatives.

# **Mecanismos de Participación Ciudadana: ¿Remedios efectivos contra la Crisis de Representación? Resultados de aplicación en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2008)**

*María Laura Eberhardt<sup>1</sup>*

## **Resumen:**

La presente ponencia propone analizar la incorporación y el desempeño de los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires como instancias “semi-directas” de presentación de las demandas populares ante el gobierno, dentro del contexto institucional de las democracias representativas o “indirectas”.

El interés que motiva dicha búsqueda radica en conocer la influencia concreta que tales mecanismos ejercen en los regímenes democrático-representativos modernos, como canales alternativos y/o complementarios a las tradicionales vías electoral-partidarias actualmente en crisis, para la presentación directa de las demandas ciudadanas por sus propios agentes en las instancias de toma de decisiones políticas.

A tal fin, se han estudiado los mecanismos de participación ciudadana nacidos con la Constitución de la ciudad en 1996 (Iniciativa Popular, Consulta Popular, Referéndum Vinculante, Revocatoria de Mandato, Audiencia Pública, Consejo de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Participativo), los que fueron luego reglamentados para su uso en los años subsiguientes.

En particular, pretendemos detectar, a partir de los casos estudiados de aplicación de cada uno de tales institutos participativos, las variables clave que influyeron en el destino final de su proceso de implementación, así como del de las demandas populares a través de ellos canalizadas, poniendo especial atención en el rol desempeñado por los representantes, principales impulsores y también afectados.

De este modo, buscaremos arribar, a partir de diferentes miradas (conceptual, institucional y empírica), a una consideración presente y proyectiva de la influencia ejercida para la democracia indirecta contemporánea por tales mecanismos participativos, principalmente en términos de aliviar su actual crisis representativa.

Es decir, queremos concluir si tales institutos participativos han logrado o no cumplimentar su rol originalmente publicitado de canalizar en forma semi-directa los intereses ciudadanos hacia las instancias políticas decisivas, de modo complementario y/o alternativo a las tradicionales vías partidario-electorales en crisis.

## **Mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires: aplicación empírica**

La Constitución de la ciudad de Buenos Aires de 1996, incorporó una serie de mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa popular, la consulta popular, el referéndum vinculante, la revocatoria de mandato, la audiencia pública, el consejo de planeamiento estratégico y el presupuesto participativo; los que serían luego reglamentados por ley para su uso (excepto el último)

Dichos institutos funcionarían como “mecanismos de democracia semi-directa para remozar la democracia representativa combinándola con elementos que constituyen un complemento del proceso de formulación de políticas públicas y no un sustituto” (Legislatura, 1996a:VT8–572)

El objetivo último de la incorporación de estos instrumentos era el de “afrontar la crisis de representatividad que afecta a los poderes tradicionales constituidos, dando intervención directa a la población en asuntos de gran envergadura, de trascendencia e interés público verdadero” (:575)

La “apatía política de los ciudadanos” sería combatida de esta manera.

En la actualidad, transcurridos trece años de aquél entusiasta momento fundacional, plagado de auguriosos discursos para la adopción de estos mecanismos democratizadores, y frente a la completa (excepto en el presupuesto participativo, pero con salvedades) reglamentación legal de los mismos, el escenario encontrado en la ciudad se aleja en mucho de lo proclamado por los constituyentes, y el panorama de desarrollo de estos institutos resulta desalentador.

Dichas conclusiones, fueron obtenidas tras el análisis comparado de los principales casos (o intentos) de aplicación de cada uno de los antedichos mecanismos: la iniciativa popular para la creación del Parque Público La Boca, en el predio Terminal Multimodal “Casa Amarilla”, impulsada por una comisión de vecinos en 2000 y, tras su fracaso en la recolección de firmas obligatorias, retomado luego el proyecto por una legisladora local (apoyada por otros diputados), en 2002; la convocatoria (luego suspendida) a consulta popular no vinculante sobre la creación de un cuerpo de seguridad propio para la ciudad, impulsada por el entonces Jefe de gobierno durante 2007; la convocatoria a revocatoria de mandato del Jefe de gobierno en 2005, por su responsabilidad en la tragedia ocurrida en el local bailable República de Cromagnón; la audiencia pública celebrada el 22 y 23 de marzo de 2004 para debatir con la población la reforma del Código Contravencional porteño; el presupuesto participativo aplicado “ad hoc” por el gobierno desde 2002; y el Consejo de Planeamiento Estratégico, creado y puesto en funcionamiento en 2001 por el mismo gobierno (Eberhardt, 2009)

## **Resultados de la aplicación de los diferentes mecanismos**

En esta oportunidad cabe primero aclarar que si bien se coincide con Lissidini en que “las intenciones políticas de quienes promueven la aprobación de los mecanismos nada nos dice respecto a los usos y efectos de los mismos” (2008:128), siendo que los ciudadanos pueden utilizar estas herramientas con fines opuestos a los pretendidos por los gobernantes y dar a su aplicación un contenido y giro propios, totalmente divergentes; se considera el accionar de los representantes, en todas las variantes que adopta en las diferentes etapas de la vida de un mecanismo participativo (desde su creación hasta la ejecución de la demanda canalizada), la variable explicativa más importante tanto del Destino final de dicha demanda como del Desempeño general del mecanismo en tanto canal de expresión popular alternativo y/o complementario de los partidos y vías electorales.

Por ello, se prestará particular atención a la variable “Coherencia de los representantes”, en la que se engloban las distintas facetas clave de intervención de los gobernantes en las diferentes etapas de todo el proceso de una herramienta participativa.

Sabiendo que no necesariamente los funcionarios responsables de cada momento específico de dicho proceso se repiten en su persona, aquí se considera a los diferentes mandatarios como un único grupo profesional, con intereses y pretensiones comunes asociadas a su función de gobernantes, independientemente de cuál sea el nombre y el tipo de cargo desempeñado por cada uno de sus cambiantes integrantes.

Es por ello que, concientes de que los individuos que oficiaron de convencionales en el momento de creación constitucional de los mecanismos, los legisladores que luego los reglamentaron, los funcionarios ejecutivos y legislativos que los convocaron, etc, no fueron ni pudieron haber sido siempre los mismos, interesa aquí analizar el accionar de “los representantes” en tanto actor colectivo, a fin de observar el grado de Coherencia mantenido por el mismo en las diferentes formas y etapas que dicho accionar fue atravesando a lo largo de todo el proceso de tales institutos participativos, desde su creación legislativa hasta las instancias finales de ejecución de las demandas canalizadas. Más aún en este caso donde la incorporación de tales institutos a la propia constitución local da cuenta de una política de Estado, por sobre la voluntad arbitraria y contingente de un determinado



gobierno, con pretensiones de perdurar como ley fundamental por encima de los cambios electorales de dirigentes.

Hecha la anterior aclaración, se observa que, de los seis casos analizados, el único que demostró un alto y sostenido grado de Coherencia en el accionar de los representantes fue el de la iniciativa popular, habiendo fallado los gobernantes solo en la no difusión del instrumento una vez reglamentado.

Y eso fue así debido a que el proyecto presentado a través de este mecanismo, una vez ingresado (aunque por intermediación de los diputados) a la Legislatura, logró, primero, atravesar la etapa inicial de tratamiento y aprobación legislativa, y, segundo, ser efectivamente llevado a cabo en los hechos.

El Destino de la demanda involucrada (la creación del parque en los terrenos abandonados en La Boca) fue, así, exitoso, al conseguir esta no sólo expresarse a través del instrumento semi-directo (aunque parcialmente, siendo retomada luego por algunos legisladores al no conseguir las firmas necesarias), sino además verse aprobada como ley y ejecutada totalmente en la práctica: el parque fue construido e inaugurado para su uso.

Sobre este último punto, de balance positivo en la iniciativa popular pero también al comienzo del presupuesto participativo y del plan estratégico locales, conviene detenerse, ya que, si bien algunas medidas una vez sancionadas tienen efecto completo, siendo reglamentadas e implementadas acorde a como fueron aprobadas (como la iniciativa popular Casa Amarilla, o los primeros años de ejecución de las prioridades consensuadas para el presupuesto participativo en alto porcentaje); otras son reinterpretadas o ignoradas por los representantes al momento de ejecutarlas (la progresiva caída del porcentaje de ejecución de dichas prioridades, o la baja capacidad ejecutiva de las acciones delineadas en el plan estratégico)

La aplicación procedimental de un mecanismo y la aprobación de la medida, no dan cuenta total del desempeño final de aquél, a menos que se considere igualmente la ejecución y puesta en marcha real de la propuesta correspondiente, sin lo cual todo lo anterior pierde gran parte de su efecto y sentido: “estas variaciones ocurren porque la gente que crea y apoya las iniciativas ganadoras no está autorizada a implementarla o a hacerlas obligatorias. En cambio, deben delegar estas tareas a las legislaturas y a los burócratas” (Lupia y Matsusaka: 2004:475)

Por otro lado, y retornando al caso estudiado más exitoso en términos participativos, la iniciativa popular Casa Amarilla arrojó varios de los efectos positivos esperables del uso de la “democracia directa” vaticinados por Lissidini (2007:16-17): promover el debate público y la participación ciudadana en las decisiones, con el consiguiente aumento de la calidad de la democracia y del empoderamiento de la sociedad civil; legitimar las decisiones políticas adoptadas (una ley para la creación de un parque); fortalecer la relación entre ciudadanos y políticos (unos a través de la movilización y participación sostenida y organizada y los otros por la “apropiación” y ejecución del proyecto); e incorporar temas a la agenda política que de otra manera no se hubieran discutido (como el destino de los terrenos abandonados de Casa Amarilla)

En la misma línea, la utilización de la iniciativa cuestionó la vieja presunción de que, al ser costoso el procedimiento de recolección de firmas y calificada la tarea de redactar medidas para elevar a votación, en realidad tales herramientas “tienen el efecto contrario: permiten a los intereses ricos y organizados subvertir el proceso político” (Lupia y Matsusaka, 2004:477)

Contrariamente, la iniciativa Casa Amarilla demostró que fueron precisamente los vecinos del barrio humilde de La Boca los que, motivados por una preocupación genuina, surgida en forma espontánea de una necesidad cotidiana e inmediata de los boquenses, que se nuclearon en torno

del interés compartido y que, a fuerza de organización, participación y perseverancia; lograron tanto diseñar el proyecto legislativo como disponer lo necesario para la recolección de firmas (la que, no obstante, no alcanzó su cometido completamente -y en esto quizás sí la observación de la vieja perspectiva sobre el costo de tal proceso fue acertada), como, pese a la carencia de la totalidad de avales requeridos, lograr su conversión en la ley y la construcción del parque pedido.

Asimismo, en este caso de la iniciativa popular (aunque solo fuese por el efecto “amenaza” y la repercusión alcanzada, no habiendo logrado implementarse en su totalidad) consiguió el cometido general por el que todos estos mecanismos se crearon en medio de la crisis representativa: funcionar como instancia alternativa, y también aquí complementaria, para la expresión de las demandas populares, dando una participación real a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas que los afectan.

La legitimidad del efecto “amenaza” logrado por dicha iniciativa popular había sido ya expresamente reconocida por Lissidini, al afirmar que los efectos del uso de los mecanismos sobre las decisiones políticas son significativos y efectivos:

no sólo cuando se aprueban leyes propuestas mediante la iniciativa popular, sino también indirectamente cuando los legisladores y otros policy-makers responden a la amenaza o se anticipan a las iniciativas o referendos. En cualquier caso, independientemente de quién inicie el proceso de democracia directa, los partidos (y en particular los partidos en el gobierno) y los gobernantes juegan un rol central y son en gran medida responsables de las consecuencias del uso de los mecanismos de democracia directa (2007:15–16)

En correspondencia con Lupia y Matsusaka, la iniciativa implementada “a medias” de los boqueases corroboró que “intuitivamente, la amenaza de una iniciativa por un grupo de interés puede ser suficiente para inducir a un cambio en el comportamiento de la legislatura” (2004:472)

Así, la aplicación de este mecanismo tuvo como efecto principal el indirecto, es decir, los cambios conseguidos en el comportamiento legislativo, sobre diputados que rescataron el proyecto y lo adoptaron como propio haciéndolo atravesar exitosamente todas las instancias del procedimiento ordinario conocido. Dicho efecto fue tanto más importante que el directo, consistente en la aprobación de la medida elevada por los vecinos, ya que, sin el anterior, este último no hubiera sido posible, no habiendo la iniciativa conseguido superar todas las instancias reglamentarias obligatorias.

Otros dos de los casos cuyos efectos principales sobre las políticas fueron los “indirectos”, al no haber logrado finalmente “llegar” a concretarse las propuestas a través de ellos presentadas, pero si en cambio producir un eco movilizador en la sociedad frente a su sola “amenaza”, fueron: el de la consulta popular de Telerman por la policía metropolitana (suspendida por el mismo impulsor ante su derrota electoral en primera ronda pero que, no obstante, logró abrir un debate público sobre el tema, propicio para su campaña), y el de la revocatoria de mandato de Ibarra (que naufragó al no haber logrado reunir la iniciativa previa las firmas necesarias para implementarla, y cuyo impulso inicial en manos de organizaciones sospechadas de ser encubiertamente ibarristas, así como su promoción por el propio jefe de gobierno a ser revocado, se fundaban en un certero cálculo del fracaso de la misma y en una interpretación de dicho resultado en términos de un tácito respaldo ciudadano)

Todos estos casos (la iniciativa popular, la consulta popular y la revocatoria de mandato), no habiendo superado las etapas iniciales o el efecto “amenaza”, comprobaron que “la mera disponibilidad de la democracia directa puede afectar a la política” (Lupia y Matsusaka, 2004:473)

Cabe aclarar finalmente para la iniciativa popular, que los positivos resultados alcanzados por el proyecto fueron, en parte, más a pesar que gracias a su diseño institucional, siendo que, de hecho,

el mecanismo no logró cumplimentar en tiempo y forma todos los requisitos reglamentarios exigidos, habiendo sido, en función de esa misma variable, el caso de aplicación más cercano a alcanzarlo. Es por ello que la positiva Coherencia de los representantes resaltada para la iniciativa, fue débil sin embargo en cuanto al diseño institucional otorgado, si es que de facilitar y alentar la participación popular se trataba.

El diagnóstico de Martí resulta acertado, en cuanto a que si bien la iniciativa existe ya en la mayoría de las democracias occidentales, habitualmente está mal regulada y es poco utilizada: la cantidad de firmas exigidas para iniciar un proceso de admisión a trámite parlamentario, la poca ayuda técnica y económica que reciben las entidades promotoras, la lentitud del proceso, la escasa difusión pública mientras dura el mismo, la poca presencia que tienen luego dichas entidades cuando ha sido finalmente admitida, la capacidad de los grupos políticos parlamentarios para aceptarla modificando ilimitadamente su contenido, “son factores que dificultan un uso más frecuente y normalizado de este instrumento” (2006:309)

El esfuerzo sostenido y organizado de los promotores de la iniciativa Casa Amarilla, que lograron conquistar con su movilización una respuesta positiva en los legisladores y funcionarios afectados y llevar su propuesta finalmente a cabo, a pesar de las dificultades varias enfrentadas, confirmó, no obstante, lo observado por Du Vivier en cuanto a que:

mientras que el proceso ha probado estar sujeto a las mismas influencias corrosivas del dinero y de los intereses especiales que el proceso legislativo, los votantes ciudadanos están motivados a seguir usando la iniciativa por sí misma para recuperar su integridad (2007:1053)

De los cinco mecanismos restantes, sólo uno, el plan estratégico, demostró un considerable grado inicial de Coherencia de los representantes, pero que luego fue decayendo tras la tragedia de Cromagnón y el cambio de autoridades del Consejo, como así también por falta de interés tanto de las nuevas autoridades como de las organizaciones participantes, en parte debido a la escasez de logros concretos acumulados, que pusieran en práctica las acciones tipo consensuadas.

De los principales efectos positivos augurados por Lissidini, el plan estratégico y el presupuesto participativo, durante los primeros tiempos de implementación, lograron: promover el debate público y la participación ciudadana en las decisiones, incorporar nuevos temas a la agenda política, y fortalecer la relación entre ciudadanos y políticos (2007:16-17) No obstante, en la medida en que el desarrollo de ambos decayó con el tiempo, no llegaron a implantar un claro y sostenible aumento de la calidad de la democracia y del empoderamiento de la sociedad civil.

Uno de los principales motivos de la carencia de resultados del CoPE (junto con las deficiencias de la participación poco sistemática de sus miembros), fue su diseño institucional, el que se orientó prioritariamente, acorde con su espíritu consultivo, hacia un objetivo claramente propositivo y poco ejecutivo, donde las acciones planificadas eran no vinculantes en su aplicación, y donde la única capacidad de acción concreta adjudicada era la iniciativa legislativa, no teniendo demasiada posibilidad de intervenir en el destino final de las propuestas planificadas. La desproporcionada prevalescencia de la mera planificación por sobre la ejecución, terminó por decepcionar a sus propios participantes. La falta de Coherencia de los representantes se manifestó, aquí, en una previsión y un diseño excesivamente consultivos, que resultaron en una herramienta impotente y, por ello, destinada a su automarginación.

Por otro lado, la difusión de su existencia y modo de uso por los representantes fue, a nivel de la sociedad en general, también escasa, en forma no Coherente con el objetivo participativo de creación del mecanismo. Dicha carencia no fue tal respecto de las organizaciones participantes, las que resultaron especialmente invitadas a formar parte del mismo.

Todo lo anterior redundó en que el Destino final de las demandas a través del CoPE canalizadas fuese de impacto medio, ya que, si bien las organizaciones allí nucleadas lograron consensuar sucesivos Planes Estratégicos, instalar temas en la opinión pública, e introducir iniciativas legislativas de interés y relevancia para la ciudad, dichas iniciativas fueron escasas y más aún las medidas finalmente implementadas acorde con las acciones delineadas.

La decepción de los integrantes respecto de los magros resultados concretos logrados en la aplicación de los lineamientos acordados, junto con sus propias falencias demostradas a la hora de elaborar propuestas concretas, colaboró con la caída de la participación, lo que fue de la mano de la pérdida de entusiasmo por parte de las autoridades a cargo. El Desempeño del mecanismo como instancia alternativa y/o complementaria para la expresión de las demandas populares fue por tanto, mediano: exitoso en su completa implementación, en toda su estructura y procedimientos, y con un activo respaldo del gobierno en un comienzo; pero luego, en decadencia, tras la pérdida de contenido general respecto de su dinámica y resultados.

Los restantes cuatro casos comparten, más allá de sus especificidades, iguales resultados respecto de las tres variables: muy baja Coherencia de los representantes los que, si bien reglamentaron estos institutos (excepto el presupuesto), no difundieron su existencia y los impulsaron con el solo afán de favorecer sus intereses político-estratégicos coyunturales particulares, haciendo un primer llamado demagógico a participar, pero abandonando pronto el procedimiento (consulta popular, revocatoria y presupuesto), o ignorando las opiniones populares canalizadas a través de ellos (audiencia pública)

Ni la consulta popular ni la revocatoria de mandato, ambas impulsadas por los Jefes de gobierno vigentes bajo sus fines estratégico-políticos particulares, y cuya permanencia en el cargo se hallaba además en peligro (al punto que, aunque de distintas formas, ninguno mantuvo su puesto), arrojaron los efectos positivos citados. A lo sumo, colaboraron en instalar, la primera, y potenciar, la segunda, el debate público en torno de los temas involucrados, pero sin mayores consecuencias tangibles en favor de la participación ciudadana.

Lo que es más, la convocatoria a consulta popular por la creación de la policía metropolitana, en fecha coincidente con la prevista para la segunda ronda electoral de Jefe de gobierno, la que fuera convocada por el propio gobernador en ejercicio y principal contendiente de la misma, corrobora lo adelantado por Du Vivier, quién calificaba a la política partidaria como parte nefasta de la experiencia de iniciativa: “periféricas y una vez separadas de las carreras políticas, las iniciativas se han convertido en una herramienta para influir en las elecciones de candidatos” (2007:1049) Como ocurrió en la consulta, el autor advertía que estos mecanismos podían encabezar una agenda política al obligar a un candidato a tomar posición respecto de una cuestión. Más aún, decía que, de modo contrario a los fines originales previstos para el mecanismo, los partidos veían hoy al proceso de iniciativa como un instrumento útil con miras a impulsar una mayor concurrencia y receptividad para sus propios candidatos.

En cuanto al Destino final de las demandas populares, en los casos de la consulta y de la revocatoria, estas no llegaron si quiera a expresarse (por suspensión del mecanismo en el primero y por previsible falta de avales en el segundo); en cuanto al presupuesto, las prioridades consensuadas fueron consideradas y ejecutadas por los gobernantes pero en porcentajes marcadamente (e intencionalmente) decrecientes; y, de las numerosas voces (no vinculantes) elevadas por los ciudadanos en la audiencia, ninguna logró atravesar la puerta de la Legislatura ni fue lo suficientemente fuerte como para modificar alguno de los artículos de los proyectos de reforma preexistentes.

Respecto de este último caso, resulta que la convocatoria a audiencia pública por parte del Jefe de gobierno para discutir un tema relevante para la sociedad, que afectaba directamente a varios

y diversos intereses ciudadanos, y cuyo tratamiento era inminente en la Legislatura (por impulso principal de la oposición), logró uno de los efectos positivos del uso de la “democracia directa” en cuanto a promover el debate público y la participación ciudadana en las decisiones; pero, en la medida en que su desarrollo no consistió más que en una puesta en escena destinada a que el oficialismo ganase tiempo y dominase un debate candente respecto del cuál se encontraba en desventaja; tal debate público en la audiencia no implicó un consiguiente aumento de la calidad de la democracia y del empoderamiento de la sociedad civil, y, mucho menos, logró legitimar las decisiones políticas adoptadas (ya que la ley resultante ignoró todas las opiniones y reclamos expresados), como así tampoco fortalecer la relación entre ciudadanos y políticos (habiendo quedado los primeros sumamente desconformes y enojados con los segundos en base a la indiferencia demostrada, lo que quedó manifiesto en los incidentes que perpetraron poco después frente al palacio legislativo) En consecuencia, el Desempeño final de ninguno de estos cuatro mecanismos fue el de una legítima instancia alternativa y/o complementaria para la expresión de los reclamos populares.

De hecho, si bien la audiencia pública, el presupuesto participativo y el plan estratégico lograron implementarse completamente en todos sus pasos (siendo esto un avance respecto de la iniciativa popular, la consulta popular y la revocatoria de mandato), la total indiferencia de los legisladores respecto de las demandas expresadas en la primera, y la pérdida de sustento y ejecutividad por parte del Estado en los segundos, los llevaron igualmente al alejamiento respecto de su más profundo objetivo participativo. Y esto fue así, aún tratándose el presupuesto participativo de uno de los mecanismos más conocidos internacionalmente, implementado con éxito por primera vez en Porto Alegre y difundido luego a numerosos municipios y localidades del mundo.

Respecto de las consultas y los referéndums, el balance de Martí (2006) es aquí adecuado cuando afirma que, también existentes mayoritariamente en las democracias occidentales fueron no obstante poco y mal utilizados. Su uso resultó muy controvertido por su alta disposición a ser manipulado (como en el caso aquí analizado)

Finalmente, de los efectos negativos enumerados por Lissidini (2007:16-17) que el uso de la “democracia directa” puede provocar se resume que: primero, la iniciativa popular convocada para habilitar la revocatoria de Ibarra, padeció de “escasa legitimación de la decisión involucrada”, al haber contado con una reducida participación ciudadana, frente a la alta abstención demostrada en la recolección de las adhesiones, lo que llevó a su naufragio.

Segundo, todos estos mecanismos, por el solo hecho de asentarse sobre una democracia liberal asociada a un sistema económico capitalista, “conllevan desigualdad”, pues no todos los ciudadanos, ni grupos sociales y políticos tienen las mismas posibilidades de hacer uso de los mecanismos de democracia directa, ya sea porque no tienen el conocimiento, el financiamiento o la capacidad de movilización necesaria. Tal situación no fue así, no obstante, respecto de los vecinos del barrio de La Boca, que, aún contando con menores recursos de todo tipo que otros barrios porteños, lograron movilizarse y organizarse en torno de una iniciativa popular con resultados finales exitosos respecto de la propuesta involucrada.

Tercero, y estrechamente vinculado con lo anterior, dicha desigualdad estructural en el uso de los institutos participativos “perjudica a los ciudadanos que tienen menos educación”. Para la segunda y tercera cuestión, el problema es que quiénes quedan por fuera del ejercicio participativo realizado a través de estos canales institucionales alternativos, y justamente por tal motivo, no logran “hacerse ver” y exigir un cambio en sus condiciones de existencia que les otorgue un piso mínimo para recurrir a ellos. Nuevamente la excepción fue representada por la iniciativa popular de los vecinos boquenses.

Cuarto, de los casos estudiados, primero la convocatoria a consulta popular, la iniciativa de revocatoria y la audiencia pública celebrada; y luego, aunque con menor evidencia, el presupuesto participativo implementado, demostraron “la utilización demagógica por parte de partidos y gobiernos

y la utilización interesada de los grupos de interés”, habiendo sido todos ellos, de modo directo o indirecto, iniciados, promovidos y suspendidos por las autoridades en ejercicio en función exclusiva de sus intereses político-estratégicos asociados a su supervivencia en el cargo.

Quinto, por igual motivo, esos cuatro mecanismos, en mayor o menor medida, “produjeron resultados ‘conservadores’”, pero no porque fueran los ciudadanos sino los propios gobernantes, los que rechazaron los cambios opuestos al status quo. De allí la utilidad de observar no sólo si la democracia directa afecta a la política sino también el modo en que la afecta; por ejemplo, si tiende a lograr medidas liberales o conservadoras, siendo el segundo resultado el más frecuentemente obtenido en las últimas cuatro décadas (Lupia y Matsusaka, 2004:474)

Por último, no se constató la contra de “promover decisiones blanco/negro” en lugar de generar políticas públicas debatidas argumentativamente, ya que ninguno de los dos mecanismos sujetos a tal debilidad por naturaleza (la consulta popular y la revocatoria de mandato) lograron implementarse completamente ni llegar siquiera a la etapa electoral a la que se hace crítica referencia.

## **Conclusiones**

En el balance general comparado del desempeño de los diferentes mecanismos, Gargarella acertaba en que las reformas políticas “tuvieron un impacto muy limitado en la vida social de la región, lo que puede llevarnos a pensar que se trató de intento frustrado de “injerto constitucional” (2008:64)

Para el autor:

en buena medida, dichas reformas vinieron a recuperar –al menos en su enunciación, en sus promesas- muchas de las viejas aspiraciones del constitucionalismo radical: reducir los poderes del presidente; alentar la participación política de la ciudadanía; reforzar la conexión representantes-representados, fortalecer los compromisos sociales de la Constitución. Y sin embargo, es difícil pensar que el radicalismo hubiera estado satisfecho con los alcances de la misma, y los modos en que dichas reformas fueron diseñadas (:66)

Lo que es más, respecto de la incorporación de institutos semi-directos, es posible coincidir en que “no parecen haber logrado un éxito siquiera moderado en relación con sus propósitos”. No obstante, quedaría el atenuante de que “el carácter relativamente reciente de las mismas todavía haga difícil pronunciar un juicio definitivo sobre ellas” (:67)

Asimismo, muy probablemente, el motivo del

rezago en la implementación de esas reformas (normalmente, porque los órganos de ejecución de las mismas, como el Parlamento, se demoran en dictar las leyes reglamentarias necesarias, como ha ocurrido con las cláusulas destinadas a organizar la participación política), en toda la región, (Ídem)

no se deba estrictamente a posibles “desventuras o azares del destino, sino más bien a cuestiones estructurales habitualmente pasadas por alto por los analistas del constitucionalismo” (Ídem)

El consejo del autor frente a tales cuestiones estructurales, sospechadamente culpables del pobre desempeño de las reformas institucionales participativas realizadas, en cuanto a que “debemos dejar de lado la superficialidad y la suficiencia con que solemos acercarnos a tales reformas”, ya que “la introducción de cambios significativos en el funcionamiento o la orientación del modelo constitucional no puede hacerse a través de cambios cosméticos o de reformas timoratas” (:68), es, a la luz de los resultados arribados, sensato.

Y lo anterior es así ya que si

el entramado institucional actualmente vigente en muchas democracias modernas directamente desalienta la participación política, luego, podría preverse, el proyecto del radicalismo va a verse allí privado de un apoyo del que imprescindiblemente necesita. Es decir, tiene poco sentido hacer meras invocaciones a una mayor participación política dentro de un entramado institucional que (no la prohíbe pero) directamente la desalienta (Ídem)

Por ello, para Gargarella, “las reformas suelen requerir una reflexión mucho más profunda que la que se acostumbra a hacer, en términos de cómo ajustar el resto de la estructura institucional a los cambios que se quieren introducir”, al tiempo que “la introducción de ciertos cambios puede exigir que re-pensemos el modo en que organizamos el resto de la ‘estructura básica’” (:69)

La centralidad aquí atribuida a la variable “Coherencia de los representantes durante todo el proceso del mecanismo”, como la principal dimensión explicativa (en sus diversas facetas englobadas), del desempeño de los mecanismos y del destino final de las demandas a través de ellos canalizadas, había sido ya subrayada por este autor, quién, conciente de los pobres resultados obtenidos por tales institutos, advierte sobre “los riesgos –de manipulación, de generación de expectativas innecesarias, de desprestigiar el derecho- que son propios de reformas como las llevadas a cabo en los últimos años”:

prefiero que aquellas cláusulas –que invocan el cambio social y la participación política- estén presentes en la Constitución, pero considero que sus creadores no se han tomado en serio el compromiso que han asumido públicamente, al incorporarlas al derecho, y considero que este acto de irresponsabilidad es dañoso para el derecho (Ídem)

Así su conclusión resulta completamente extensible a los hallazgos presentes:

la afirmación acerca de la futilidad de ciertos trasplantes constitucionales se torna verosímil: lo que se reclama es, finalmente, asumir responsablemente los compromisos públicos que se han declarado, recuperar el sentido común del constitucionalismo, y abandonar, finalmente, la retórica falsa o descomprometida del reformismo (Ídem)

En claras, directas y contundentes palabras:

nadie tiene la obligación de llevar a cabo este tipo de reformas radicales, pero la idea es que nadie nos diga que pretende llevar a cabo este tipo de reformas, si al mismo tiempo no está dispuesto a realizar los cambios adicionales indispensables para favorecer el éxito de las reformas que propone (por ejemplo, reajustando consecuentemente el resto de la estructura constitucional) (Ídem)

En definitiva, el fin del enfrentamiento “democracia representativa vs. democracia directa” anunciado por Lissidini que implicaría, “una lectura en donde actores sociales y políticos, gobiernos y ciudadanos, utilizan mecanismos como el referendo con distintos objetivos y consecuencias” (2007b:7), así como el hecho de que los votantes considerasen a las instituciones propias de cada uno de tales marcos más como complementarias que como rivales, donde tales instrumentos participativos, asociados al segundo tipo democrático, aparecieran como una posible salvaguarda y control del primero respecto de la excesiva influencia que los grupos de interés ejercen sobre las decisiones políticas (Bowler, Donovan y Kart, citados en Lissidini, 2007b:14); sólo puede concretarse en términos reales y efectivos en la medida en que, como advirtiera Gargarella (2008), el “cuerpo extraño” injertado en el organismo genéticamente diferente, fuese acompañado de las modificaciones generales necesarias que asegurasen su exitosa adaptación al resto, así como, se está ya en condiciones de agregar, cuando exista una firme, sostenida y coherente voluntad de la

“clase” política de que así sea.

## **Bibliografía**

- Du Vivier, K. K. (2007): “Out of the bottle: The Genie of Direct Democracy”, Albany Law Review, vol. 70, 16 de junio, p.p. 1045-1053.
- Eberhardt, M. L. (2009): “Participación Política “Directa” en las Democracias Modernas “Indirectas”: Incorporación y desempeño de los Mecanismos “Semi-directos” en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2008)”, Buenos Aires, mimeo.
- Gargarella, R. (2008): “Reformas Constitucionales en América: Injertos y Políticas Radicales”, Revista Políticas Públicas, Vol. 2, N° 1, Junio, Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas, pp. 59-69, disponible en [http://www.ipoliticaspUBLICAS.org/docs/Políticas\\_Publicas\\_Vol\\_2\\_N1.pdf](http://www.ipoliticaspUBLICAS.org/docs/Políticas_Publicas_Vol_2_N1.pdf).
- Legislatura (1996a): “Mecanismos de democracia directa”, 6ta Sesión Ordinaria, Convención Constituyente, Buenos Aires, 6 de septiembre, en Debates de la Convención Constituyente y Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dirección General de Taquígrafos de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 1ra. Edición, 2002.
- Lissidini, A. (2007): “Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación”, Documento de Trabajo N° 17, Serie de Documentos de Trabajo – Escuela de Política y Gobierno – UNSAM, marzo, p.p. 1-45.
- Lissidini, A. (2008): “Democracia Directa en Latinoamérica: entre la Delegación y la Participación”, en Pachano, S. (comp.) Temas actuales y tendencias en la ciencia política, Quito: FLACSO Ecuador.
- Lupia, A. and Matsusaka, J. (2004): “Direct Democracy: New Approaches to Old Questions”, Annual Reviews Polit. Sci, 7, pp. 463-482.
- Martí, J. L. (2006): La República Deliberativa. Una teoría de la democracia, Madrid: Marcial Pons.



## **“Calidad democrática entre la formalidad y la informalidad de las prácticas políticas.”**

*Javier Etchart*

flietchart@yahoo.com.ar

Docente - Investigador - Universidad Nacional de Luján

### **• CALIDAD DEMOCRÁTICA: HACIA LA RECUPERACIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO**

El presente trabajo se inscribe en el marco de los estudios que vienen realizándose en nuestra región sobre la calidad de la democracia.

En este sentido y alejándome de la idea procesal de la democracia, tomaré esta noción de calidad no como moda teórica sino dándole la significación normativa que la democracia ha tenido en su origen.

Hablar de calidad implica volver a conectar la democracia con ciertos ideales, con cuestiones valorativas que se hallan en su propia raíz histórica, luego de una asociación dominante entre ella y el procedimiento para la selección de los líderes políticos.

Esta última postura, influyente en los análisis de los procesos transicionales en nuestra región, se vinculó fuertemente con una impronta de época. Así pasada la 2º mitad del S.XIX se fue consolidando la controversia entre los sectores socialistas respecto a cómo llegar y luego como ejercer el poder, si hacerlo de forma gradual y por medio de un tránsito pacífico, o más bien realizarlo de forma violenta.

Precisamente en este contexto histórico donde grupos revolucionarios y contrarrevolucionarios se fijaron metas de transformación radical, aparece después de la 1º guerra mundial, una valorización de la democracia por pensadores tales como Schumpeter, Kelsen, Popper y Hayek, que no necesariamente pertenecen todos a iguales tendencias políticas.

Lo dominante en estos es el intento por encontrar las características distintivas de la democracia respecto de aquella forma que ha constituido su opuesto.

En ese juego de polarización la democracia es vista en sus aspectos descriptivos y así puede ser analizada con mayor claridad.

El criterio demarcatorio utilizado por Hans Kelsen fue la mayor o menor libertad política en la elaboración de las leyes, así consideraba a la democracia como aquella forma de gobierno donde las leyes están hechas por aquellos a quienes van dirigidas, mientras que cuando el poder viene de arriba hacia abajo aquellos que hacen las leyes son distintos de aquellos a quienes se dirigen. También de Kelsen se tomará la definición procedimental, el aspecto formal de la democracia como reglas que se sostienen entre ellas y por tanto se agotan en sí mismas, y opuestas a la democracia social o proletaria.

Esta idea es tomada por Bobbio (1985) para quien la democracia tiene una base individualista y se caracteriza por un conjunto de reglas de juego. Lo importante de estas reglas es que “... establecen como se debe llegar a una decisión política y no que se debe decidir...” (p.504), excepto la prohibición de que estas reglas sean violentadas y dejadas sin efecto.

Esta caracterización descriptiva de la democracia se vincula con la idea Weberiana de neutralidad valorativa de las ciencias sociales de acuerdo con la cual solo se admite un contenido exclusivamente empírico de la teoría democrática.

Esta posición dominante en América Latina durante las transiciones de los años ´80, esta primer etapa de nuestro proceso de democratización estuvo teñida por una mirada fuertemente politicista derivado de aquellas posturas (Portantiero1993, Saín 2000 , Lesgart 2003 ), lo cual termina por ocultar una asociación diferente que está en la base histórica de la democracia.

Lo anterior debería servir para significar que la ligazón entre democracia y procedimiento sólo es una forma de articulación posible, y deberíamos cuestionar cualquier pretensión de exclusión de otras posiciones.

Así siguiendo a O.Guariglia (1993) no solo existe un significado descriptivo de la democracia sino también destaca otro llamado prescriptivo al cual divide en dos: evaluativo y normativo<sup>2</sup>.

El planteo del autor entronca la democracia con un ideal, con la noción del buen gobierno, cuestión esta última que fue desapareciendo paulatinamente del lenguaje teórico de la democracia, y que de acuerdo a él se hallaba contenida en las primeras consideraciones históricas de aquellos que la pensaron. Aquí no solo se dicen como son las cosas, sino como deben ser.

En la recuperación de ese núcleo normativo original será necesario hallar algún tipo de conceptualización que nos acerque a las características centrales que se asociaron a la democracia. En este sentido algunos aportes realizados por Cornelio Castoriadis (1995) sobre la articulación forma de gobierno y voluntad popular van en esta dirección.

De acuerdo al planteo del autor las sociedades tienen distintos fundamentos en su creación, así se dividen en heterónomas y autónomas. La primera de ellas crean sus propias instituciones, su poder político explícito, pero lo fundamentan en fuentes extrasociales –los antepasados, los héroes, los dioses, Dios, las leyes de la historia o las leyes del mercado- en todo caso una fuente exterior a la efectiva actividad de la colectividad efectivamente existente.

Por el contrario las sociedades autónomas se caracterizan por la ruptura de esas significaciones, el rechazo de una fuente de sentido diferente a la actividad viva de los seres humanos.

Se trata de sociedades que no clausuran sus significaciones, sino que se trata de colectividades abiertas a discutir y a reabrir las discusiones sobre las normas que regirán sus propias vidas.

Este sentido fuerte asocia la autonomía con la libertad, ya que:

*“...no se puede ser libre bajo una ley si no se puede decir que esa ley es propia, si no se ha tenido la posibilidad efectiva de participar en su formación y en su institución (incluso cuando las preferencias propias no han prevalecido)” (pag.5)*

Esto es lo que le permite a Castoriadis enlazar el sentido de la política y de la propia democracia:

*“Podemos ahora definir la política como la actividad explícita y lúcida que concierne a la instauración de las instituciones deseables, y a la democracia como el régimen de auto-institución explícita y lúcida, tanto como es posible, de instituciones sociales que dependen de una actividad colectiva y explícita” (pag.4).*

Esta concepción está fuertemente relacionada con el ideal clásico del autogobierno y la libertad positiva (Berlin I.1993), según el cual se es libre cuando no se está sometido a un poder ajeno sino que es gobernado por sus propios ciudadanos y para ellos la libertad política positiva constituye la propia esencia de la libertad civil.

Retomando la idea original de la democracia entendida a la manera ya desarrollada por Castoriadis,

esta solo se dará por medio de la conformación de una auto-institución explícita realizada por una actividad colectiva también explícita. Se adquiere libertad cuando la sociedad es la fuente de sus propias leyes, las crea pero las puede volver a poner en cuestionamiento.

Seré libre si he participado en la formación de las leyes y esta libertad debe ser una preocupación de todos ya que si no se pudiera realizar efectivamente por cada miembro de la comunidad, ésta no sería libre.

Ahora bien este ideal de autogobierno encuentra en las sociedades modernas un desafío a sortear ya que la modernidad política consagra la democracia indirecta o representativa<sup>3</sup>, de tal forma que esa participación directa se ve mediada por un conjunto de políticos profesionales.

De acuerdo a Carlos Strasser (2003) la idea de auto está olvidada, ya no se aplica, y más bien se habla del autogobierno representativo como única posibilidad.

Este es un punto clave porque lo que se termina constituyendo en la modernidad es una forma totalmente distinta de la acción política que genera una tensión con las formas originales.

De allí que para mantener la idea democrática clave de voluntad de los ciudadanos, la idea de **participación política**, como el **control sobre los representantes y la rendición de cuentas** de estos sobre la ciudadanía, constituyen aspectos centrales en la conceptualización sobre la calidad de las democracias.

La participación posibilita un acercamiento al autogobierno colectivo, así como también posibilita que las decisiones del gobierno se acerquen a los deseos de los ciudadanos, además de servir como mecanismo de control ascendente típico de las democracias.

Estas características señalan la importancia de la participación para la democracia, sin esta, sin la capacidad de controlabilidad que genera "...el sistema deja de responder y por tanto se desentiende del imperativo de la soberanía popular..." (De Francisco Andrés 2005 p.75).

## • CALIDAD DEMOCRÁTICA ENTRE LA FORMALIDAD Y LA INFORMALIDAD

Habíamos mencionado la tendencia politicista que caracterizó a la primera etapa de nuestro proceso de democratización. Sin embargo este planteo inicial se fue reformulando a partir de los problemas económicos y políticos institucionales que se tradujeron en manifestaciones de malestar en la población: falta de credibilidad de las instituciones políticas en estas democracias, rechazo a las dirigencias políticas, desconfianza a las instituciones públicas, que implicaron una profundización del individualismo, apatía política, y una devaluación de la política, a mero instrumento prebendario para pocos. (Informe: Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina, Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete, 2002). Podríamos decir que se da un proceso de crisis en la Democracia, y no de crisis de la Democracia.

La perspectiva tradicional, acerca de cómo lograr instalar un régimen político democrático, comenzó a ceder su lugar hacia cómo mejorar a la propia democracia.

Este tipo de interrogantes, junto con los intentos por desarrollar los grados de democraticidad, requieren otra aproximación teórica, de allí que los enfoques sobre la Calidad de las Democracias, transiten por esas preocupaciones.

Esta motivación general condujo a la idea de medir la "calidad" de la democracia, donde luego de un seminario en la Universidad de Notre Dome, brindado por Guillermo O'Donnell, el costarricense Jorge Vargas lo invitó a participar en una primera experiencia en su país, que se conoció con el

nombre de Auditoría Democrática.

Sin abundar en los detalles<sup>4</sup> la auditoría es un sistema de observación y vigilancia del desempeño democrático, con una idea por estudiar empíricamente cuán democrático es la vida democrática, así como la de posibilitar incentivos para incrementar la participación ciudadana.

Cuando la auditoría toma sus dimensiones (a la cual llama aspiraciones) para aproximarse a la idea de calidad lo hace marcando fuertemente la relación entre calidad y existencia de instituciones formales para su medición.

En el caso de la participación en las políticas públicas la auditoría parte de aspiraciones a realizar y un conjunto de indicadores que deberían darse para su concreción<sup>5</sup>:

***“Que el gobierno del Municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos”,***

Y para el logro de esa aspiración se utilizan un conjunto de indicadores tales como:

La existencia de mecanismos de democracia directa y semidirecta (referéndum, consulta popular, audiencias públicas, iniciativa popular, revocatoria de mandatos), o de espacios reglamentados ofrecidos por el gobierno para participar en políticas públicas o en el mismo presupuesto, como también contempla la cantidad y tipos de proyectos presentados por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el Concejo Deliberante y en el Departamento Ejecutivo

Lo mismo postula cuando incorpora la rendición de cuentas como elemento central en el análisis de la calidad ya que limita la actuación discrecional o arbitraria de los gobernantes.

Esta se refiere a las distintas explicaciones, justificaciones de los funcionarios que deben ser sometidas a escrutinio público, que deben pasar por el examen y revisión de la ciudadanía.

Así existe tanto el derecho de exigir la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, como la obligación de los gobernantes de informar a los gobernados.

Cuando la auditoría se refiere a este tema introduce distintas aspiraciones tales como:

***“Que el gobierno del Municipio garantice el acceso a toda la información que genera y a los servicios que brinda mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato”.***

***“Que el gobierno del Municipio ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión”.***

Estas aspiraciones serán medidas a través de alguno de estos indicadores

Existencia de legislación o regulaciones específicas acerca de la disponibilidad de la información para acceso público en las instituciones públicas municipales y acciones desarrolladas para su efectivo cumplimiento, existencia de publicaciones en los medios de comunicación que difundan las actividades y los servicios que brindan las instituciones públicas municipales, normas que regulen el deber de los funcionarios de rendir cuentas y derecho de la población a exigirlos, existencia de normativas sobre presentación de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios, etc.

Sin duda la medición y el análisis de los mismos constituyen un avance para evaluar las performances de los países, provincias y municipios observados, aunque en todos los trabajos elaborados puede

verse con claridad la existente fidelidad analítica entre la calidad y la presencia de instituciones formales para su medición.

Sin embargo existen una serie de comportamientos que no son analizados y que deberían ser incorporados para tener un panorama más abarcativo y realista sobre lo que sucede en aquellas unidades territoriales.

Aquí es donde deberían añadirse aspectos más cualitativos vinculados a comportamientos habituales, recurrentes de los ciudadanos pero que no siempre se dejan atrapar en estructuras o mecanismos institucionales-formales.

Este tema, ha tenido una nota destacada en la literatura de las ciencias sociales, aunque no necesariamente el reconocimiento implica una valoración positiva.

Desde la economía la informalidad como concepto se asocia fuertemente a la idea de la economía informal y allí se muestra como lo opuesto a la legalidad.

En este sentido cuando Santiago Nino (2005) analiza y desarrolla nuestra falta de apego legal (la idea de anomia boba) lo hace tomando distintos ejemplos cotidianos, así cuando habla de la economía informal cita una definición dada por A. Guissarri quien la define como:

*“...toda actividad económica que viole leyes, reglamentaciones o normas establecidas, aclarando que hay distintas manifestaciones de informalidad como la evasión fiscal, el contrabando, la fuga de capitales, los mercados negros, las actividades criminales” (p 88)*

De acuerdo a lo anterior se percibe una asociación entre legalidad y formalidad y por tanto en su contrario ilegalidad/informalidad, situación esta que debe ser interpelada cuando hablamos de participación política o rendición de cuentas.

Esto implicaría que podríamos hablar de una relación compatible entre informalidad y legalidad o al menos de comportamientos que no atentan contra legalidad existente.

Desde el lado de la ciencia política siguiendo a Pasquino (1991) cuando éste se refiere a la participación política distingue entre diferentes formas de influir en las decisiones públicas, siendo la segunda de ellas la que va en la dirección resaltada en este trabajo, así sostiene:

*“...las reconocidas por las normas y los procedimientos vigentes, legales a todos los efectos, las no reconocidas, pero aceptables y aceptadas, si bien con importantes variantes y con amplios espacios de oscilación; las no reconocidas y que desafían las bases mismas del sistema y de su organización, con diferentes grados de ilegalidad...” (p.180)*

Aquí lo importante está en el espacio de reconocimiento hacia determinadas prácticas existentes como categorías analíticas con peso propio que no debe ni puede ser desconocida, sino que posee una particularidad propia.

Como mencionábamos anteriormente la idea de informalidad se vincula mas con aquello que no tiene una forma predefinida, con una mayor espontaneidad, con aquello que puede ocurrir sin que se sepa exactamente cuando podría aparecer o como podría darse concretamente, ya que no está estipulado en forma escrita, pero no por ello debe vincularse con la ilegalidad

Al mismo tiempo existen otros mecanismos considerados más informales y esporádicos, aunque no

necesariamente menos efectivos, que se plasman en reportajes, cartas de lectores, el cara a cara con los representantes, manifestaciones, denuncias mediáticas entre otros, exhiben habitualidad sin que se encuentren consagrados en estructuras formalizadas, esto es se rutinizan aunque a diferencia de las acciones tradicionales descritas por Weber su permanencia en el tiempo es más incierta e inestable.

### • LO INFORMAL COMO CATEGORIA COTIDIANA

De acuerdo a lo anterior nos podemos encontrar con prácticas políticas habituales, institucionalizadas que pueden estar formalizadas y consagradas en ordenanzas, decretos y resoluciones, pero también existen otras que pueden exhibir recurrencia aunque no estén formalizadas y no por ello son ilegales.

Este es el elemento adicional que debe ser reconocido para tener una perspectiva mas integral de lo que sucede en algunos municipios (al menos en el caso de Mercedes B.A)

Entre los instrumentos participativos formales con capacidad de influenciar y/o definir en la toma de decisiones existen las audiencias públicas, las veedurías ciudadanas, las notas dirigidas a los funcionarios, las audiencias barriales, la banca participativa, las peticiones particulares.

Existen distintos canales y distintos usos dados por las personas, cuestiones estas que pueden percibirse en las entrevistas realizadas en este trabajo.

Así podemos hallar quienes utilizan los mecanismos formales, con conocimiento de donde y de cómo hacerlo. Sin embargo a lo largo de las entrevistas los mismos que señalan el conocimiento existente no descartaban otros procedimientos de acción.

*“...en principio llamo por teléfono para reclamar...si esto no surte efectos trato de recurrir a algunos que están cerca del municipio, o si los veo en la calle a algunos políticos se los digo directamente allí donde los encuentro...” (María A. vecina)*

En muchos otros casos la población ve a los medios de comunicación como un canal habitual para dar a conocer sus quejas y hasta depositan fuerte confianza sobre este medio como el más idóneo para solucionar sus problemas, especialmente cuando desde otros lugares no encuentran respuestas.

Los medios de comunicación local se han multiplicado en número, dándose una fuerte identificación entre las notas, los entrevistados y los televidentes:

*“...notamos que los programas enlatados no tienen el mismo impactos que aquellos donde el entrevistado y el entrevistador son personas de Mercedes” (Pedro C. director del Canal Local)*

La importancia de los medios de comunicación también ha sido fuertemente destacada por el PAC en sus diferentes análisis de los municipios; así podemos citar entre otros ejemplos los siguientes resultados de sus investigaciones:

*“ en Bragado la mayoría de los ciudadanos (53%) dice que busca*

*información sobre la gestión de gobierno y considera que la televisión*

*cumple un papel central a tal efecto. El 79% de los ciudadanos declara que se informa a través de la pantalla chica acerca de los actos (...) Muchos de los medios*

*que los ciudadanos de El Trébol dicen utilizar para informarse sobre la gestión del gobierno local, coinciden con los canales que creen más efectivos para informarse sobre los servicios o actos de gobierno. El 73% de los ciudadanos de El Trébol reconoce a la publicidad del Municipio en diarios, radio, televisión y la vía pública como los medios más eficaces para obtener información<sup>6</sup>.*

Citamos otros testimonios que van en una dirección similar y donde depositan fuerte confianza sobre este medio como el más idóneo para solucionar sus problemas, especialmente cuando desde otros lugares no encuentran respuestas.

*“...pero si tengo que recurrir voy a la policía, fiscalía, municipio, por hechos graves a través del periodismo donde el funcionario toma conciencia y recién ahí toma nota. De ese modo funciona, lástima que no para todos” (Guillermo F. Presidente de un Club local)*

Luego están aquellos que por relaciones políticas mantienen un contacto directo con áreas municipales, lo cual los transforma en una referencia de poder en sus territorios.

Así cuando entrevistamos acerca de que hacen o a donde recurren cuando sucede algo en su ciudad responden lo siguiente

*“...si fallece una persona del barrio me dirijo al intendente para ver si le pueden conseguir un cajón y el velatorio. Si hubo un accidente y no hay respuesta me dirijo al director del hospital...” (Agustin P. dirigente de sociedad de fomento)*

*“... con la sociedad de fomento tenemos un acercamiento al área de servicio público en la municipalidad” (Tino R. dirigente de sociedad de fomento)*

*“...en general me entero de las necesidades de las personas cuando voy a los barrios, o en reuniones específicas que armamos para determinados fines...pero también es común que me agarren en la calle para pedirme cosas o para que les explique alguna decisión que tomamos y no les gustó...” (Eduardo dirigente político)*

Algo similar pudimos observar en relación a la rendición de cuentas.

Hay una fuerte asociación entre conocimiento de las acciones públicas por medio de la prensa, como también una relación entre formalidad y rendición de cuentas.

Muchas de las acciones públicas son conocidas a través de los medios, haciendo en muchos casos innecesaria otro tipo de información adicional sobre las acciones realizadas por los funcionarios.

En este sentido es importante destacar una experiencia recurrente realizada por una medio local por mas de cuatro años, donde el intendente concurría a un programa matutino radial todos los primeros sábados de cada mes, en el que respondía las inquietudes de los oyentes.

Así lo expresaba el responsable periodístico de la audición:

*“..Comenzó cuando el actual intendente era presidente del HCD y continuó posteriormente con él como intendente... una vez por mes los primeros sábados iba a la radio y respondía cuestiones planteadas al aire por los oyentes...esos días la cantidad de llamadas superaba lo que sucedía normalmente y aquellas cuestiones que no respondía al aire se las pasábamos por escrito...cada tanto le*

*recordábamos los temas y armamos la agenda de don pendiente como forma de recordar permanentemente los temas...” (Oscar P. periodista)*

Lo importante a destacar en este punto es que el intendente estaba respondiendo por decisiones políticas adoptadas, o tomaba quejas de los oyentes acerca de problemáticas locales, y estas se realizaban públicamente y por tanto comprometían públicamente al propio intendente.

Sin embargo este mecanismo no es rescatado por los funcionarios administrativos o representantes políticos, no conectan este tipo de acciones con formas de rendir cuentas sobre lo que hacen en sus cargos, y más bien responden en clave formal excluyente de otras:

*“...la rendición de cuentas en el Concejo deliberante es el estudio fáctico de las cuentas municipales de los gastos...y debe rendirse cuenta una vez que termina el balance anual al cierre del presupuesto...” (Martín Z. concejal)*

Al mismo tiempo el mismo entrevistado consultado sobre como se enteraba acerca de lo que hacen otros funcionarios y si estos mecanismos son suficientes para conocer las acciones sostenía:

*“...me entero por el presupuesto en que se gasta el dinero y después por la rendición de cuentas del HCD...también creo que son suficientes, además todo ciudadano tiene derecho a pedir un informe al municipio. No agregaría ningún otro mecanismo porque es público, la gente puede acercarse y pedir”.*

Lo destacable de este testimonio, como el de otros concejales más que van en la misma dirección, está en la fuerte asociación entre rendición de cuentas y aspectos de control administrativo de esos fondos: presupuesto, tribunal de cuentas, revisión de boletas.

Sin dejar de reconocer a estos, creemos que existen otros posiblemente mas informales y esporádicos, pero que cumplen en cierta forma con el otorgar testimonio público de aquello que se realiza en una gestión municipal.

El ejemplo anteriormente citado, las conferencias de prensa de los funcionarios, cumplen en cierta forma con esta función.

Lo mismo ocurre habitualmente en Mercedes (posiblemente podría extenderse a otras comunidades con características de extensión territorial y poblacional similar) con los encuentros callejeros que se dan entre los vecinos y los representantes, o reuniones ad hoc que son habituales en los barrios.

Es común que varias problemáticas, o pedidos de explicaciones sobre determinadas acciones públicas, o demandas concretas a realizar, se formulen cara a cara en determinados lugares de la ciudad donde ocasionalmente pueden producirse estos encuentros:

*“...yo creo que lo que ocurre hoy día, lo que pasa o deja de pasar corre bastante, mas en un comercio como el que tengo yo...” (Luis vecino)*

## **• CONSIDERACIONES FINALES**

Sostuve inicialmente que este trabajo se asentaba en una investigación sobre la calidad democrática, tomando al municipio de Mercedes B.A como unidad de análisis.

Así, y siguiendo planteos hallados en Castoriadis analizamos dos dimensiones analíticas como son la participación política y la rendición de cuentas. En este sentido y aún con algunas variantes en su justificación seguimos el análisis de las variables utilizadas por el PNUD y los estudios vinculados



con la auditoría ciudadana.

Sin embargo en el desarrollo de la investigación observamos que ciertas formas participativas y de rendición de cuentas no se podían observar si continuábamos haciéndolo bajo el enfoque dominante, el cual privilegiaba la relación participación-rendición de cuentas por medio de mecanismos formales-institucionales.

Ciertas prácticas habituales no podían ser registradas bajo esta óptica, de allí la importancia de este trabajo de advertir que los estudios de calidad no deberían ocultar en sus análisis estas situaciones. Ahora bien reconocido esto quedan dos reflexiones a realizar.

Por un lado podemos preguntarnos porque aparecen o se instalan estas prácticas mas informales, y en 2º lugar, si éstas constituyen un paso adelante en la consolidación de una mejor calidad democrática.

Las últimas reflexiones avanzarán en dar respuestas preliminares a la articulación entre existencia-justificación y consecuencias de esas prácticas, las que deberían desarrollarse in extenso en futuros trabajos.

En relación a la 1º reflexión, la referida a la aparición de estas prácticas mas informales, existen diferentes razones que podrían agruparse en tres:

*a) "...es difícil encontrar un lugar donde te puedan dar la solución...ejemplo en los casos de los caminos rurales o los servicios públicos...llamas muchas veces...te prometen que te darán una solución y no pasa nada, esto me ha pasado a mí..." (Luis vecino de la ciudad).*

Este testimonio marca que por desilusión, o por cansancio ante la falta de respuestas oficiales, los vecinos experimenten otros caminos, tales como la influencia de algunos, o la cercanía con ciertos vínculos con los ámbitos decisionales, o directamente la búsqueda de una repercusión pública a través de los medios de comunicación, lo que obliga a las autoridades a virar la atención sobre determinados hechos tal como este argumento:

*"...la gente nos dice que ha hecho el reclamo correspondiente al área en cuestión pero no son atendidos, entonces utilizan el medio el cual les garantiza que al salir al aire, al blanquear la situación del problema allí son atendidos..." (Rolo M. periodista radial).*

b) Otro punto que podría explicar la aparición de la informalidad se relaciona con la desidia, con el dejar hacer más típico de comportamientos políticos pasivos o adaptativos que delegan su responsabilidad ciudadana en otros.

c) La siguiente constituye una posible explicación importante ya que recupera la dimensión afectiva de la política.

Esta dimensión ha sido opacada por una relación basada en la racionalidad, en los lazos impersonales que se materializaban en estructuras institucionales objetivas.

Dicho aspecto afectivo ha sido recuperado en recientes trabajos por Chantal Mouffe (1997,2003) quien llamó la atención sobre la importancia de las fuerzas afectivas, la movilización social, la idea de la pasión y las formas colectivas de identificación, donde las personas necesitan identificarse con proyectos colectivos que permitirían mantener un aspecto esencial en los seres humanos.

Esta recuperación conceptual también se halla en los trabajos sobre el clientelismo que desarrolla

Javier Auyero, quien conecta el elemento humano personal, emocional que la política contiene en sí mismo.

Muchos de los aspectos informales que hemos detectado (el cara a cara, el encuentro personal esporádico, el reclamo radial, etc.) se vinculan con aspectos de confianza acerca que esas demandas serán atendidas, y no deberían ser vista como tergiversaciones de una supuesta racionalidad lineal de la acción política.

Existen redes sociales que han funcionado regularmente, que han dado respuestas en momentos de crisis y que por tanto han generado una credibilidad social.

Esta dimensión afectiva debe ser incorporada cada vez que se quiera comprender el funcionamiento real de los sistemas políticos y en particular la de comprender la existencia de las prácticas informales señaladas en este trabajo.

Por último unas palabras finales sobre el 2º interrogante señalado al comenzar este apartado.

La existencia de la informalidad va en la dirección de consolidar o fortalecer la calidad democrática?.

Aún sin profundizar demasiado existiría una mayor calidad si el control de la población sobre los gobernantes genera obligaciones para responder; si las peticiones o demandas ingresadas son claras y precisas, o si obligan a los gobernantes a justificaciones públicas. Lo mismo si los canales de participación existentes son variados, si no están cooptados, y si al mismo tiempo son promocionados regularmente por el gobierno.

En este sentido si la informalidad se impone como vehículo primordial en una comunidad, probablemente la calidad se vea resentida.

Ahora bien si como he sostenido ese aspecto es difícil de evitar, incluso se vincula con aspectos constitutivos de las relaciones humanas, evitarlo o eliminarlo será una tarea carente de sentido, por lo tanto el desafío para una comunidad está en establecer un balance entre diferentes practicas. Cuanto de formal y de informalidad por suerte sigue siendo una tarea que se determinará por los ciudadanos de una comunidad quienes libremente deberían discutir sobre sus propias instituciones. Siguiendo lineamientos de Montesquieu la tarea del legislador está en adaptar la variedad de las formas de acuerdo a cada situación particular, y esa sigue siendo una empresa esencialmente humana.

## • BIBLIOGRAFÍA

ALTMAN D. y PEREZ LIÑAN A., \*Más Allá de la Poliarquía: una Aproximación a la Calidad de las Democracias, Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 11 año 1999.

AUYERO JAVIER, \*Favores por votos,ed.losada, Bs.As., 1997.

BERLIN, ISAIH,\* Cuatro Ensayos sobre la Libertad, Madrid, ed.Alianza, 1993.

BERTOMEU M.J, DOMENECH, A., DE FRANCISCO A.,\* Republicanismo y Democracia, Bs.As., Miño y Dávila 2005.

BOBBIO, NORBERTO,\*El futuro de la democracia, Plaza & Janés, Barcelona, 1985.

\* Igualdad y Libertad, Barcelona, Ed.Paidós,1991.

BORÓN, ATILIO A,\* Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina, UBA-CBC 1997Buenos

Aires.

CASTORIADIS Cornelio,\* El Avance de la Insignificancia, Buenos Aires, EUDEBA,1997, cap.X.

COLLIER, DAVID Y LEVITSKY, STEVEN,\*Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa, en Agora, No.8, Buenos Aires, verano de 1998.

DAHL ROBERT, \* La poliarquía; participación y oposición, Tecnos, Madrid, 1997.

\* La Democracia y sus Críticos, Paidós, Barcelona, 1992.

DE FRANCISCO, ANDRÉS, Republicanismo y Modernidad, Revista Claves de la Razón Práctica, N° 95, España.

GUARIGLIA O.,\*El Concepto Normativo de Democracia”, en Guariglia, O., Bertomeu, M.J. y Vidiella, G., Democracia y estado de Bienestar, Buenos Aires, CEAL, 1993.

LECHNER, NORBERT, \*La Política ya no es lo que fue, en Nueva Sociedad, n° 144, 1996.

LESGART, CECILIA,\*“La Ciencia Política y los estudios comparados”. En Usos de la Transición a la Democracia. Ensayo, Ciencia y Política en la década del '80. Homo Sapiens Editores. Rosario, 2003.

MANIN B.,\*Los Principios del Gobierno Representativo- Ed.Alianza Madrid 1998,

MOUFFE, CHANTAL,\*Liberalismo, Pluralismo y Ciudadanía democrática. Colección Ensayos. IFE, 1997,

\*La paradoja democrática, ed.Gedisa, Madrid, 2003.

NINO SANTIAGO, Un país al margen de la ley, Ariel, Bs.As.,2005.

NUN José, \*Democracia, Gobierno del pueblo o gobierno de los Políticos?, Ed.FCE Bs.As.año 2000.

O'DONNELL, Guillermo, \*Estado, Democratización y Ciudadanía. Revista Nueva Sociedad N° 128 Caracas, 1994.

\*¿Democracia Delegativa? en Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires, 1997.

\* Accountability horizontal”, en Revista Agora, n° 8, verano de 1998, p.19.

\*Teoría Democrática y Política Comparada, en Desarrollo económico. Revista de ciencias sociales, Buenos Aires, N° 156, Vol.39, enero-marzo 2000.

\*Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía, Ed.HomoSapiens 2003.

PASQUINO, GIANFRANCO y otros, \*Manual de Ciencia Política, Alianza, Madrid, 1991.

PETTIT, PHILIP, \*Republicanismo, Una Teoría sobre el Gobierno y la Libertad, Barcelona, Paidós, 1º edición,1997.

PORTANTIERO, JUAN CARLOS,\*Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica en Revista Sociedad, n°2, Fac. de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 1993.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La Democracia en América Latina,hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos,Bs.As., Alfaguara, 2004.

PUGLIESE MARISA, \*“ Rendición de cuentas: en camino hacia una nueva cultura”- Ponencia en X Seminario de la Red Muni. Agosto 2009.

QUIROGA HUGO,\*Democracia, Ciudadanía y el sueño del orden justo, en Filosofías de la Ciudadanía, Quiroga,Villavicencio y Vermeren (compiladores). Ed. Homo Sapiens1999.

SAÍN Marcelo F.,\*La Cáscara Vacía. Teoría sociedad y política en la construcción del orden democrático, en López y Mainwaring (comp.)\* Democracia: Discusiones y Nuevas Aproximaciones. Ed.Universidad Nacional de Quilmes 2000.

SARTORI GIOVANNI,\*Teoría de la Democracia, T. 1 y 2, Alianza, Madrid, 1987.

SKINNER, QUENTIN,\* La Libertad antes del Liberalismo, México, Taurus 2004.

STRASSER, CARLOS, \*La vida en la sociedad contemporánea, FCE,Bs.As.,2003.

TOURAINÉ ALAIN,\*Qué es la Democracia?, Ed.FCE Bs.As.1995.

WEFFORT, FRANCISCO,\* “Nuevas democracias ¿qué democracias?”, en Sociedad, nº2, Buenos Aires, 1993.

ZOLO, DANILO. \*Democracia y complejidad. Un enfoque realista, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1994.

# **Cibercultura, Ciberdemocracia, e Cultura Política: O uso das novas mídias em campanhas políticas e as normas eleitorais reguladoras.**

*Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire y Fernando Feitosa Ribeiro*  
geovanacartaxo@gmail.com// fernandofeitosaribeiro@gmail.com  
Universidade de Fortaleza  
Fortaleza – Brazil

## **RESUMO**

Imerso no contexto da chamada Era Digital, a contemporânea sociedade da informação se vê envolta em novas forças comunicacionais: é a partir das novas TIC's (tecnologias de informação e comunicação), em especial a Internet, que constroem-se os atuais espaços de conversação pública, bem como submergem-se os novos contextos socio-políticos da ciberdemocracia.

Enquanto mídias facilitadoras da pluralidade de vozes, omnivisão, transparência de informações, de fato vislumbramos o potencial das novas TIC's no desenvolvimento do diálogo público, e mesmo de novas formas de governância, que se conduzem mediadas pela inteligência coletiva.

Contudo, imerso no atual contexto da crise democrática, em especial o instituto representativo, detém mesmo a Internet essa efetiva capacidade de revitalização da Democracia, ao transmutá-la em seu estágio ciberdemocrático? Possibilita realmente a Ciberdemocracia, formatada a partir das novas mídias, o implemento de uma maior participação da coletividade nos debates e deliberações políticas, tomadas à cabo essencialmente pela esfera política? Uma transparência do jogo político; e mesmo uma experiencição da Democracia em seu “sentido forte” (AUGUSTO DE FRANCO APUD JOHN DEWEY; Democracia Cooperativa, 2008), acepção democrática de natureza cooperativa e interligada essencialmente às redes sociais?

É a partir dessas indagações que buscamos, pela presente, analisar a efetiva possibilidade de afirmação dos caracteres ciberdemocráticos (ágoras virtuais, “governança da coletividade”, Estado transparente) e de uma nova cultura política mais participativa, nos EUA e Brasil, a partir da utilização da cibercultura (internet e redes sociais) em campanhas políticas eleitorais desses Estados-nações.

Sob o olhar limitador das legislações eleitorais que regulam a matéria respeitante à utilização das mídias digitais em campanhas políticas, desenvolvemos nossas formulações e expomos nossos fundamentos na análise das campanhas políticas medidas pelas cibercultura nos EUA, diante o “fenômeno Obama”, e no Brasil, com novas regulações eleitorais, e a potencialidade ciberdemocrática e fomentadora de uma nova cultura política.

É desenvolvido o estudo teórico com esteio no pensamento de Coleman, Gutmann e Thompson, num contexto de desenvolvimento do instituto da Democracia em uma série de fases e conformações, e no de Pierre Levy, Andre Lemos e Wilson Gomes, num olhar reflexivo e reconstrutor da democracia a partir das novas tecnologias.

**PALAVRAS-CHAVE:** ELEIÇÕES, CIBERCULTURA, CIBERDEMOCRACIA, CULTURA POLÍTICA, LEGISLAÇÃO ELEITORAL

## **INTRODUÇÃO**

A política eleitoral encontra na cibercultura um novo fenômeno: eleições e campanhas intermediadas pelas novas TIC's (tecnologias da informação e comunicação). Observada a

“transferência de certas funções da vida real para o ciberespaço” (MITCHELL, 1998), há cada vez maior interface entre política e novas mídias, regulando-se segundo seus caracteres midiáticos de bilateralidade, omnivisão, transparência, diversidade.

Em diversos países, a exemplo dos Estados Unidos e do Brasil, partidos políticos e candidatos utilizam de forma coordenada elementos da Internet, em especial redes sociais como Twitter, Facebook, no intuito de obterem maior apoio popular, doações, manifestações políticas em prol da eleição do candidato.

A maior participação, contudo, dos indivíduos na esfera política deve levar em consideração que tipo de apoio está proporcionando as normas que regulam a matéria eleições/voto, e especificamente o uso da Internet como instrumento midiático de comunicação em campanhas políticas. Segundo Gomes (2009), novas tendências de campanhas on-line revelam um padrão de campanha digital recém-estabelecido. Mas a prospecção mais abrangente e cuidadosa sobre possíveis consequências desse uso político da Internet deve levar em consideração as normas restritivas de cada país, pois campanhas eleitorais precisam lidar com legislações eleitorais e com circunstâncias políticas.

No Brasil, onde outrora não existia nenhuma norma jurídica específica que versasse sobre o uso da Internet em eleições, promulgou-se lei (em 2009) estabelecendo uma série de direitos, obrigações, e por vezes sanções, aos internautas que abordam questões político-eleitorais no ciberespaço e aos políticos que utilizam a mídia digital para promoção de sua campanha.

Frente à abordagem propiciada pelas normas norte-americanas, as quais tornaram possível a atuação (vitoriosa) de Obama no campo digital, há expectativa de como se apresentará a lei brasileira às vias da realização das eleições presidenciais em 2010, se como um reforço à participação atuante da coletividade no pleito eleitoral (como nos EUA), se como um freio à mobilização da coletividade em um pleito eleitoral.

Para enquadrar um potencial de maior participação política que a nova lei brasileira sugere, o artigo analisará a campanha política desenvolvida por Barack Obama. O exame das estratégias eleitorais do democrata, e o estudo das normas reguladoras do uso da mídia digital nos EUA, revelará a possibilidade de afirmação, ou não, da Ciberdemocracia e de uma nova cultura política mais participativa a partir do uso da Internet em campanhas políticas norte-americanas e, nesse momento, brasileiras.

## 1. A PROPOSTA CIBERDEMOCRÁTICA.

A mídia digital possibilita a interligação dos agentes sociais à comunicação propagada, viabiliza a exploração da voz dos indivíduos enquanto produtores de informação (automedial), da escolha pessoal das informações que deseja receber e descartar.

Enquanto promove abertura do “campo de sentidos” rumo à emancipação humana (LÉVY; 2006), o campo informacional e “de sentidos” ampliado acarreta uma sociedade mais informada e consciente de suas ações cidadãos e do papel político do Estado.

A Ciberdemocracia viabiliza a promoção da liberdade coletiva à alto grau e à escala planetária, a maior participação da coletividade na esfera política de transparência, diálogo e deliberação político característicos da era da sociedade contemporânea.

“Repousa no cerne de sua concepção o desejo de ampliar, aprimorar ou transformar o sistema democrático contemporâneo, concedendo-o um caráter mais participativo e mais comunicativo ou discursivo”. (LEMO; 2003).

Práticas políticas e instituições democráticas reconfiguram-se no Estado Ciberdemocrático. A base da Ciberdemocracia é o diálogo público, é “abrir-se ao outro”:

A espantosa disponibilidade das informações respeitantes à vida política, assim como o frequentar de fóruns de discussão civilizados e bem organizados, tornam o debate político cada vez mais transparente e preparam uma nova era do diálogo que conduz a democracia a um estágio superior: a ciberdemocracia. (LÉVY; 2006).

Os indivíduos, em “sinergia de competências” (LÉVY; 2006), corroboram ao desenvolvimento da inteligência coletiva, jogos de cooperação competitiva de uma comunidade em que a competição incidiria nas melhores formas de cooperação, de serviço, ou de otimização da utilização dos recursos. (LÉVY; 2006).

Como fala Lévy (2006), sua missão é a de “proporcionar à inteligência coletiva da sociedade um metanível de reflexão, de regulação e de governação, (...) que lhe permita reconhecer os efeitos dos seus actos, aprender continuamente e ter “vistas mais largas”, como um “espelho da inteligência coletiva”.

Enfim, o Estado ciberdemocrático apoia-se

a) num espaço público de inúmeros automedia, de liberdade de expressão, de navegação sem constrangimentos; b) deliberação política alimentada pela abundante riqueza do espaço público, principalmente em ágoras virtuais; c) eleições e referendos realizadas por meio de votações electrónicas desterritorializadas; d) administração engendrada como uma comunidade virtual, aberta e comunicante, que aspira ao máximo de inteligência colectiva no seu seio, assim como no da sociedade. (LÉVY; 2006).

## 2. ACAMPANHA ELEITORAL DE BARACK OBAMA E SEU ÊXITO POLÍTICO/TECNOLÓGICO.

Foi com grande apoio popular e voluntário que Barack Obama, em meados de 2008, elegeu-se presidente dos Estados Unidos. Mesmo qualquer empecilho que porventura existisse, como o fato de ser negro e ter descendência mulçumana, Obama obteve apoio da coletividade (em especial jovens) que doava, participava de manifestações em seu apoio, buscava novos eleitores para sua candidatura. Havia uma integração de indivíduos organizados de forma espontânea e voluntária e principalmente com alto ativismo político.

Houvera ao longo da campanha uma Obamania que ganhou adeptos em países até mesmo fora dos EUA, “como a moda de utilizar máscaras do presidente eleito, no Japão; o desejo por bonecos de madeira de Obama, na Rússia; e o lançamento de uma edição limitada de cerveja no Quênia, levando seu nome” (BELLATO, Livia; 2009).

Obama era associado a um casal em estágios iniciais de relação amorosa (ARIELY; 2008), e foi sob o olhar de veneração da coletividade que o democrata se tornou um expoente na política norte-americana contemporânea. Obama não fora o primeiro ao utilizar mecanismos cibernéticos em campanha política. Seja o pioneirismo do pré-candidato democrata Howard Dean com seu blog (Blog for América) em 2003, destacando-se ao inovar utilizando a internet para dinamizar sua campanha, (PENTEADO, et al; 2009) seja do presidenciável em 1996 Bob Dole, o qual fez história ao ser o primeiro a mencionar seu sítio de campanha num debate presidencial, há certo período a Internet têm sido utilizada enquanto ferramenta de campanha por candidatos.

É marca da campanha de Obama o uso coordenado do ciberespaço: “Na campanha

presidencial de Obama, a Internet foi um elemento estratégico de captação de doações, divulgação de mensagens, interação com o eleitorado, de ataques aos opositores, rede de articulação política e mobilização de eleitores, combate a boatos, etc.”(PENTEADO, et al; 2009).

Obama, com respaldo nas três leis gerais da cibercultura (liberação do pólo emissor, conectividade e reconfiguração) (LEMOS, 2003) fundou seu projeto político-eleitoral na maior participação e deliberação coletiva em consonância com a era da sociedade da informação e Ciberdemocracia. A título de exemplo, o democrata anunciou pela primeira vez sua candidatura via-web, e propôs que a coletividade, unida, atuaria conjuntamente nas mudanças propostas pelo candidato (como revela o slogan de campanha “Yes we can”), utilizando a inteligência coletiva para auto-promoção e instrumento de impulso de sua campanha política.

Três principais pilares fundamentam a afirmação do projeto ciberdemocrático a partir do uso das webmedia por Obama: a) o desenvolvimento de ágoras virtuais, espécie de comunidade virtual que, juntamente a cidades digitais, governação eletrônica, e voto eletrônico, constituem as peças principais da renovação global ciberdemocrática; b) a fomentação da inteligência coletiva, potência criativa da coletividade contemporânea; c) a integração coletiva à escala planetária, o debate político global.

#### A) Ágoras virtuais: o novo espaço de conversação pública virtualizada.

Sob o olhar da política participativa (que perpassou pelos recursos midiáticos e discursos de Obama), é com esteio nas ágoras virtuais que desvelam-se (e desvelaram-se) novas formas eficientes de organização do diálogo e deliberação popular. (LÉVY; 2006)

Pelo uso das ágoras virtuais (formatadas com base no binômio entretenimento-intelectualidade), Obama ganhou o apoio de notório contingente de agentes sociais (como voluntários) que trabalharam motivados a partir de interesses pessoais não recompensados (financeiramente).

A rede social “mybarackobama.com” é um exemplo do apoio do voluntariado à Obama. A rede “forneceu base para criação de blogs políticos, para envio de recomendações práticas voltadas à campanha, para elaboração de sites próprios, para levantamento de fundos e organização de eventos” (MCGIRT, 2008). Cada apoiador era “coordenado ou gerenciado a partir da equipe de campanha, obtendo o suporte necessário para o exercício de uma atuação ativa”. (BELLATO; 2009).

A “mybarackobama.com” é um modelo de “Collective Leadership Networks”, forma de cooperação surgida há certo tempo no ciberespaço. Internautas, com foco em determinada missão (no caso, eleger Obama presidente), se organizam e se coordenam para obterem melhores resultados daquilo que almejam mutuamente sem uma organização já pré-estabelecida por agentes externos.

#### B) Inteligência coletiva: a “rede viva, móvel e em expansão da humanidade” (LÉVY, 2006)

A inteligência coletiva compreende o papel de “estabelecimento de uma sinergia entre competências, recursos e projeto, a constituição e manutenção dinâmicas de memórias em comum, a ativação de modos de cooperação flexíveis e transversais, a distribuição coordenada dos centros de decisão” (LÉVY; 1999).

Diante esse contexto, Obama apropriou-se da dinâmica de construção coletiva de inteligência para maior visibilidade e marketing político de sua campanha. Como afirma Bellato (2009), a rede fora utilizada, em seus mais diversos níveis e ramificações, de maneira a fazer com que houvesse um esforço de inteligência coletiva em prol do ex-candidato, possibilitando uma sinergia entre competências.

Sítios específicos como VoteForChange.com, campanhas midiáticas na televisão, rádio e jornais, e mesmo jogos eletrônicos, instruíam os agentes sociais do modo de funcionamento do



maquinário estatal e político de modo a melhor fazê-los entender como funciona a política norte-americana.

O sítio Change.gov possibilitava que sugestões enviadas via Web formatassem as políticas públicas que seriam implantadas por Obama em seu mandato político. A construção coletiva dos projetos de governos deu feedback à voz da coletividade atuante, e enraizou uma ciberdemocracia de maior participação coletiva na política desenvolvida por Obama.

C) Discussão tomada à nível planetário: a “cidade alargada à todos os seres vivos” (LÉVY; 2006).

A interligação ecológica, científica, técnica, mediática, comercial e financeira da “família humana”(LÉVY; 2006) em escala planetária é marca da nova “capacidade ampliada de estar no mundo, influenciar o espaço e compreendê-lo, propiciado pelas novas tecnologias.”(LÉVY; 2006)

Assiste-se na sociedade a crise das organizações tradicionais estruturadas. Há na sociedade um salto dos movimentos sociais organizados para movimentos sociais em rede com base em coalizões que se constituem em torno de valores e projetos (CASTELLS; 2005), quais sejam as comunidades semânticas desvencilhadas dos limites terrenos dos Estados, onde o novo patamar da esfera pública habermasiana servirá de base para o fomento da Ciberdemocracia.

Uma “consciência política planetária que transcende os negócios políticos nacionais” (LÉVY; 2006) é fomentada pelo movimento unificado da coletividade em prol de ideais mútuos. Sob o olhar de “eleições ou mudanças de regime em determinados países chave ” (LÉVY; 2006) que são objetos de atenção da humanidade (em geral), Obama engendrou sua campanha e seus projetos políticos segundo a busca do apoio da opinião pública global, em benefício de sua candidatura.

Obama viajou em campanha por capitais européias, em período de pré-candidatura. Se inseriu em redes sociais, que desvencilham o limite dos Estados. Dialogou propostas que geravam manifestações de agentes sociais que não possuem conexão direta com a vitória ou a derrota de Obama nos EUA.

O marketing viral, o uso de mídias com públicos-alvo específicos (sítios dirigidos à negros, latinos, homossexuais) de âmbito planetário, marca a estratégia política traçada pelo democrata, com o incentivo à participação popular externa do novo espaço da política planetária.

### 3. ESPAÇO PÚBLICO E A NOVA CULTURA POLÍTICA

A esfera de conversação pública onde indivíduos interagem, trocam informações, desenvolvem-se e socializam-se em dinâmicas de cooperação mútua encontra-se envolta na esfera pública de uma comunidade. Segundo Habermas (1997), é essa “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”.

Na era contemporânea, mídias digitais constituem-se os espaços de diálogo onde viabiliza-se a construção da esfera pública. Comunidades virtuais do ciberespaço possibilitam a interação social entre indivíduos em uma série de graus e ramificações, tomadas até mesmo a nível planetário.

Obama, ao se apropriar da Internet, vislumbrou a nova esfera pública do ciberespaço: seu potencial de “termômetro da política”, com base no olhar da sociedade, foi trabalhada com propriedade por Obama em sua campanha.

Obama se utilizou das redes cibernéticas do Youtube, Facebook, Twitter, entre outros, como meio de aproximação com seu eleitorado e na tentativa de que os indivíduos obtivessem mais

informações acerca de seu projeto político.

Obama em 2007 contratou Chris Hughes, um dos fundadores da rede social on-line Facebook, para chefiar sua campanha on-line ainda nas primárias. (GOMES, et al; 2009). A coordenação da campanha por um dos criadores da maior rede social on-line dos EUA e segunda maior no mundo levou, naturalmente, a um aumento notório da simpatia mundial à Obama: à época, já eram mais de 4,6 milhões os usuários do Facebook de diversas partes do planeta que o adicionaram. O maior grupo de apoio ao democrata, dentre os mais de 500 que existiam, possuía quase um milhão de membros (GOMES, et al; 2009).

Obama enviou e-mails, criou fóruns de debate em comunidades, fomentou o debate público sobre assuntos polêmicos, como o aborto. Mas os indivíduos, que muitas vezes utilizam a Internet como meio apenas de diversão, participaram dos projetos que Obama propunha de maior interação política com o candidato e com a política? Praticaram os indivíduos ações que mais aprofundariam as relações esfera pública/política? Engajaram-se esses em mobilizações políticas propostas por Obama em sua corrida eleitoral?

A cultura política constitui importante fator de apropriação das mídias, por indivíduos, para fins políticos, segundo projeto ciberdemocrático.

Como revela Gomes (2005), “há de se considerar que à oferta de informação política deve corresponder a existência de um real e significativo interesse político na esfera civil. Há informação política disponível, mas há um interesse significativo do usuário da internet em informação política?”

A cultura política potencializa os efeitos da Ciberdemocracia (COLEMAN, 1999). É por meio de sua existência em determinada condição cultural de uma comunidade que os indivíduos se apropriam da mídia digital com vistas à fomentação da maior participação política segundo “governança da coletividade” (LÉVY, 2006).

A racionalidade instrumental e a burocratização características do Estado moderno (DRYZEK, 1990, apud AZEVEDO, 2006) afastavam a possibilidade de uma maior participação da comunidade na política. Essa julgava o Estado como regulado a partir de forças financeiras e políticas paternalistas, em oposição aos princípios da “Welfare State”. Sob essa condição, o Estado era transmutado a mera condição figurativa na ótica da coletividade, que o punha de lado em sua atuação social.

Como fala Castells (1999), Os sistemas políticos estariam mergulhados em uma crise estrutural de legitimidade, periodicamente arrasados por escândalos, com dependência total da cobertura da mídia e de liderança personalizada e cada vez mais isolados dos cidadãos.

A cultura absorvida pela coletividade era a de não se envolver no jogo político. Havia predominante uma cultura política que preconizava pelo afastamento da comunidade em relação ao jogo político, e não à sua maior inserção.

Obama observa (e observou em sua campanha) a importância desse fator cultural no desenvolvimento da Ciberdemocracia. O democrata promoveu projetos que buscavam instruir os indivíduos sobre o funcionamento do maquinário estatal, o lugar onde poderiam conhecer seus respectivos locais de votação, aproximando-os da dinâmica política dos EUA.

Alguns jogos eletrônicos, como o “Burnout” do console Playstation 3, ilustravam o Slogan de campanha “Yes we can” de Obama em seus mundos virtuais, e informavam aos jovens da importância do voto para a Democracia.

A comunicação política civil on-line cresceu em intensidade e variedade pelos indivíduos, que reuniam-se em torno do projeto político de Obama e promoviam manifestações no intuito de tornar

Obama presidente dos EUA, um avanço à cultura política que persistiu há certo tempo.

Ao longo da campanha, a coletividade, em sua maioria, já não agia passivamente, atuava ativamente no diálogo político. Como fala Cartaxo (2009), “na eleição de 2008 cerca de 125 (cento e vinte e cinco) milhões de norte-americanos foram às urnas, verificando-se um aumento de mais de 9 (nove) milhões de eleitores, em relação às eleições de 2004, de acordo com pesquisa realizada pelo New York Times. Houve um crescimento significativo no número de votos: aproximadamente 7,75%.”.

Uma nova cultura política de maior participação popular fora construída a partir do uso coordenado da mídia digital por Obama. Revitalizou-se o sentimento de construção conjunta da política pela comunidade. E esse sentimento haveria de enraizar-se de sobremodo entre a cultura norte-americana que perduraria não só nesse momento de disputa eleitoral, mas agora ao longo do processo político daquele país.

Obama fomentou uma nova cultura política fundada em alicerces de maior participação política da coletividade. É um progresso à afirmação da Ciberdemocracia, que conta (agora) com o apoio de um importante fator cultural para sua consolidação nas políticas públicas.

#### 4. AS NORMAS ELEITORAIS NA REGULAÇÃO DO USO POLÍTICO DA INTERNET.

##### 4.1. AS NORMAS NORTE-AMERICANAS

O uso da Internet nos EUA nem sempre foi regulado por norma específica, permaneceu por anos após seu surgimento sem qualquer regulação legal desse tipo. Ao longo da evolução tecnológica, começou o debate sobre a normatização da mídia digital, instrumento que ganhava cada vez mais influência nos resultados dos pleitos eleitorais.

Conforme revela o Center for Democracy & Technology (CTD), persistia ao longo da década de 70 a dúvida se deveria a Internet ser regulada pela “Campaign Finance Law”, cuja criação em 1971 atentava contra o decréscimo da influência do poder aquisitivo dos candidatos nos resultados das eleições, a exemplo da dominação da mídia por político que possuía dinheiro suficiente para arcar com propagandas caras e extensas.

A “Campaign Finance Law” instituía, dentre outros, limites às contribuições individuais, a proibição a contribuições em dinheiro promovidas por corporações, a obrigação de se declarar origem de contribuições de grandes quantias de dinheiro.

Essa lei, contudo, fora designada (a priori) para regular as redes de comunicação em massa. A Internet, mídia descentralizada e de baixo custo (no que tange à atividades dos internautas), necessitava de normas outras que regulamentassem seus princípios específicos, sua dinâmica particular.

Em Outubro de 1999, a CTD entregou um relatório intitulado “Square Pegs and Round Holes: Applying the Campaign Finance Law to the Internet” à Federal Election Commission (FEC). Por meio desse documento, a CTD alertou à FEC sobre riscos que a “Campaign Finance Law” poderia ocasionar ao fluxo democrático, à maior participação de eleitores na política revelada pela Internet, caso fosse posta a regular o uso da mídia digital.

Entre 2000 à 2002, com esteio nos relatórios enviados pela CDT, “American Civil Liberties Union”, entre outros, a FEC (através da “FEC Inquiry”) assegurou a liberdade aos indivíduos de participarem ativamente do debate político via-web, inclusive restringiu de certa forma a aplicabilidade da “Campaign Finance Law” para a Internet, já no pleito norte-americano de 2000.

Em 2002, promulgou-se a “Bipartisan Campaign Reform Act”. Contudo, por ter a nova reforma feito poucas referências à mídia digital em sua redação, a FEC entendeu nesse ano que a Internet não se enquadrava como forma de “public communication”, como a televisão e rádio o eram.

Em 27 de Março de 2006, por força de ação civil movida pelo congressista republicano Christopher Shays e democrata Martin Meehan contra a FEC, a Corte do Estado da Colúmbia determinou que o órgão revisasse a exclusão total de atividades abarcadas na mídia digital da definição de “public communication<sup>1</sup>” e “generic campaign activity<sup>2</sup>”, como o órgão o havia feito em 2002.

Mas mesmo a partir de novas normas que foram arroladas em relatório emitido pela FEC, a Internet ainda haveria de manter até hoje sua liberdade no que corresponde ao uso individual de seus recursos tecnológicos, e à regulação proveniente da caracterização legal de comunicação pública (uma maior parte de suas atividades).

A única exceção seria quando da disponibilização de propaganda em sítios eletrônicos hospedados por outrem (espécie de “online political advocacy”), pelo qual deveriam ser restritas segundo critérios da “Campaign Finance Law”.

#### 4.2. AS NORMAS BRASILEIRAS

Em 2009, o Estado brasileiro promulgou a Lei eleitoral nº 12.034/2009, onde regula-se o uso da mídia digital em campanhas políticas. Assim como normas norte-americanas, a busca pela competição igualitária entre candidatos foi o norte da elaboração da lei: seguiu-se a tendência já estabelecida de equivaler paridade de oportunidades com pobreza de oportunidades (GOMES; 2009)

À medida que no Brasil a comunicação via-web ganhava maior destaque, intensificou-se a necessidade de elaboração de lei específica que abordasse o uso da Internet em eleições. Nesse sentido, a lei nº 12.034/2009 representa um avanço ao regramento eleitoral brasileiro: a lei de 1997 (vigente até o ano de 2009) não fazia qualquer referência à Internet, cabia à Justiça Eleitoral (JE) expedir normas que variavam às vias de cada pleito.

Em 2000, a JE deu início ao suporte normativo que se estenderia por anos. Suas redações, contudo, tratavam de forma modesta sobre o uso da Internet, versavam sobre a utilização da mídia digital de forma confusa. Cabia a cada Tribunal Regional Eleitoral elaborar regulações específicas à sua circunscrição, o que tornava (ainda mais) desordenada a regulação da Internet e abria por vezes margens a irregularidades de candidatos.

A internet, já próximo do ano de 2009, era abordada pela JE de forma similar ao rádio e televisão. Com restrições próprias dessas mídias, não era possível na mídia digital haver manifestações de internautas que beneficiassem um candidato em detrimento de outro.

Blogs, e-mails, páginas de notícias, entre outros, não poderiam divulgar imagens ou opiniões que configurassem apoio ou crítica os candidatos, e eram sancionados na seara penal quem os fizesse indevidamente nesses espaços de comunicação.

Como afirma Gomes (2009), adotou-se nesse período um modelo rígido de uso da Internet em campanhas políticas, o que engessou sua capacidade democrática de maior participação popular na esfera política.

---

1 Comunicação pública.

2 Atividade genérica de campanha.

Foi em razão de amplas restrições ao uso da Internet que buscou-se os princípios norteadores das normas norte-americanas para a confecção da lei 12.034/2009. É perante atuação ativa do eleitorado na campanha eleitoral de Obama que fora preciso fazer uma prospecção e análise de tendências de uma campanha estadunidense e não de uma brasileira para se compreender o estado da arte das campanhas online e se elaborar a nova lei brasileira. (GOMES, et al; 2009)

Conforme observa o sítio Observatório Eleitoral<sup>3</sup>, na última eleição (anterior a vigência da lei) o TSE proibiu a propaganda fora dos domínios “.can.br”. A partir dessa lei, os candidatos poderão divulgar seu nome em redes sociais, blogs e outros sites sem grandes restrições, conforme moldes norte-americanos.

### 3. AS DUAS NORMAS EM CONTRASTE

As normas norte-americanas e brasileiras contêm entre si divergências na abordagem dada ao uso da Internet em eleições. Constituem suas principais distinções:

#### a) o caráter punitivo da lei brasileira;

A lei brasileira que regula o uso da Internet contém natureza punitiva. Além de arrolar direitos e obrigações aos usuários da mídia digital no debate político, a lei determina sanções de natureza pecuniária àqueles que não ajam nos conformes de sua redação.

Como exemplo, o artigo Art. 57, parágrafo 2º, preconiza que será punido com multa de cinco mil a trinta mil reais o responsável por realizar propaganda eleitoral paga na internet, assim como seu respectivo beneficiário, comprovado prévio conhecimento.

Essa forma de abordar o uso da Internet em campanhas políticas destoa com o observado nos EUA. Aqueles que não atentam às normas norte-americanas não sujeitam-se a quaisquer sanção por seu descumprimento.

O posicionamento adotado por aquele país é a de somente apontar aos indivíduos as ações tidas como corretas no uso da Internet em eleições. A Internet é um campo livre de comunicação da coletividade e nesse sentido não cabe ao Estado, por meio do poder judiciário, intervir no livre acesso dos indivíduos ao ciberespaço.

Segundo declarou a FEC, as atividades cotidianas dos internautas, mesmo de natureza política, não seriam afetadas pelas mudanças instruídas pelas novas normas. Assim, não teriam as normas norte-americanas sido confeccionadas para que os indivíduos sofressem restrições de uso da Internet, como as normas de caráter punitivo adotadas pelo Brasil sugerem.

#### b) a capacidade de suspensão à conexão de sítios da lei brasileira;

O candidato, partido político, ou coligação, poderá solicitar à Justiça Eleitoral, conforme artigo 57-I da lei brasileira, que seja suspenso o acesso ao sítio descumpridor de preceitos normativos pelo período de 24 a 48 horas. A possibilidade assegurada em lei de suspensão de um sítio demonstra a força atribuída às regras brasileiras diante o eventual uso irregular da Internet.

Em sentido oposto, uma maior liberdade à atuação dos internautas no ciberespaço é assegurada pelas normas norte-americanas. Essas se regulam a partir do respeito ao livre tráfego de informações na mídia digital, e nesse sentido não vislumbram a possibilidade de interdição ao acesso de qualquer sítio.

---

Os agentes sociais são apoiados a se manifestarem no ciberespaço, a produzirem conteúdo,  
3 <http://observatorioeleitoral.blogspot.com/2010/01/internet-tera-mais-folego-nas-eleicoes.html>

a tornarem-se automedia. Eles não são apenas receptores de informação, produzem e divulgam informação, que percorrerá o ciberespaço e será ouvida por outros internautas que circulam na rede.

Na medida em que normas detêm poder de suspender o acesso a sítios, a concepção da Internet enquanto ferramenta de uso livre e sua apropriação pelos indivíduos são de certa forma afetadas, haja vista que internautas terão receio de, mal interpretados, sofrerem sanções legais que bloqueiem o acesso aos seus sítios.

Nesse sentido, sua voz é de certa forma conduzida a atuar com restrições, com pesos e medidas. É agora um elemento cibernético apto a censura pela lei brasileira.

c) o controle de natureza puramente financeira apontada pelas normas norte-americanas.

As normas norte-americanas reguladoras do uso da Internet são marcadas pelo controle puramente financeiro.

A “Campaign Finance Law” foi criada, como antes visto, com o intuito de impedir a concorrência desleal de candidatos em campanhas políticas.

Nesse sentido, a mídia digital sofreu (e sofre) influência da “Campaign Finance Law” em sua regulação normativa: mesmo detendo regras específicas não-financeiras, como a que obriga “disclaimers” quando do envio de mais de 500 e-mails partidários, as normas que regulam o uso da Internet se direcionam basilarmente com esteio nos elementos financeiros “expediture” e “contribution”, “independent expenditure”, e “coordinated communication”<sup>4</sup>.

Se configurada a existência de gastos ou contribuições em prol de um candidato, deverão os responsáveis reportarem à FEC, e por vezes também sofrerem restrições da “Campaign Finance Law”. Em contrapartida, em situações como a da “isenção da mídia via-web”, os responsáveis não sofrem restrições da “Campaign Finance Law”, bem como não são obrigados nem mesmo a reportar suas atividades de índole política à FEC.

## CONCLUSÃO

Estado cuja história revela uma defesa da liberdade, seja midiática, econômica, ou individual, os EUA dispuseram de normas que possibilitaram uma apropriação mais livre da mídia digital nas eleições. Foi com esteio nessas normas mais libertas que Obama pôde utilizar a mídia digital para desenvolvimento do projeto ciberdemocrático de maior participação da comunidade na política e transparência estatal, e mesmo fomento de uma cultura política mais participativa.

Anônimos e famosos, como Black Eyed Peys, engajaram-se na campanha de Obama e criaram diversos vídeos de apoio à sua candidatura, o que foi marcante para que Obama vencesse as eleições. Grupos voluntários como a MoveOn.org também mobilizaram-se e fizeram com que Obama arrecadasse mais de US\$ 150 mi apenas em Set/08, recorde de arrecadação mensal por um candidato à presidência.

A perspectiva da lei brasileira é a de envolver mais a coletividade no debate político, com esteio no que Obama conseguiu. Se confrontada com as normas americanas, contudo, a lei ainda guarda restrições que impedem com que o uso da Internet em campanhas políticas fomenta maior

---

<sup>4</sup> Gastos.

Contribuição.

Gastos independentes.

Comunicação coordenada.

atividade política da coletividade.

Cabe-se ressaltar que não só as normas americanas influenciaram na maior participação popular na política. Há demais fatores políticos, culturais e econômicos dos EUA, como a inclusão digital daquele país, que influenciam no sucesso de campanhas que se utilizam da Internet como meio de diálogo com o eleitorado.

## BIBLIOGRAFIA

ARIELY, Dan. *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. 1. ed. Nova Iorque: Editora Harper Collins, 2008.

AZEVEDO, Dilvan. Retórica e prática da democracia eletrônica: Comentários acerca do “gap” entre o discurso e a prática da ciberdemocracia. Congresso anual da associação brasileira de pesquisadores de comunicação e política, 1., Salvador-BA, out. 2006.

BELLATO, Livia. Desafios e Oportunidades para as Marcas no Contexto da Era Digital: A Campanha de Barack Obama como Referência. Congresso brasileiro científico de comunicação organizacional e relações públicas, 3., São Paulo - SP, abr. 2009.

BRASIL. Lei Nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm) Acesso em: 27 de janeiro de 2010.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.  
\_\_\_\_\_. *Internet e Sociedade em Rede*. In MORAES, Denis (org.). *Por uma Outra Comunicação*; 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 277.

CENTER FOR DEMOCRACY & TECHNOLOGY. *Political Speech*. Disponível em: <http://www.netdemocracyguide.net/speech/political/> Acesso em: 12 de março de 2010.

COLEMAN, S.. Can the new Media Invigorate Democracy? *Political Quarterly*, v. 70(2), p.16-22, 1999.

CONVERGÊNCIA DIGITAL. 2009. Eleições: Internet não pode sofrer as mesmas restrições do rádio e da TV. Disponível em: <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=19108&sid=4>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2010.

DRYZEK, John S. *Discursive democracy: politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

FOLHA ONLINE. 2008. Campanha de Obama arrecada mais de US\$ 150 mi em setembro e bate recorde. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u457836.shtml> Acesso em: 12 de março de 2010.

FREIRE, Geovana; SALES, Tainah; O exercício da cidadania digital no processo legislativo da Câmara dos Deputados. Congresso Nacional do Conpedi, 8., São Paulo - SP, nov.2009.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. Encontro latino de economia política da informação, comunicação e cultura, 5., Salvador - BA, 2005.

\_\_\_\_\_; FERNANDES, Breno; REIS, Lucas; SILVA, Tarcizio. A campanha on-line de Barack Obama em 2008. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 34, p. 29-43, out. 2009.

GROSSMANN, Luís Osvaldo. 2009. Eleições: Internet não pode sofrer as mesmas restrições

do Rádio e da TV. Disponível em: <http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=19108&sid=4>. Acesso em: 14 de março de 2010.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOPPE, Bruce; REINELT, Claire. Collective Leadership Networks. Disponível em: [http://link-to-results.com/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=48%3Asna-and-neadership-networks&id=54%3Acollective-leadership-networks&Itemid=62](http://link-to-results.com/index.php?option=com_content&view=article&catid=48%3Asna-and-neadership-networks&id=54%3Acollective-leadership-networks&Itemid=62). Acesso em: 14 de dezembro de 2009.

LEMOS, André. Cibercultura: Alguns Pontos para compreender a nossa época. In Lemos, A.; Cunha, P. (orgs). Olhares sobre a Cibercultura. Porto Alegre: Sulina, 2003; pp. 11-23.

LÉVY, Pierre. Cibercultura. São Paulo: Editora 34, 1999. p. 28.

\_\_\_\_\_. Ciberdemocracia. Lisboa: Instituto Piaget, 2006. 249 p.

MCGIRT, Ellen. A marca Obama. HSM Management, São Paulo, v. 5, n.70, p. 30-39, set-out.2008.

MITCHELL, William J.. City of Bits: Space, Place and the Infobahn. Cambridge: The MIT Press (MA), 1998, p.231.

OBSERVATÓRIO ELEITORAL. 2010. Internet terá mais fôlego nas eleições de 2010. Disponível em: <http://observatorioeleitoral.blogspot.com/2010/01/internet-tera-mais-folego-nas-eleicoes.html>. Acesso em: 14 de março de 2010.

PENTEADO, Claudio; SANTOS, Marcelo; ARAÚJO, Rafael. Congresso Brasileiro de Sociologia, 14., Rio de Janeiro - RJ, jul. 2009.



## QUADRO I

### NORMAS NORTE-AMERICANAS DE REGULAÇÃO DO USO DA INTERNET EM CAMPANHAS POLÍTICAS. FORAM ELABORADAS PELA FEDERAL ELECTION COMISSION, EM 2006.

|                                              |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ISENÇÃO DA MÍDIA VIA-WEB                     |    | Os gastos da mídia digital, incluindo web sites ou qualquer outra forma de comunicação online ou publicação eletrônica, bem como a plataforma online de mídias tradicionais, com a divulgação de novas histórias, comentários e editoriais não são consideradas “contributions” ou “expenditures”, a não ser que as mídias sejam de propriedade ou controladas por um partido político, comitê ou candidato.                                                                                                                                                                                                                   |
| PROPAGANDAS NA INTERNET                      |    | Apenas propagandas pagas dispostas em sítios de outrem devem conter “disclaimers” e regular-se como uma “public communication”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| USO DE BLOGS                                 |    | Bloggers e outros que se comunicam pela Internet são isentos de regulação da mesma forma que a mídia tradicional. Muitos bloggers podem também ser isentos em razão do uso individual da Internet (atividades de blogging não compensados elaborados por indivíduos ou grupo de indivíduos são isentos de regulação). São blogs de total propriedade de um indivíduo, engajados essencialmente com atividades na plataforma digital, e com grande porção dos rendimentos provenientes das atividades na Internet. A isenção relativa ao uso individual se aplica independentemente se esses sejam donos do computador, ou não. |
| WEBSITES                                     |    | Apenas websites de comitês políticos devem conter “disclaimers” ou reportar suas atividades. Para evitar o recebimento de contribuições proibidas pela lei federal, esses websites solicitantes de contribuições com foco em eleições federais devem informar potenciais colaboradores restritos à doações pela lei federal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| E-MAILS                                      |    | Apenas comitês políticos registrados na FEC que disseminem 500 e-mails substancialmente similares devem incluir “disclaimers” em suas mensagens. Indivíduos ou grupos de indivíduos podem enviar ilimitadamente e-mails respeitantes a qualquer assunto político sem identificar quem sejam, ou se as mensagens estão sendo enviadas com autorização de algum partido ou comitê político.                                                                                                                                                                                                                                      |
| USO DE COMPUTADORES EM AGÊNCIAS PÚBLICAS     | EM | Não há necessidade de reportar sob a normas da FECA ou FEC o uso de computadores não compensados, independentemente quem possua o equipamento ou onde esteja locado. Contudo, outras leis e regulações federais, incluindo a “Hatch Act” e códigos de ética, proíbem a utilização de equipamentos do governo federal ou outros recursos com fins políticos.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| USO DE COMPUTADORES EM AGÊNCIAS NÃO-PÚBLICAS | EM | Não há necessidade de reportar sob a normas da FECA ou FEC o uso de computadores não compensados, independentemente quem possua o equipamento ou onde esteja locado. Há, contudo, restrições impostas FECA (11 CFR 114,9) sobre a utilização de mão de obra e dinheiro de corporações para campanhas federais, bem como a utilização de instalações ou de trabalho inerentes à uma organização empresarial com vistas à uma eleição federal.                                                                                                                                                                                   |

## QUADRO II

### LEI ELEITORAL Nº. 12.034/2009, ADOPTADA PELA ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO PARA TRATAR DO USO DA MÍDIA DIGITAL COM FINS ELEITORAIS.

|                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FORMAS LÍCITAS DE COMUNICAÇÃO VIA WEB | <p>a. sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País;</p> <p>b. em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no País;</p> <p>c. por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação;</p> <p>d. por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural.</p> |
| FORMAS DEFESAS DE COMUNICAÇÃO VIA WEB | <p>a. qualquer tipo de propaganda eleitoral paga;</p> <p>b. em sítios de pessoas jurídicas; ou em oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta.</p> <p>Pena de cinco mil a trinta mil reais ao responsável pela divulgação ilícita e ao beneficiário, quando comprovado seu conhecimento.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| DIREITO DE RESPOSTA                   | Vedado anonimato e assegurado direito de resposta.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| RESPONSABILIDADE DO PROVEDOR          | Comprovado prévio conhecimento, aplicam-se ao provedor as responsabilidades previstas na lei acaso esse não cesse divulgação de propaganda irregular sob sua guarda.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| DESCADASTRO DE MENSAGENS ELETRÔNICAS  | Devem mensagens eletrônicas dispor de mecanismo de descadastramento pelo destinatário, obrigado o remetente providenciá-lo até 48 horas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| SUSPENSÃO DO ACESSO AO SÍTIO          | Multa de cem reais à mensagens enviadas após prazo. Poderá suspender por 24 horas acesso a sítios irregulares, duplicado o período a cada reiteração de conduta.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

## **La democratización del sistema judicial. Consideraciones para un debate necesario**

*Flores Burgos, Diego Maximiliano*

*diegomaxim@yahoo.com.ar*

Universidad Nacional de San Juan- Argentina

### **Introducción**

La administración justicia es una de las funciones fundamentales del Estado. Hoy en día nuestro país sufre una grave crisis de legitimidad, crisis que recae sobre toda autoridad estatal, de la cual el Poder Judicial no es la excepción.

Los análisis sobre la función judicial son generalmente monopolizados desde el derecho como ámbito de estudio exclusivo de juristas y abogados. Pero dejar librados exclusivamente a estos los análisis del sistema judicial y su concepción no permite determinar precisamente las causas del defasaje que existe entre la norma escrita y la realidad social.

El fenómeno del poder ya la participación popular no les es propio a juristas y abogados. Estos son técnicos del derecho que como tal consideran que los problemas o asuntos del sistema judicial se resuelven con medidas técnicas. De esta manera no se hace más que tratar de remozar un edificio que tiene sus bases deshechas.

Justamente, los sociólogos y los politólogos, que son los que pueden analizar y proponer cambios en la estructura judicial basados en el principio de la participación popular y la igualdad de los miembros de la sociedad, descuidan en el campo de la investigación la relación entre la democracia y el sistema judicial, siendo muy escasas las investigaciones al respecto.

La democratización del poder judicial no solo es un tema de calidad institucional (un sistema eficiente y eficaz y ágil), sino también de restablecer los principios fundamentales del contrato social. Porque el pueblo merece y requiere un sistema de justicia que se conciba como propio y perteneciente a la sociedad, que proviene de ella y que en ella adquiere su realización y su razón de ser. No un sistema cerrado cuyo fin es su consolidación como estructura de poder funcional a sus miembros.

Es por ello que quienes nos encontramos en el campo de las ciencias sociales no debemos dejar de tener en cuenta que el fenómeno del poder que influye en las relaciones de la sociedad también está presente en el sistema judicial y es menester que comencemos a explorar, diagnosticar y proponer soluciones acordes con las necesidades de nuestra sociedad. No olvidemos que el sistema judicial surgió de una necesidad política, como veremos luego.

El objeto de esta ponencia es comenzar a abrir un debate sobre la participación de las decisiones populares, ya sean directas o representativas, en la institución judicial en nuestro país. Un debate cuyo eje es que el espíritu con que fue establecido el principio de la independencia del poder judicial dentro de la división de poderes es actualmente anacrónico, y como consecuencia de esto es que el poder judicial en la Argentina se ha transformado en una corporación cerrada, que forma un estrato dentro de la sociedad, que actúa corporativamente protegiendo intereses propios y ajenos mediante relaciones de cooperación y colaboración con poderes políticos y económicos, principalmente con estos últimos.

Es necesario analizar el verdadero funcionamiento del sistema judicial argentino no solo en los aspectos comúnmente enunciados, sino en base a las relaciones de poder que se extienden entre sus miembros y determinados sectores de la sociedad, fenómeno que se comprueba fácilmente en pueblos o provincias pequeñas, como en el caso de San Juan. Esta interacción se facilita por medio

de las relaciones de sociedad que el estrato más alto del sistema judicial comparte con otros altos estratos socioeconómicos provenientes de sectores empresariales y políticos.

Desde el siglo XIX se ha venido gestando la revolución democrática, que desarrolló pertinentemente A. de Tocqueville (Tocqueville: 1835) en sus inicios, permitiendo a sectores cada vez más amplios la participación en las decisiones públicas y ampliando también las ramas de participación, no limitándose a la elección de gobernantes.

Existe, entonces, un defasaje entre una sociedad democrática, que, si bien individualista y apática, exige levemente que los cánones de participación e igualdad se manifiesten en todos los ámbitos de la comunidad. A la vez, existe una estructura, el sistema judicial, que es un resabio de la clase patricia o aristocrática, una organización cerrada, con privilegios económicos y legales y en la que a menudo encontramos en los cargos líneas hereditarias de sucesión.

El trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera:

En virtud de lograr claridad en el mensaje que se intenta transmitir, enunciaré primeramente el diagnóstico superficial que generalmente se realiza.

Por ello describiré brevemente las falencias actuales y visibles del Poder Judicial en Argentina. Falencias estas que se consideran erróneamente como el verdadero problema del sistema.

Posteriormente desarrollaré el concepto de “anacronismo del poder judicial”. Recorreremos sucintamente el pensamiento de los clásicos exponentes europeos de la teoría de la división de poderes y la aplicación de esa concepción en la organización nacional con la constitución federal de 1853.

El avance de la sociedad como entidad en la que recae la soberanía pero que esta fue consiguiéndose gradualmente, y lo sigue haciendo todavía, será parte del análisis que sigue, continuando con el desarrollo de la obra.

Por último elaboraré las consideraciones sobre la necesidad de superar el anacronismo existente en base a una concepción que refleje la necesidad de una sociedad participativa y comprometida con la cosa pública, que en definitiva, son sus propios intereses

### **La situación actual**

A prima facie, las falencias principales que comúnmente se mencionan del sistema judicial argentino son las siguientes:

- a) Morosidad en la gestión judicial, que aparte de la demora propia en la aplicación de la justicia, es frecuentemente una herramienta eficaz para el fenecimiento de procesos;
- b) Corrupción, que se manifiesta principalmente en la asignación de las causas, prevaricato, connivencia y designaciones irregulares de personal y malversación de los recursos públicos;

Estos problemas generan una gran falta de credibilidad frente a la sociedad respecto a la función judicial como mediadora imparcial y pacífica de conflictos entre los ciudadanos. Al ser vulnerada esta función, el tejido social queda gravemente lesionado, se vuelve frágil, se genera una sensación de desconfianza generalizada, no solo a la institución judicial, sino también entre los mismos miembros de la sociedad, que contemplan impotentes como algunos gozan de los beneficios de mantener relaciones especiales con miembros de la justicia. Estas relaciones generalmente

tienen carácter estratificado, ahondando más las divisiones y resentimientos entre las distintas clases y estratos de la población.

Generalmente se tiende a tomar estas falencias arriba mencionadas como los problemas centrales del sistema judicial. Partiendo de diagnósticos erróneos se plantean entonces propuestas poco eficaces.

Respecto a los problemas de morosidad e ineficiencia burocrática se buscan entonces soluciones en aspectos técnicos, tales como la mayor informatización del sistema. También en aspectos presupuestarios y reformas administrativas. Todas estas soluciones se plantean como medios eficaces a fin de lograr una justicia ágil y eficiente.

En cuanto al problema de la corrupción y la connivencia poco se puede hacer. A veces se esgrimen propuestas abstractas tales como lograr una mayor independencia del Poder Judicial frente a los otros dos poderes políticos, la democratización de la justicia, etc. Realmente considero que más allá de la buena intención de estas propuestas, no están apropiadamente basadas en un certero diagnóstico del problema.

Así y todo, estas propuestas no se llevan a cabo. Ni siquiera existe intención de hacer un debate público sobre ellas. Aunque su puesta en práctica no redundaría en la solución integral del problema, sería un gesto de buena voluntad que valdría la pena ser reconocido, ya que comprobaríamos predisposición de los funcionarios judiciales en la solución de ellos, y lo que es más importante, el reconocimiento de que hay cosas que no están bien.

Considero que no existe voluntad de lograr un análisis de la verdadera situación del sistema judicial en nuestro país. Intereses profundos se verían amenazados si tomara estado público las redes de connivencia y poder que existen entre sectores del Poder Judicial y grupos de poder.

## **El anacronismo**

Debemos descubrir el trasfondo del problema del sistema judicial. Es labor de los politólogos desentrañar las relaciones de poder que subyacen en los hechos sociales y políticos.

A fin de tratar de dilucidar el problema, mi móvil fue la conjetura de que el verdadero problema del sistema judicial argentino radica en el anacronismo de la concepción con la que este fue este instaurado.

Esta concepción es la de la independencia del poder judicial como condición necesaria de la división de poderes.

Es que ya no vivimos en la sociedad decimonónica en la cual la división de poderes tenía una razón específica. Nuestra sociedad ha cambiado, pero estos cambios no han podido ser alcanzados por las estructuras jurídico-políticas.

Antes de entrar en detalles sobre este cambio de circunstancia, describiré el desarrollo histórico de las ideas que en la modernidad el mundo ha conocido de la división de poderes.

## **La división de poderes en la época moderna: Una necesidad frente al absolutismo.**

La división de poderes en la modernidad surgió como una necesidad frente al absolutismo de la época.

El monarca absoluto, libre, que hacía y deshacía la ley. El monarca juzgaba, por él mismo o a

través de sus encomendados. El monarca regía los destinos de su Estado, conforme sus intereses y motivaciones. Sólo era responsable ante Dios.

Hubo que sustraerle al poder absoluto cada una de las potestades, para traspasar la soberanía, que residía en el monarca, al pueblo.

La mejor manera entonces, de debilitar el poder absoluto, era dividiéndolo. Y aquí la teoría de la división de poderes como forma de contrarrestar el absolutismo se integra con otra concepción que nació a fines del siglo XVIII: el liberalismo y su faz legal, el constitucionalismo.

La división de poderes, más que una forma de gobierno mixto, era una salvaguarda frente al poder absoluto, a la concentración de poder.

Los cambios comienzan a manifestarse en Inglaterra. Allí encontramos los primeros signos con la efectivización del principio de la supremacía de la ley. Esto se da en el siglo XVI cuando las cortes judiciales proclaman la superioridad de las leyes fundamentales sobre las del parlamento.

Además la lucha contra el absolutismo la brindaron pensadores como John Locke, Defendió la revolución inglesa de 1688 que consagró el sistema parlamentario. Locke veía la mutua limitación del poder como una garantía de la libertad individual y la distinción de funciones políticas como un freno al absolutismo (Locke: 1690).

Montesquieu, por su parte, y luego de admirar el sistema político inglés, propugna también su separación de poderes. Aunque esta está establecida no solo como forma de limitar el poder, también cumple una función de equilibrio de clases sociales (Montesquieu: 1750).

Aquí surge entonces la teoría de los frenos y contrapesos. Ningún poder dominará sobre otro pues estos frenos y contrapesos propenden a un equilibrio de fuerzas.

En América los cambios comenzaron con la constitución de Virginia de 1776 y fundamentalmente con la de Estados Unidos de 1787.

Allí se estableció el principio de la división de poderes, que ya estaba presente en casi todas las constituciones estatales.

Al Poder Judicial, considerándolo el más débil, será independiente e inamovible, mientras dure su buena conducta. Es el guardián de la constitución al tener la función de Revisión constitucional (el control de constitucionalidad).

Sumada a la establecida división horizontal de poder, la constitución estadounidense también dispone la división vertical de poderes, ya que el país es un Estado federal. La protección frente a la concentración del poder es doble, entonces, en el Estado federal.

### **El constitucionalismo como limitante de poder legal en la Argentina**

La constitución de 1787 sirvió de base para la redacción de la constitución nacional de 1853, a través de la interpretación que de ella hizo Juan Bautista Alberdi en su obra fundamental (Alberdi: 1852). También las constituciones anteriores fueron utilizadas.

De esta manera, Argentina adoptó con la constitución de 1853, la forma republicana, representativa y federal de gobierno.

La adopción de la forma republicana, con su división de poderes, era algo muy lógico para la

época en nuestro país. Los recuerdos de la suma del poder público que Rosas poseyó estaban todavía muy frescos. Los miedos a un posible retorno de cualquier forma de concentración de poder, a la tiranía, se materializaron en la constitución.

No había lugar en la nueva constitución nacional para la participación. El voto era censitario y no por error, ya que el liberalismo de la época le tenía terror a la democracia. Tarde llegaron las conclusiones de Bentham y de James Mill de que la democracia no entrañaba peligros para el orden liberal.

Entonces, como podemos comprobar, la adopción de la forma republicana de gobierno no respondía a los ideales del gobierno mixto, sino a la preservación de la vida y las garantías individuales frente al poder que ejercido arbitrariamente desde el Estado, ponía en riesgo las esferas de libertad individual.

Con este objeto, el de limitar el poder y evitar su concentración, es que se debió brindar garantías para mantener la independencia del poder judicial. Independencia esta que se consideraba con respecto a los otros dos poderes políticos.

Si bien es cierto que desde su implantación en nuestro ordenamiento constitucional, la independencia externa del poder judicial frente al legislativo y al ejecutivo ha sido objeto de manipulación por parte de éstos, estos actos han reafirmado que la lucha contra la concentración del poder todavía era una materia pendiente, ya que el poder tiende a la concentración. Por ello, a través de los años, el Poder Judicial supo adquirir herramientas legales que brindaran mayor protección y seguridad frente a los otros poderes. Lo consiguió, y también consiguió mucho más poder del que se esperaba.

### **Los cambios en torno a la revolución democrática<sup>1</sup>**

Recién en 1912 con la ley 8.871 General de Elecciones, más conocida como ley Sáenz Peña, comenzó la real apertura democrática en el país. Se dejaban atrás décadas de fraude electoral y voto censitario. Si bien los beneficiarios del derecho electoral eran los varones nativos, excluyendo a las mujeres y los extranjeros, fue el comienzo de la participación popular en las decisiones gubernamentales.

También es menester recordar otro acontecimiento que influyó en las ideas de democratización y participación, principalmente entre los intelectuales. La reforma universitaria de 1918, ocurrida en Córdoba, favorecida, entre otras causas, por el acceso del radicalismo al poder, tenía como objetivos la participación de los estudiantes en el gobierno de la universidad (cogobierno), la modernización científica, la gratuidad y la autonomía universitaria.

Este hecho, de trascendencia en toda América Latina, pone de manifiesto las ideas de participación ya habían conquistado el ámbito intelectual, caldo favorable para futuros movimientos democráticos.

Estos hechos, la ley Sáenz Peña y la reforma universitaria representaban las derrotas que el liberalismo conservador estaba sufriendo. Otro golpe para este fue la segunda presidencia de Irigoyen, donde nuevamente las clases medias accedieron indirectamente al poder. Pero el movimiento conservador, que no pudo retornar democráticamente al gobierno, lo hizo por medio del golpe de Estado del 6 de Septiembre de 1930.

De esta manera se inició la denominada década infame<sup>2</sup> con los sucesivos gobiernos de José Félix Uriburu (1930-1932), Agustín Pedro Justo (1932-1938), Roberto Marcelino Ortiz (1938-1942)

<sup>1</sup> Tocqueville, op. cit.

<sup>2</sup> Denominación del historiador José Luís Torres. (Torres: 1945)

y Ramón Castillo (1942-1943).

Con la revolución del 43, las gestiones de Juan Domingo Perón desde el Departamento de Trabajo y más profundamente desde su llegada a la presidencia, el movimiento político y social adquirió mayor auge y participación, lo que motivó también, como en la época de Irigoyen, conspiraciones conservadoras.

Otro hito en la ampliación de la participación política en la Argentina fue la promulgación de la ley 13.030 en Septiembre de 1947, hace ya 60 años, del voto femenino. Si bien en la provincia de San Juan el voto femenino era una realidad desde 1927, sólo en 1951 se hizo efectivo para todas las mujeres del país en las elecciones que consagraron nuevamente presidente a Perón en ese año. De esta manera el voto en la Argentina era un derecho de todos los ciudadanos. Significaba para el pueblo la conquista plena de su soberanía.

Si bien los posteriores golpes de Estado debitaron la participación democrática, no quedaron dudas de a quién pertenecía la soberanía y el derecho de disponer de la cosa pública.

Finalmente, los últimos aportes a la ampliación de la soberanía popular por medio de la participación política se dieron por factores legales e informales.

En el aspecto legal, la reforma constitucional de 1994 incluyó la iniciativa popular.

Además con la introducción del artículo 114 en la constitución se incorporó el Consejo de la Magistratura. Esto es un hecho fundamental ya que a través de la participación de ciudadanos ajenos al Poder Judicial en la selección de los magistrados y administración del, comienza la positiva intrusión popular en este.

Todo este proceso iniciado en 1912 refleja las conquistas populares en lo que hace a participación en la toma de decisiones en el ámbito público.

### **Cambios en la lógica del poder**

Desde la legalización del subprincipio de la independencia del poder judicial, que deviene del principio de la separación de poderes, que a su vez es una herramienta ideada por el liberalismo para oponerse a la concentración del poder, tan cercana en el tiempo.

Recordemos que la organización nacional comenzó recién en 1853 con la constitución federal. Rosas, que concentró durante sus dos gobiernos la suma del poder público, incluso facultades judiciales, como en el caso de los hermanos Reinafé. Sus opositores eran principalmente liberales, principalmente unitarios, pero también algunos federales seguidores de esa ideología.

Estaban frescos los recuerdos de muchos abusos de poder en los que recayó Juan Manuel de Rosas. Era necesario entonces, a fin de preservar los derechos individuales, plasmar en el texto constitucional los mecanismos para que nunca más la vida y el honor de los ciudadanos estuvieran bajo el arbitrio de una persona o grupo de personas.

La división de poderes era entonces la mejor garantía para evitar la concentración del poder, para evitar que una persona o grupo pudiera decidir arbitrariamente los destinos de los ciudadanos.  
Cambio de circunstancia

La concepción de la división de poderes como instrumento para evitar la concentración del poder ha quedado superada por la realidad presente. Lejos quedaron las posibilidades de que alguna autoridad legalmente constituida asuma facultades extraordinarias.



Así mismo, la naturaleza del Poder Judicial ha cambiado.

Todas las garantías que el poder político liberal entregó al poder judicial a fin de evitar la concentración del poder, v. gr. privilegios legales y económicos, con el objeto de mantener la independencia externa de este, se han vuelto contra la sociedad misma.

Estas garantías a la independencia, a lo largo de más de 150 años han generado un fortalecimiento tal del poder judicial nacional y en las provincias que este ya no cae en el peligro de la subordinación ante los poderes políticos.

Si nosotros vemos una situación de subordinación frente al poder político por parte del sistema judicial, estamos haciendo un análisis equivocado que no debemos permitirnos como politólogos. Puesto que no percibimos el entramado de relaciones de poder que existe en torno a él.

Es además una mirada ingenua de la realidad, ya que seguir pensando que debe ser objeto de la máxima atención proteger y defender la independencia del poder judicial frente a las amenazas del poder político, es quedarnos en 1850, en la época de la organización nacional.

Además, nos equivocamos si al defender a ciegas la independencia del poder judicial lo hacemos en su ámbito externo. Es que desconocemos generalmente que no solamente es importante que la imparcialidad de la justicia se mantenga a salvo de intereses externos, sino que lo sea dentro mismo del sistema judicial. Pues como dice Ricardo Gil Lavedra, citando a Loewenstein (Loewenstein: 1983: 295), “... [El sistema judicial] tiene que estar libre de influencias e intervenciones extrañas, tanto si provienen del Gobierno, del Parlamento, del electorado o de la opinión pública” pero, además, el juez, tal como sostuve anteriormente, —dice Gil Lavedra— debe estar libre de cualquier intromisión por parte de los órganos judiciales superiores” (Gil Lavedra: 1996).

Ahora que tomamos noción de la importancia de preservar la imparcialidad de la justicia no solamente de la injerencia externa, sino también de la interna, trataremos sobre la relativa importancia que tiene la concepción de la independencia del poder judicial frente al poder político.

Y es que este pequeño poder del Estado, al que había que preservarlo del ímpetu del ejecutivo y, en menor medida, del legislativo, ha, a lo largo de los años, del tiempo y de los gobiernos de iure o de facto, alcanzado un poder que no tiene mucho que envidiarle a los otros dos en materia de influencia y eficacia en alcanzar los fines particulares de algunos de sus miembros.

El Poder Judicial nacional como en las distintas provincias, en mayor o menor grado, tiene suficiente poder propio como para no temerle a los otros dos por posibles intromisiones que vulneren la imparcialidad de la justicia.

El Poder Judicial, debido al obtenido poder intrínseco que posee, puede, por esto mismo, establecer lazos de cooperación y colaboración con los poderes políticos y económicos. Aparece aquí un aspecto capital que los juristas y los abogados, encerrados en sus tecnicismos y formalidades, no pueden observar.

Es que el Poder Judicial, amparado en sus prerrogativas legales y económicas puede negociar de igual a igual con cualquier otro poder, institucional o no. Como resultado de esto, el Poder Judicial establece dos tipos de relaciones frente a los poderes institucionalizados o no:

a) Relaciones de cooperación: Frente a intereses comunes entre miembros del Poder Judicial y otros sectores de poder de la sociedad, se establecen relaciones sobre aspectos en los que ambas partes comparten intereses, no solo económicos, sino también legales, que son los que

sirven de base también a los primeros (la teoría de la corrupción legalizada).

b) Relaciones de colaboración: O complicidad frente a determinadas situaciones. Hay casos en los que el Poder Judicial por sí solo no puede defender los intereses particulares de algunos de sus miembros. Para ello tiende lazos con otros sectores de poder, institucionalizado o no, a fin de obtener los beneficios que necesita. De la misma manera, otros poderes institucionales o no, solicitan su ayuda al sistema judicial. De esta forma, se establece un feedback entre el Poder Judicial y los poderes políticos y económicos.

### **La superación del anacronismo**

Si bien han habido hechos que han motivado el individualismo posesivo, la no participación y la apatía política, v. gr. las dictaduras militares, la represión, el consumismo limitado solamente a la capacidad del bolsillo a que nos somete el neoliberalismo y la violencia horizontal que se promueve desde sectores de poder, existe subrepticamente la tendencia a concebir la sociedad como un ámbito donde cada uno, según sus posibilidades (sean estas reales o no, esa es otra cuestión) puede llegar a aspirar a determinadas condiciones, ventajas, beneficios y/o derechos en igualdad de condiciones a las de las demás personas.

Si bien existen diferencias de clase en nuestra sociedad, cada vez más marcadas y a menudo reforzadas por intereses segregacionistas y prejuiciosos, no hemos llegado a niveles graves de discriminación que motivarían, por ejemplo, actitudes tolerables de injusticia en base a clases sociales.

Es fácil comprender que esta sociedad, si bien los contempla resignadamente, a veces, no tolera los privilegios de ningún tipo, ya sean estos de naturaleza económica o legal. En cuanto a los privilegios de naturaleza económica, no me refiero al resentimiento que puede existir entre las diversas clases sociales producto de la violencia horizontal a la que hemos hecho referencia, sino a los privilegios legalizados. Tampoco me refiero aquí al fenómeno de la corrupción legalizada, aunque tangencialmente tiene implicancias. Son los privilegios provenientes de la administración del Estado, de la cosa pública, de la institución principal de la sociedad en la que todos superamos nuestra individualidad y nos hacemos comunidad, los que trastornan a la ciudadanía.

Claro que no todos los ciudadanos son verdaderamente concientes de la situación de privilegios a la que está favorecido un estrato de nuestra sociedad. Pero una toma de conciencia de estos hechos antisociales y una aguda crisis socioeconómica son el caldo de cultivo perfecto para un conflicto que conmueva los cimientos de sistema judicial.

Debemos tener en cuenta lo esencial del sistema judicial. No debe servir ni para limitar el poder de nadie ni para establecer relaciones de casta. Debe tener como único objetivo lograr la imparcialidad en la administración de justicia.

El sistema judicial debe propender a la mayor imparcialidad posible de nuestros jueces. Ni intervenciones externas ni internas deben interferir en las sentencias. Los discutiblemente bien intencionados privilegios deben desaparecer, puesto que ya no tienen razón de ser. Hoy en día un gobierno se legitima por medio de la acción popular. Si aspiramos a un digno y apropiado sistema de justicia debe este estar legitimado por el pueblo. Y si el pueblo se equivoca, será exclusiva su responsabilidad. Tendrá las características del sistema democrático: No es perfecto, pero es lo mejor que tenemos.

Habremos concluido, tal vez provisoriamente, con la revolución democrática, logrando que la soberanía popular sea verdaderamente ilimitada, logrando que desaparezcan los últimos resabios clasistas de nuestro gobierno, logrando una sociedad más igualitaria y donde comience a haber

posibilidades reales para todos.

## **Bibliografía**

Alberdi, Juan Bautista (2007): Bases y puntos de partida para la organización política de la Confederación Argentina. Terramar Ediciones. Buenos Aires

Bobbio, Mateucci y Pasquino (2000): Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. Madrid.

C. B. Macpherson (1976): La democracia liberal y su época. Alianza Editorial. Madrid.

Foro de Abogados de San Juan (2006): Texto de pedido de Juicio Político a la Corte de Justicia de San Juan.

Gil Lavedra, Ricardo (2007): “La independencia del Poder Judicial y Consejo de la magistratura”. Conferencia sobre “El Consejo de la Magistratura” el 5 de diciembre de 1996. Fundación Omega Seguros, publicación Colección Temas Jurídicos, pág. 35/36).

Locke, John (2006): Segundo tratado sobre el gobierno civil. Editorial Tecnos. Buenos Aires.

Loewenstein, Kart (1983): Teoría de la Constitución. Editorial Ariel. Barcelona

Montesquieu (2003): El espíritu de las leyes. Editorial Heliasta. Buenos Aires.

Torres, José Luis (1945): La década infame. Freeland. Buenos Aires

Tocqueville, Alexis de (1996): La democracia en América. Fondo de Cultura Económica. México.

**“Profundizando la democracia... en la conformación de espacios de debate para la definición de políticas públicas de desarrollo urbano democrático, inclusivo y consensuado.”**

*María Virginia Furlani*  
virgfurlani@hotmail.com

CONICET – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UN. Cuyo

## **Introducción**

El triángulo latinoamericano -democracia, pobreza y desigualdad- define sintéticamente la realidad de las sociedades locales de la región, que atraviesan procesos de concentración de sus capacidades en el espacio geográfico más próximo, donde se producen las relaciones cotidianas, ámbito sobre el que se articulan los procesos de crecimiento económico, transformación social y construcción política, resultado de la interacción de múltiples actores.

Frente a las problemáticas actuales que llevan a afirmar la preeminencia de una democracia sin desarrollo, (Fleury, 2004), son múltiples los aspectos que intervienen en los esfuerzos hacia la profundización de democracias igualitarias, inclusivas y participativas. Impulsos que consideraremos como una cadena de valor compuesta de tres componentes cuyos propios procesos articulados de consolidación resultan esenciales: (i) ciudadanía plena, (ii) desarrollo integral y (iii) políticas públicas descentralizadas. Un cuarto elemento que atraviesa a estos componentes es el elemento articulador: (iv) el capital social de las localidades. Desde una perspectiva constructiva y holística del desarrollo, lo importante son las prácticas políticas, las estrategias de los actores, los consensos, las concertaciones y los acuerdos básicos.

Específicamente, analizaremos una de las manifestaciones de las dificultades del desarrollo: la expansión de las ciudades desordenada y conflictiva, ambiental, social, económica y políticamente. En este contexto, la toma de decisiones en cuanto a la disposición de espacios y servicios requiere de acuerdos multiactorales, en la definición de políticas públicas pensadas desde un enfoque multivariado, ya que, en su aplicación, producen impactos y transformaciones en los aspectos objetivos del territorio y en las dimensiones de la subjetividad de las sociedades que lo configuran. Nuestra atención se centrará en el análisis del proceso de urbanización del Gran Mendoza, en particular, en aquellas problemáticas que han motivado la conformación de instancias participativas de vecinos, entidades académicas, científicas y técnico-profesionales, organismos no gubernamentales, como espacios de debate en cuanto a la distribución democrática, inclusiva y consensuada del suelo, sus recursos y la infraestructura necesaria.

## **Democracia y desarrollo**

Se afirma, de forma redundante e indiscutida, que las democracias latinoamericanas se establecieron para permanecer como régimen político preferible e imprescindible para el desarrollo de los países. Democracia entendida como el ejercicio de las responsabilidades gubernamentales por parte del propio pueblo, adoptado en su forma representativa, dada la conocida imposibilidad material para la participación de todos en la elaboración de las normas generales, debido al tamaño físico de la colectividad.

La sencillez del concepto adquiere complejidad a la velocidad de las transformaciones en los procesos políticos, económicos y sociales, de amplitud y profundidad considerables, al punto tal de generalizarse la sensación de que la democracia representativa ya no es suficiente para la práctica democrática. Se cimentan pautas y procedimientos formalmente institucionalizados que definen el régimen, pero que comienzan a agotarse en el plano electoral y en la conquista de libertades básicas, pero aún falta camino por recorrer hacia una democracia de ciudadanía que torne efectivos

los derechos políticos, civiles y sociales (PNUD, 2004).

En una lograda síntesis, O'Donnell expresa que “hemos hecho el logro importantísimo de conquistar un régimen democrático (...) en la mayoría de nuestros países ese régimen poco o nada ha logrado expandirse en dirección a la democratización de la sociedad o del propio Estado.” (O'Donnell, 2003: 39).

Son múltiples los aspectos que intervienen en el proceso de profundización de las democracias latinoamericanas. Nos referiremos a tres componentes de una cadena de valor, cuyos propios procesos articulados de consolidación resultan esenciales hacia la construcción de democracias igualitarias, inclusivas y participativas: nos referimos a (i) ciudadanía plena, (ii) desarrollo integral y (iii) políticas públicas descentralizadas. Finalmente, identificamos como el elemento articulador (iv) el capital social de las localidades.

### **Primer componente: ciudadanía plena**

Son numerosos los estudios que señalan que la consolidación de las democracias en la región está permeada de particularidades propias de sociedades duales y fragmentadas. Esto es, sociedades que presentan elevados niveles y diversas manifestaciones de desigualdades económicas, sociales, culturales, territoriales, sintetizado en el denominado triángulo latinoamericano, democracia, pobreza y desigualdad, que no asegura a sus ciudadanos un cumplimiento efectivo de los derechos civiles, políticos y sociales reconocidos constitucionalmente.

Sonia Fleury destaca que “el problema central de gobernabilidad en América Latina está fundamentado en la convivencia paradójica de un orden jurídico y político basado en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos, y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de riquezas y los bienes públicos” (Fleury, 2004:65).

La ciudadanía latinoamericana hoy no es igual para todos, ni es universal porque la mayoría no tiene acceso a los derechos y beneficios que garantizan el bienestar. Por lo que, al interior del pensamiento crítico se ha desarrollado la idea de rehacer una ciudadanía sustantiva, deliberativa, participante que revierta el vaciamiento de la democracia actual (Barrera, 2009).

Lo central es el grado de inclusividad, el contenido que se le asignen a los derechos, donde el reconocimiento a todos los individuos de sus libertades civiles básicas en un plano de igualdad legal sea acompañado de las posibilidades reales de ejercicio de esas facultades, ya que las desigualdades limitan el ejercicio real de los derechos (Levín, 2004). Pero también, esta idea de ciudadanía sustantiva se complementa al incorporar su dimensión activa, dada por las responsabilidades que los sujetos tienen con la comunidad política a la que pertenecen.

Por lo tanto, el estatus de ciudadano no se agota con ser sujeto de derechos, sino también ser sujeto de la construcción pública común, es decir, ser actor en la creación de espacios, intereses, imágenes y discursos públicos, con sentido de identidad, pertenencia y membresía a una determinada comunidad política, entre cuyos miembros hay relaciones de interdependencia, responsabilidad y solidaridad.

En este sentido, la noción de ciudadanía política de Norbert Lechner, alude a la acción colectiva de los ciudadanos asociada a la construcción de capital social, desafío central en la formación de ciudadanía como fortalecimiento de la vida social democrática. Así, la construcción de ciudadanía implica fortalecer el vínculo social, relaciones de pertenencia, de confianza, de reciprocidad, de redes de cooperación y de compromiso cívico; mediante la creación de un ámbito público de mejor calidad, lugares de comunicación y de encuentro, zonas de contacto, experiencias compartidas (Lechner, 2000:27-28).

## **Segundo componente: desarrollo integral**

En los últimos años se ha criticado al paradigma reduccionista de la economía política predominante, y se ha reclamado un cambio de orientación a perspectivas integradoras de variables múltiples, analíticas de las dimensiones socioculturales y de los procesos de integración y desintegración social (Castells, 1999). De esta manera, como consecuencia de la incorporación efectiva de otras disciplinas al estudio del desarrollo y del reconocimiento de esta complementariedad necesaria desde las ciencias económicas, han emergido nuevos enfoques desde la sociología, antropología, ciencia política.

Entre los enfoques, destacan el neoinstitucional del capital social, los estudios sobre gobernabilidad y la governance y la emergencia de la ética aplicada al desarrollo y la cooperación internacional. Los referentes intelectuales más citados, como Hirschmann, Sen, Furtado, Streeten, Max-Nef, Goulet, Le Bret, y otros, plantean posturas profundamente éticas y remarcando la naturaleza axiológica del desarrollo, como también lo hiciera Seers a fines de los años sesenta.

Amartya Sen, relaciona el concepto de democracia con el de libertad y cambio social, al definir el desarrollo como la posibilidad de expandir las oportunidades mediante la mejora de las competencias humanas y de las libertades para los ciudadanos en la esfera de los mercados y en la política (Sen, 2000).

Desde una visión holística y constructiva (Boisier, 2003), se plantean cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo y en los análisis de la realidad social que comienzan a admitir la diversidad, remarcando el rol que asumen los actores locales, el tipo de interacciones que éstos llevan a cabo y las características del entorno de actuación como componentes claves del proceso.

Son los aspectos cualitativos y extraeconómicos, los factores facilitadores del desarrollo como objetivo de aspiraciones múltiples, en la búsqueda simultánea y equilibrada de competitividad, cohesión social, sostenibilidad y participación, donde los desafíos son de generación y fortalecimiento del capital social y la gobernabilidad democrática (Boisier, 2000, Prats, 2001, Albuquerque, 2003, Gallicchio, 2004).

Cabe destacar que, si bien se apunta a eliminar el reduccionismo que identifica desarrollo local con crecimiento económico, es claro que sin la dimensión económica es imposible hablar de desarrollo. Por tanto, se avanza hacia una sostenibilidad económica referida a la generación de valor agregado para la inserción positiva de los territorios en la globalización, que asegure, además, inclusión social, sustentabilidad, concertación pluriactoral (Barreiro, 2007). Un desarrollo económico es sostenible si se generan, previamente, las bases colectivas sobre las que apoyarse y desarrollarse, ya que un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente (Madoery, 2001).

## **Tercer componente: políticas públicas descentralizadas**

En las instancias político-administrativas continúa el predominio de modalidades de gestión pública centralista y estadocéntrica, es decir, el actor público predominante es el Estado nacional, el rol de los gobiernos locales, a pesar de los avances, continúa siendo acotado, la participación ciudadana es limitada y sólo en algunas experiencias puntuales la sociedad civil interviene en la definición de políticas públicas.

La descentralización en América Latina no ha logrado los objetivos esperados, a pesar de ser fundamental un proceso eminentemente político de reforma y de redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad, que permita reconfigurar las relaciones de poder en las sociedades

mediante un nuevo patrón de hacer política que modifique reglas, procedimientos, expectativas y concepciones de dichas relaciones (Fleury, 2002). El proceso de traslado de competencias a lo local no ha representado el coetáneo adelgazamiento del poder central lo que genera superposiciones y duplicidades estimuladas desde lo nacional en la competencia por el apoyo ciudadano, tensiones e incertidumbres en la asignación de responsabilidades y recursos y no pocos enfrentamientos políticos producto del afán de aparecer respondiendo las demandas ciudadanas.

En este nuevo marco, los municipios tienen asignadas ineludibles responsabilidades que trascienden a las tradicionales tareas de los municipios, gestión administrativa, planificación urbana, obra pública, prestación de servicios públicos y regulación de la vida comunitario para transformarse en actores importantes en la mejora de los procesos distributivos mediante nuevas funciones referidas a la promoción económica, gestión ambiental, desarrollo social, poder regulatorio, seguridad. Tareas que los municipios han ido integrando paulatinamente, en función de los cambios globales, las reformas nacionales y las demandas ciudadanas.

El fortalecimiento de los gobiernos locales como efecto de los esfuerzos de descentralización, debe estar apoyado por la creencia y la voluntad política de las altas esferas del gobierno y la administración pública, acerca de la conveniencia de hacer algunos ajustes en la distribución de términos políticos institucionales, económicos y territoriales. Requiere de autonomía, de participación ciudadana y de un acertado control y fiscalización de la administración en un universo de legitimidad de las autoridades y de una alta capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad.

En el centro mismo de la transición hacia el modo de gobernar descentralizado cobran protagonismo las localidades, precisamente en momentos en que, ante el avance globalizante y de los procesos de urbanización, las sociedades concentran sus capacidades en el espacio geográfico más próximo, donde se producen las relaciones cotidianas, ámbito sobre el que se articulan los procesos de crecimiento económico, transformación social y construcción política, resultado y expresión de la interacción de múltiples actores con intereses diversos, en un contexto cultural, valórico e institucional (Barreiro, 2007, Alburquerque, 2003, Gallicchio, 2004, Madoery, 2001, Boisier, 2000, Sen, 2000, Tomassini, 2000, Vázquez Barquero, 1998, Arocena, 1995, Berverjillo, 1999, Castells, 1999).

Justamente, la descentralización es esencial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, al permitir ampliar el campo de derechos y libertades, incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas y viabilizar un mayor control y participación ciudadanos en la actuación de las administraciones públicas. A través de la transferencia de poder de decisión a las autoridades locales y a los diferentes actores de la sociedad civil se puede reorganizar el accionar del Estado, enraizar la democracia y garantizar con mayor eficiencia, la administración y gestión de las demandas sociales de bienestar entregando a los niveles de gobierno locales el encargo de implementar políticas públicas reales (Vallejoy Bermúdez, 2006).

El enfoque de desarrollo local contempla a las capacidades de los gobiernos locales como necesarias, pero no suficientes para alcanzar la gobernabilidad, cualidad que los supera y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo de toda la sociedad. Una sociedad es gobernable en la medida que construye consensos alrededor de propósitos comunes y alcanza las metas buscadas (Coraggio, 2003, Prats, 2001). No sólo se trata de reconocer jurídicamente la existencia de colectividades con base territorial y transferir a estos sujetos competencias y recursos, sino lo fundamental de un modelo de gestión política descentralizado es viabilizar la participación (Borja, 1986).

El ejercicio de la participación como principio debería contribuir a la puesta en escena de actores, redes informales, organizaciones y cualquier otra forma de expresión de intereses comunes, mediante procesos de innovación social de transformación y densificación de la esfera pública (Belmartino, Repetto y Levín, 2001).

Participación entendida como modalidad principal de actuación de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas. Modalidad que en América Latina se trata de un fenómeno reciente y se encuentra ligada a la cada vez mayor relevancia de temas que requieren de un mayor pluralismo y diversidad social para ser enfrentados, como salud, educación, turismo, medio ambiente, etc. Además, la dinámica participativa, como parte de los procesos de apuntalamiento de la gobernabilidad democrática, supone la intervención de los ciudadanos en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de las políticas públicas locales que van a regir sus espacios (Vallejo y Bermúdez, 2006.).

La gobernabilidad democrática y la participación aparecen efectivamente como partes constitutivas de los procesos de construcción democrática en varios planos: de la producción de legitimidad para los sistemas de gobierno; de las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad; y, fundamentalmente, de la construcción de ciudadanos activos, autónomos y responsables de sus vidas y de sus destinos colectivos.

Puntualmente, la invocación a la participación social está basada en la intención de romper con la inercia de exclusión y segregación de la mayoría de la población, y sobre todo de los sectores populares, en la toma de decisiones de las políticas públicas que afectan su vida y posibilidades de desarrollo, y en la necesidad de un reapropiamiento de la esfera pública que promueva y dinamice las relaciones entre Estado y sociedad. Para lo cual, requiere de la construcción de nuevos nexos de sentido entre Estado y sociedad por medio de esos espacios públicos, que posibiliten la equidad en los usos de los recursos públicos de los que dependen la economía y la sociedad.

Asimismo, la discusión pública de las políticas públicas debe constituirse en el mecanismo de ejercicio de procedimientos democrático-comunicacionales y como vía para la construcción de una razón pública. El debate argumentativo es importante en la construcción de lo político, es decir, la formación de una razón pública a partir del juego democrático de argumentos e intereses que permitan razonar y decidir soluciones de ganancia social en la perspectiva propuesta contemporáneamente como democracia deliberativa, participativa o dialogante (Barrera, 2009).

### **Componente articulador: capital social**

lazzetta realiza dos precisiones conceptuales al definir, por un lado, Estado democrático, como expresión de soberanía popular, vigencia universal y efectiva de derechos civiles, políticos y sociales para todos los ciudadanos, racionalización del uso de la fuerza, publicidad y controlabilidad de su accionar; y, por otro lado, régimen político democrático, entendido como modalidad de acceso a cargos públicos vía elecciones periódicas, libres, competitivas e incluyentes (lazzetta, 2007).

Tal distinción le permite plantear las serias implicancias que, a comienzos de los años ochenta y en el marco de la transición democrática, tuvo la preeminencia de un “paradigma politicista” que enfatizó el juego democrático, es decir, el papel de los actores en el sistema político, la vitalidad de los partidos políticos, la subordinación militar a la autoridad constitucional, en desmedro de la construcción de un Estado democrático. La misma, requiere de un tejido social activo, de una ciudadanía involucrada de manera tal que, en el mismo proceso de ejercicio de sus derechos, pueda construir y fortalecer lazos asociativos redundantes en mayores niveles de capital social (lazzetta, 2007).

Mencionáramos anteriormente que, desde el enfoque integral de desarrollo local se redefine la visión simplista del territorio como algo dado a priori y mero soporte físico de objetos y actividades, hacia la idea de espacio de construcción política, ámbito de confrontación de valores y de intereses diversos, y, también, de formación de proyectos colectivos (Fleury, 2005). Desde esta perspectiva la presencia de una sociedad civil articulada, con densidad institucional, la confianza en las relaciones interpersonales e interinstitucionales, una cultura del compromiso y la colaboración y de un conjunto



de creencias que permiten llevar adelante un determinado destino común, son factores reconocidos como símbolos de mayor capacidad territorial para el desarrollo (Amin y Thrift, 1995).

Dichos factores suelen resumirse en una noción común: capital social; en torno a la cual se ha debatido intensamente en los últimos años, tanto en la definición de políticas públicas, como desde distintas aproximaciones teóricas en las ciencias sociales en general, y la ciencia política en particular. Bourdieu, Coleman, North, Putman, Portes, Kaztman entre otros, destacan aspectos intangibles como la pertenencia a un grupo, la red de relaciones, los lazos permanentes de confianza, que forman un activo social para el individuo y un atributo colectivo o comunitario.

Precisamente, Putnam define al capital social como aquellos rasgos de la organización social, como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficacia de la sociedad facilitando acciones coordinadas. Para ello, retoma la idea de comunidad cívica, resultado de un proceso histórico cuyas tradiciones asociativas son preservadas por el capital social. Se puede afirmar, entonces, que el capital social es parte del haber de una sociedad, conformado por la reserva de confiabilidad, normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico, a las que la gente puede apelar para solucionar sus problemas comunes (Putnam, 1993).

Puede entenderse, también, como patrimonio simbólico de la sociedad en el manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva, sentar bases de reciprocidad en el trato y crear mayores sinergias a través de la concertación grupal en torno a objetivos comunes. Por lo mismo, existe un círculo virtuoso entre la disposición a la reciprocidad y la cooperación, por un lado, y los logros sociales por el otro (Hopenhayn, 2007).

Consecuentemente, el capital social contribuye al fortalecimiento de las democracias en tanto la participación activa de los ciudadanos en asociaciones permite discutir cuestiones cívicas, debatir problemas, alcances e intereses, facilita la articulación de las demandas sociales, a la vez que estimula la responsabilidad gubernamental ante las demandas.

Así, podemos afirmar nuestro enunciado inicial al plantearnos que el capital social es el elemento articulador de los demás componentes, y entendemos que es así puesto que hemos destacado en cada uno de ellos la relevancia del poder hacer de los actores públicos y privados, poder para construir espacios públicos de discusión y compromiso cívico, poder para elegir y para hacer valer su visión del desarrollo, para diseñar su destino y para participar de las decisiones que lo orientan, poder para crear nuevas formas de relación entre las personas y las instituciones, poder para sentar las bases colectivas en las que se afianza el desarrollo. La acción comunitaria organizada para solucionar problemas públicos, genera una conciencia cívica que puede movilizarse responsablemente como mecanismo de control social sobre los efectos de exclusión.

Demostraremos estas afirmaciones mediante el análisis de un caso puntual de conformación de instancias participativas de vecinos, entidades académicas, científicas y técnico-profesionales, organismos no gubernamentales, como espacios de debate en cuanto a una problemática puntual: la distribución democrática, inclusiva y consensuada del suelo, sus recursos y la infraestructura necesaria en el proceso de urbanización del Gran Mendoza.

### **Análisis del caso: conformación de capital social en la definición de políticas públicas locales de desarrollo urbano.**

En la Provincia de Mendoza, hasta la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en mayo del 2009, la ausencia de normativa, la inacción pública y la escasa participación ciudadana favorecieron un crecimiento urbano desordenado, ligado a la planificación orientada por el mercado y la gran concentración y densidad poblacional (UNCuyo, 2007).

Circunstancias que encierran riesgos de índole natural, social y económica: segregación y desequilibrio urbano; fragmentación social; congestión de las infraestructuras urbanas; sobreexplotación y competencia desenfrenada por el uso del suelo; degradación del medio ambiente; escasez de espacios verdes; inseguridad; entre otros. Además, facilita el accionar de emprendimientos inmobiliarios que tienden a la ocupación de áreas del piedemonte, con el correspondiente riesgo aluvional, y de áreas de actividades agroproductivas intensivas (CAP, 2006; Gudiño, 2000).

Si retomamos la noción de ciudadanía entendida como dimensión pública de los individuos, entonces el uso ciudadano del suelo presupone un modelo de integración y de sociabilidad que trascienda los intereses egoístas del individuo en el mercado, en dirección a una actitud generosa y solidaria. El desarrollo de las ciudades es un proceso que, sobre una base material, requiere de componentes intangibles, de actores locales que asumen el rol de agentes de cambio y de interacciones múltiples y constructivas, que conforman el capital sinérgico latente en toda comunidad. Capital definido como un potencial catalítico de la sociedad que le permite promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente elegidos, obteniendo así un resultado final que es mayor que la suma de los componentes (Boisier, 2005).

En el caso particular de Mendoza, la singularidad física y aridez del suelo, condicionan el asentamiento humano y las actividades económicas, y el territorio se convierte en un recurso básico fundamental a proteger, y su uso y distribución justa y equitativa resultan vitales para la sociedad local. El suelo como bien público es sujeto de gestión y control, y no de fuerzas inmanejables, y, por lo tanto, las políticas públicas son fundamentales en la organización y distribución del suelo.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo fue impulsada por la acción colectiva de organismos científicos, académicos, técnicos y profesionales de la Provincia, quienes analizaron los anteproyectos en discusión legislativa y advirtieron sobre las numerosas falencias técnicas y legales de los mismos. Alertaron que, de sancionarse, abrirían las puertas a un consumo irracional, acelerado y abusivo del suelo, ya que permitirían el loteo indiscriminado y sin control de barrios privados.

En consecuencia, se frenó la discusión de los mismos y se tomó la iniciativa de presentar un proyecto propio, aprobado a inicios del año 2009. Esta normativa ha sido formulada sobre bases participativas, es orientadora de desarrollo sustentable y sostenible, y garante de una mejor calidad de vida de los ciudadanos, en congruencia con los principios de equidad social y equilibrio territorial. Asimismo, afirma la dirección del proceso de desarrollo de las localidades en base a habilidades técnicas y sociales: conocimiento adecuado del contexto natural y socioeconómico local y sus potencialidades; reconocimiento de la importancia de los factores económicos y extraeconómicos; capacidad de identificación y asociación con actores y líderes locales; impulso permanente para la creación del entorno innovador territorial; formación de una visión colectiva de futuro; establecimiento de objetivos coherentes y realistas; vinculación de la visión de largo plazo con las actuaciones concretas de mediano y corto plazo; control y evaluación continuados del proceso de desarrollo, entre otros aspectos.

## **Reflexiones finales**

Más allá de las precisiones metodológicas implementadas en el proceso de toma de decisiones y de definición de una política pública de uso del suelo y desarrollo en el caso analizado, nos interesa destacar la consolidación de capital social manifiesto en un proceso sistemático y sostenido de participación multiactoral, la construcción de diálogos y la canalización de las expresiones sectoriales que evite la dispersión de recursos y esfuerzos, hacia el logro de acuerdos y propósitos comunes. Es, mediante el capital social como elemento articulador que:

- Los ciudadanos se constituyen en sujetos activos de derechos, en la medida que se

formaliza el derecho al uso del suelo como un estatuto de la persona que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental con independencia de cuáles sean la actividad o el patrimonio de las personas, asegure su disfrute en libertad, su acceso igualitario a las prestaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo, y su participación en la organización del mismo.

- Los actores asumen la realidad local como una construcción compleja, a la vez, e inseparablemente, material y simbólica, en la definición de políticas públicas de desarrollo integral, con impacto en los aspectos objetivos de los territorios y subjetivos de las sociedades.
- En esta iniciativa local, la ciudadanía activa se manifiesta en su dimensión participativa, en tanto ejercicio de la titularidad del poder de actores que interrelacionan en la construcción de espacios públicos para lograr, por acción concertada, algunas medidas de eficacia política vinculados a la definición de políticas públicas de uso y distribución del territorio. Esta experiencia coloca el énfasis en la democratización en la toma de decisiones, en una lucha cultural por la emergencia de otras visiones de lo que es posible construir y representa una renovación del contrato social en un sentido fundamental: como potenciador de actores del desarrollo comprometidos por el aumento del capital relacional.

Hoy la ciudadanía reclama soluciones a problemas complejos y multivariables, soluciones que contemplen la equidad social, la sustentabilidad ambiental, la mejora de su calidad de vida, el respeto a la diversidad, la concertación multiactoral, la gobernabilidad democrática. Formas de constitución de actores políticos, de organización y articulación innovadoras entre el Estado, los organismos involucrados en el proceso y la comunidad, como las analizadas, reafirman que la participación ciudadana es nuestro curso particular, latinoamericano, de construcción y profundización de la democracia.

## **Referencia bibliográfica**

Albuquerque, F. (2003). Curso OIT: Estrategias para el desarrollo económico local. Madrid: Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Amin, A. y Thrift, N. (1995). Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. En *Economy and Society*, Volume 24, Number 1, February.

Arocena, J. (1995). El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo. Venezuela: Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Ed. Nueva Sociedad.

Barreiro, F. (2007). Territorios virtuosos para el desarrollo humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local. En II Encuentro Latinoamericano. Retos del Desarrollo Local. Gestión Innovadora de Territorios. Ecuador.

Barrera, A. (2009). Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales. En *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*, compilado por Héctor Poggiese y Tamara Tania Cohen Egler . 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Belmartino S, Repetto F. y Levín S. (2001). Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso. En *Sociales, Reflexiones latinoamericanas sobre política social*, Vol. 5. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Berverjillo, F. (1999). Reivindicación del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo. En *Desarrollo Local en la Globalización*. Montevideo: CLAEH.

- Boisier S. (2000) Conversaciones sociales y desarrollo regional. Talca, Chile: Editorial de la Universidad de Talca.
- Boisier, S. (2005). El desarrollo en su lugar. Santiago de Chile: Mimeo.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, UNCHS.
- Borja, Jordi. (1986). Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local, J. Borja et. al. Santiago de Chile: ICI, FLACSO, CLACSO.
- CAP (2006). Marco Estratégico Mendoza 2012. Mendoza: Consejo Asesor Permanente. Universidad Nacional de Cuyo.
- Castells, M. (1999). La cuestión urbana. México: Siglo XXI Editores.
- Coraggio, J. L. (2003). El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local. Documento preparado para el módulo Teoría y práctica del desarrollo local. Quito: Programa de Especialización en Gestión y Desarrollo Local, Universidad Andina.
- Fleury, S. (2004). Ciudadanías, exclusión y democracia. En Nueva Sociedad, N°193, septiembre-octubre, pág. 62/75. Venezuela.
- Fleury, S. (2005). La Ciudad de los Ciudadanos. En X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21 Oct. 2005. Santiago de Chile.
- Fleury, Sonia (2002) El desafío de la gestión de las redes de políticas. En Revista Instituciones y Desarrollo, N° 12-13
- Gallicchio, E. (2004). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Uruguay: Programa de Desarrollo Local, CLAEH.
- Gudiño de Muñoz, M. (2000). Implicancias territoriales del proceso de transformación económica iniciado en la década de los noventa. Caso: Mendoza, República Argentina. Alemania: ISPA. Universidad de Vechta.
- Hopenhayn, M. (2007). Cohesión social y derechos ciudadanos. En Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, Sojo, A. y Uthoff, A. (ed.). Santiago de Chile: CEPAL – Colección Documento de proyecto.
- Iazzetta, O. (2007). Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Lechner, N. (2000). Nuevas Ciudadanías. En Revista de Ciencias Sociales. Enero. Facultad de Ciencias Sociales.
- Levín, S. (2004). Los Debates en torno al Concepto de Ciudadanía en Sociedades en Transformación. En Revista de Ciencias Sociales, Vol. 9, N° 2.
- Madoery, O. (2001). El Proyecto Local como alternativa de Desarrollo. En Revista Política y Gestión, Vol. 2. Buenos Aires.

O'Donnell, G. (2003). Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos. En Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina, O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Culler, J. (comps.). Rosario, Santa Fe: Ed Homo Sapiens. PNUD (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. 2º eds. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Portes, A. (1998). Capital Social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna. En De Igual a Igual, Carpio J. e Irene Novakosky (Comp.). Buenos Aires: FLACSO, Fondo de Cultura Económica.

Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco conceptual y analítico. En [www.iigov.org/revista/re10/re10\\_04.pdf](http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf).

Putnam, R. (1993). The prosperous community. Social capital and public life. The american prospect spring. En <http://epn.org/prospect/13/13putn.html>

Sen, A. (2000). Desarrollo y Libertad. Barcelona: Editorial Planeta.

Tomassini, L. y Kliksberg, B. (2000). Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, FCE.

UNCuyo (2007). Diagnóstico de la realidad territorial y objetivos para un Modelo Deseado de Provincia. 1º Informe Preliminar Anteproyecto Ley de OT. Mendoza.

Vallejo, R. y Bermúdez, N. (2006). Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía. En Foro sobre el Bienestar, la Democracia y el Crecimiento Económico, ed. Augusto Barrera, pp. 137-155. FLACSO-UNICEF (Serie Documentos de Trabajo)

Vázquez Barquero, A. (1998). Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Madrid: Pirámide.

# **De la villa al barrio: luchas sociales en el marco de la implementación del Plan “Mi casa mi vida”**

*GALLO, Erika y GRAGLIA, Leandro*

*erika.m.gallo@gmail.com*

*leograglia@hotmail.com*

Equipo de investigación “El Llano en Llamas”,

Universidad Católica de Córdoba,

Córdoba-Argentina

## **Resumen**

Entre diciembre de 1999 y marzo de 2001 se produjo en la ciudad de Córdoba un régimen de precipitaciones que dejó en situación crítica a muchos habitantes de asentamientos precarios ubicados a la vera del río, haciendo visible las inconsistencias de un modelo de acumulación sin desarrollo en plena democracia.

Esto llevó al gobierno provincial a implementar el plan “Mi casa, mi vida”, cuyo objetivo era la reubicación de estas familias. Luego el plan se extendió a numerosas comunidades cuyas condiciones de vida eran críticas.

Con apoyo de material periodístico intentamos analizar dos aspectos centrales de este fenómeno: por un lado, el hecho de que el potencial acceso a una vivienda implicó un cambio en las Estructuras de Oportunidades Políticas, aunque esto no significó el re-surgimiento de la acción colectiva previa, ni una nueva modalidad de expresarla (los repertorios de acción no registran grandes modificaciones); sino que significó un cambio en las orientaciones de la acción que configuran la identidad de las personas afectadas por el plan.

Por otro lado se intenta dar cuenta del ciclo de conflicto iniciado ante el lanzamiento del plan, tanto por parte de aquellos que exigían ser incluidos como por aquellos que se oponían a la reubicación de la población de bajos recursos en la cercanía de sus residencias. Como hipótesis de trabajo sostenemos que la reubicación generó un proceso de desactivación de las resistencias ya que las nuevas demandas no atacan con tanta profundidad el sistema político y sus relaciones de poder dominantes

El siguiente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “La construcción política de la (des)igualdad en las políticas públicas de la Provincia de Córdoba”<sup>1</sup>, llevado a cabo por el equipo de investigación “El Llano en Llamas”.

Para el análisis, nos valdremos por lo tanto de entrevistas realizadas en el curso del año 2009 por integrantes del mencionado equipo de investigación, en el marco de dicho estudio. Ello nos permitirá una aproximación más acabada a las experiencias de los “beneficiarios” del plan a raíz de su implementación<sup>2</sup>.

Para una mejor comprensión del marco histórico-político en el que se da la implementación del plan, realizaremos un breve análisis de la historia más próxima de lucha por la vivienda en la ciudad de Córdoba, basándonos en estudios anteriores realizados por el mismo equipo de investigación, relativos a tal temática.

Utilizaremos también un relevamiento de notas periodísticas del diario La Voz del Interior, disponibles en su base digital de Ediciones Anteriores, correspondientes al período 1998-2009, lo que nos permitirá acercarnos a las formas que revistió la acción colectiva del período, los repertorios de acción utilizados, y las estructuras de oportunidades políticas en el marco de las cuales se desarrolló. Tales notas se expondrán de forma intercalada con el examen teórico-político del caso,

1 Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba. Financiado y acreditado por MinCyT Proyecto de Investigación y Desarrollo. Directora Dr. María Alejandra Ciuffolini.

2 No se revelará información de los entrevistados que pudiera comprometerlos, por lo que los nombres han sido cambiados. El dato está disponible en los registros del equipo de investigación.

intentando de este modo señalar los ejes analíticos que pretendemos utilizar en el estudio.

## **HISTORIA DE LA NECESIDAD**

Alrededor de los años '60 se registró en la ciudad de Córdoba un aumento explosivo de la población como consecuencia de las migraciones internas provocadas por los procesos de industrialización. Crecieron tanto el número como el tamaño de los asentamientos sin planificación urbana en la periferia de la ciudad, surgiendo así numerosas "...barriadas desordenadas y sin servicios básicos esenciales..." (Mateo, 1999: 68), conocidas como "villas de emergencia" o "villas miseria".

Este fenómeno se registró de manera constante desde entonces, aunque Boito, et al (2009) señalan dos grandes hitos de crecimiento: El primero, en 1992 (en relación al período 70/80) año en el cual se registraron 83 asentamientos, con una población aproximada de 50 mil personas, que representaban el 5 por ciento de la población total de la ciudad (1.500.000 habitantes).

El segundo se produjo en el año 2001, cuando se registró un incremento del número de asentamientos que ascendió a 191 en la ciudad, y un aumento de la población de los mismos, que alcanzó las 100 mil personas<sup>3</sup>.

Se configuraba así, un amplio sector <sup>4</sup> de la población de la ciudad sin proyección en la esfera de lo público, "...privatizada y reservada al juego de las instituciones y el monopolio de quienes las hacen andar" (Ranciere, 2006: 83), asentada sobre una distribución dada de lo político y lo social, que es en realidad una apuesta política de (des)igualdad.

De éste modo, el Plan Mi casa mi vida (MCMV), implementado a partir del año 2003, no viene sino a constatar esta situación de necesidad. Sin embargo, lo hace de un modo específico, diferente al que había caracterizado en los años anteriores a la atención del conflicto por la vivienda en la ciudad.

Para una mejor comprensión del marco histórico en el que se da la implementación de este plan (y de sus características distintivas), es imprescindible un breve análisis de la historia de la lucha por la vivienda en Córdoba en los diez años anteriores.

## **HISTORIA DE LA LUCHA**

La historia reciente de la lucha por la vivienda en la ciudad de Córdoba comienza aproximadamente en 1983, con el retorno de la democracia institucional. Observamos a partir de entonces cuatro grandes períodos: entre 1983 y el 1992, fecha de creación de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS); entre 1992 y el 1996, fecha de caída de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales (MCPS); entre 1996 y 2003, fecha de implementación del plan MCMV y de 2003 a la actualidad. Analizaremos los períodos a raíz de los conceptos de Estructura de Oportunidades Políticas (EOP), estructuras de movilización y procesos enmarcadores.

### **Historia de la Lucha: Antes del plan**

El concepto de EOP refiere a las "dimensiones consistentes... del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente... pone el énfasis en los recursos exteriores al grupo que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados" (Tarrow 1997:

3 Según Boito, Cervio, y Espoz Dalmaso el primer crecimiento "respondió al proceso de 'ajuste estructural' iniciado por el gobierno de 'facto', y a algunas continuidades desarrolladas por los primeros gobiernos de la recuperación democrática, con sus consecuencias en el crecimiento de la pobreza" (2009: 1). El segundo está relacionado a los efectos producidos por las llamadas "transformaciones estructurales", implementadas en la década del '90, estrechamente vinculadas a diversas políticas neoliberales, con el consecuente impacto sobre los niveles de pobreza

4 Boito, Cervio y Espoz Dalmaso, ofrecen los siguientes datos relativos al crecimiento de los asentamientos: 1980: 47 asentamientos (22.929 personas), 1991: 74 asentamientos (35.723 personas), 1992: 83 asentamientos (49.530 personas), 1994: 98 asentamientos (73.856 personas). Scavuzzo, citado en Boito, Cervio y Espoz Dalmaso (2009)

49).

McAdam, McCarthy y Zald (1999), afirman que los cambios en la estructura de oportunidades políticas están asociados al grado de apertura del sistema político institucionalizado, la estabilidad de las élites que defienden líneas políticas, la posibilidad de contar o no con el apoyo de tales élites, y la capacidad y tendencia estatal para reprimir movimientos sociales.

En el primer período con la recuperación del régimen democrático institucional la configuración de las EOP fue relativamente facilitadora. Significó una “apertura del acceso al poder...” (Tarrow, 1997: 49) en tanto propició el surgimiento y desarrollo de movimientos barriales y “villeros” bajo la forma jurídica de Cooperativas, Mutuales y Asociaciones Civiles. Éstas comenzaron a articular un entramado de redes <sup>5</sup>, que recibieron apoyo técnico y capacitación de cuatro organizaciones no gubernamentales para el desarrollo: el Sehas, el Cecopal, el Serviproh y la Mutual Carlos Mugica.

En septiembre de 1992 se inició un nuevo período al realizarse en Los Cocos un encuentro-taller al cual asistieron alrededor de 60 organizaciones (Boito et al, 2009) convocado a partir del problema de suministro de energía eléctrica en las villas de emergencia<sup>6</sup>. Tal encuentro fue el escenario de surgimiento de la UOBDS, cuyos objetivos centrales incluían “...la búsqueda de políticas sociales que garanticen una mejor calidad de vida para las poblaciones organizadas en situación de pobreza, la identificación de herramientas jurídicas y políticas que permitan soluciones globales... y la posibilidad de incidir efectivamente en la asignación de la inversión social...” (Mateo, 1999: 69)

Asumió también en septiembre de 1992 un Ministro de Desarrollo Social “con capacidad de entender el potencial del movimiento social en gestación” (Boito et al. 2009: 2). Esta nueva disponibilidad de aliados influyentes (Tarrow, 1997) significó también una variación favorable de la EOP.

Poco tiempo después se abrió un canal institucional de participación en la definición de las políticas, la MCPS<sup>7</sup>, que buscó definirse como un ámbito de creación de políticas sociales, especialmente de hábitat (Mateo, 1999). En esta instancia eran los mismos damnificados quienes tenían la oportunidad de proponer alternativas y modelos de respuesta para sus propios problemas, no siendo considerados beneficiarios de las políticas, sino artífices de sus propias soluciones.

Así, la UOBDS fue reconocida como un interlocutor válido para hacer demandas y para proponer alguna vía de resolución a las mismas. Gracias a la acción de la MCPS se obtuvieron numerosos resultados favorables para las más de 100 organizaciones de base que llegaron a conformarla.

La asunción de Mestre como gobernador de la provincia configuró un nuevo momento en la lucha. Los canales institucionales por los cuales se manifestaba la UOBDS fueron eliminados, o suspendidos en su funcionamiento, lo que implicó una nueva transformación de las EOP: Con un gobierno más renuente a la negociación institucionalizada con las organizaciones de base, se potenciaron otras formas de continuar la lucha. “Córdoba no tenía una esquina en que la Unión no le estuviera haciendo un movimiento a Mestre, le hicimos en la legislatura, en el Patio Olmos, en el centro mismo, frente a la casa radical, en plazas...” (miembro de la UOBDS, citado en Ciuffolini, 2008: 239)

Según Boito et al (2009: 5), ésta situación “...obligó políticamente a reinstaurar la discusión acerca del efectivo funcionamiento de la experiencia mencionada” (la MCPS); que fue incluso incorporada en la campaña electoral del entonces candidato a Gobernador José Manuel de la Sota. De esta manera comienza lo que entendemos como una cuarta etapa, en la que muchos dirigentes de la Unión fueron cooptados por el delasotismo. Ello, unido al abandono de la UOBDS por parte de numerosas organizaciones que la conformaban, implicó el debilitamiento y desarticulación de

---

5 Encuentro de Comunidades en Marcha, la Coordinadora de Loteos Indexados y Barrios Cadenciados, la Comisión de Hábitat Popular y la Coordinadora de Villas y Barrios (Mateo, 1999).

6 Para un desarrollo más detallado de este punto, ver “Historia del Movimiento Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales” en Ciuffolini (2008)

7 La Mesa había sido pactada en el taller de Los Cocos de 1992, siendo uno de sus actores más importantes la misma UOBDS. Para una investigación más detallada sobre la MCPS dirigirse a Mateo(1999).



la Unión<sup>8</sup> que finalmente derivó en la ruptura de la Unión<sup>9</sup>, debido al reclamo de parte de sus miembros de “autonomía” e “independencia política” de la dirigencia delastotista (Ciuffolini, 2008). Así, aunque la UOBDS no se disuelve, pierde protagonismo como actor de la vida social y política de la ciudad de Córdoba.

El nuevo gobierno configura una nueva variación de las EOP, a priori más facilitadora que la gestión radical anterior, pero con diferencias sustanciales, que analizaremos en el apartado siguiente. A pesar de las promesas electorales, no se restableció el funcionamiento orgánico de la MPCs. Se delinearon en cambio otros modos de diseño y aplicación de políticas públicas, modelos de negociación, y concepciones de los actores que debían intervenir en el proceso.

Otro de los conceptos a tener en cuenta para el análisis, es el de **estructura de movilización**: “canales colectivos tanto formales como informales; a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva” (McAdam, et al, 1999: 24).

En este sentido, numerosos estudios señalan la fuerte presencia de canales informales de vinculación entre los miembros de los asentamientos, que fueron utilizados como medio de movilización para la acción colectiva: Boito et al (2009: 2) sostiene que en el primer período descrito (de 1983 a 1992) “...se produjeron al interior de las diversas villas una serie de transformaciones en términos organizativos, que, como resultado, terminaron constituyendo [asociaciones] orientadas a la ‘promoción social’...”. De este modo, se generan poderosas estructuras de movilización, que luego se proyectan e intensifican en la UOBDS.

Esta situación alcanza su máximo grado en el período de participación de la UOBDS en la MCPS. Ésta se constituía como un canal institucionalizado por el cual los habitantes de los asentamientos podían movilizarse, incluso participando de la formulación de las políticas. Luego de la “caída” de la Mesa, las estructuras de movilización continúan siendo un factor decisivo en la acción colectiva, más disruptiva ahora, llevada a cabo por las organizaciones de base.

Sin embargo, en el último período, a partir del debilitamiento y desintegración de la UOBDS, éstas sufren una serie de transformaciones que aparentemente las debilitan. Creemos sin embargo, a partir de Rubio García, (2004: 53) quien incluye dentro de la estructura de movilización a “...organizaciones, redes informales y grupos intermedios... familias, amigos, colegio...”, que continúan existiendo con la misma fuerza, al menos, al interior de cada asentamiento. Éstas son de fundamental importancia para entender los procesos de lucha realizados en el marco de la implementación del plan MCMV, que desarrollaremos en el apartado siguiente.

Abordemos entonces el tercer aspecto al que McAdam et al (1999) se han referido: los **procesos enmarcadores**, refiriendo con ello a “esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden de forjar formas compartidas de ver el mundo y a sí mismos que legitimen y muevan a la acción colectiva” (1999: 27). Es factible entender que en el período histórico que estamos analizando se generan amplios procesos enmarcadores y acervos de conocimiento compartidos, al menos hasta el momento de detenerse el funcionamiento de la MCPS.

Sin embargo, a partir del análisis de los conflictos posteriores a la implementación del plan MCMV, creemos necesaria ofrecer una perspectiva teórica más completa para entender éste último aspecto, que también será abordado en el apartado siguiente.

### ***Mi lucha, mi vida***

La intensidad de las precipitaciones observadas entre 1999 y 2001 llevó al gobierno Provincial a declarar por decreto la emergencia hídrica y social, que autorizó al Ministerio de Obras Públicas para emprender acciones dirigidas a “...asegurar la defensa de la comunidad y al restablecimiento de la normalidad social, como así también para prevenir y/o atenuar los efectos dañosos de las aguas...” (Decreto N° 2565/01).

Esta voluntad de dar respuesta a la situación de precariedad habitacional de los sectores de la población afectados por las inundaciones, se concretó recién en el año 2003, con la creación

8 Gran parte de los miembros de la UOBDS que ya habían recibido satisfactoriamente una respuesta a sus demandas, decidían retirarse de la Unión

9 La UOBDS se desintegrará luego, hacia 2001 en el Movimiento de Organizaciones de Base (MOB) y la Unión de Organizaciones de Base (UOB).

del programa MCMV (Elorza, 2009; Boito 2009) a partir de los lineamientos (y el financiamiento mayoritario) del BID, con el aporte de fondos del Gobierno Provincial.

El objetivo es “contribuir al mejoramiento integral del hábitat y las condiciones de vida de las familias beneficiarias” (Elorza, 2009:2)<sup>10</sup>, y erradicar las “villas miserias” de zonas potencialmente inundables. Sin embargo, su aplicación se extendió a otros asentamientos con deficiencias habitacionales, transformándose en un plan con un criterio para la inclusión mucho más amplio <sup>11</sup>.

Ahora bien, en contextos en los que se verifica una situación de precariedad estructural como la descrita, la aparición de planes sociales focalizados del Estado, con la potencial disponibilidad de recursos estatales para los grupos “marginados” constituye a nuestro entender una importante variación de la **estructura de oportunidades políticas**. Sobre todo entendida como lo expone Tarrow (1997), constituyendo un recurso exterior al mismo grupo, que tiende a fomentar la acción colectiva.

**20.02.2004.** Vecinos de los 40 Guasos cortan la ruta 9 reclamando 120 viviendas del plan Mi casa mi vida. Argumentan que sólo la mitad de los habitantes del asentamiento obtuvo el beneficio de la vivienda (los cercanos a la vera del río) mientras que los demás, también en condiciones precarias de vivienda, no han accedido a tal beneficio.

**12.07.2005.** Vecinos de Villa Kilómetro 8 cortan el tránsito en la Avenida La Voz del Interior, reclamando ser incluidos en el programa Mi casa, mi vida. Dos días después se reúnen con el secretario de Difusión Pública del Gobierno.

**13.07.2005.** Habitantes de Villa Los Filtros y Costa Canal marchan hacia la Casa de Gobierno exigiendo ser incluidos en el programa Mi casa, mi vida. El secretario de Difusión Pública del Gobierno se compromete a atender los reclamos con brevedad.

**09.05.2006** Casi cien habitantes de la villa Los Cortaderos, usurpan casas en construcción de las que serán adjudicatarios, al no recibir respuestas del Gobierno provincial sobre la continuidad de las obras que habían quedado interrumpidas hacía casi dos meses. Habían sido desalojados dos años atrás y aún no contaban con la vivienda prometida. Después de efectuar cuatro cortes en la Avenida La Voz del Interior y una en el Boulevard Los Alemanes con quema de cubiertas, sin resultados; decidieron presentarse en la Justicia para intimar a la Provincia a que cumpla con lo pactado.

Como podemos observar, que el plan sea de características no programáticas, (con criterios de elegibilidad como requisito fundamental de acceso) impulsa a otros grupos inicialmente no considerados como potenciales beneficiarios, a disputar su inclusión y el consecuente acceso a sus beneficios. También observamos que la demora en la concreción del plan impulsa a los destinatarios a activar una acción colectiva tendiente a presionar a las autoridades a efectuar la entrega de las casas.

Aparentemente, la EOP configurada a partir de la implementación de MCMV, incentivó alguna forma de acción colectiva. Aún así, la morfología del plan cristalizó en una operatoria de códigos diferentes a los que establecidos con la MCPS, a partir de la concepción de los destinatarios como meros beneficiarios del plan, sin permitir que intervinieran en la creación o proposición de soluciones alternativas: “[l]a ubicación del nuevo barrio, la tipología, la relocalización de las villas, ya estaba decidido (...), sin la posibilidad de elección y participación en el proceso de toma de decisiones por parte de las familias...” (Elorza, 2009:8).

De esta manera, en la acción colectiva generada se produce un desplazamiento desde la participación (y la exigencia de participación) en la formulación de las políticas (como durante el

---

10 En realidad, la cita corresponde al Reglamento operativo Programa Mi Casa Mi Vida – Gobierno de la Pcia. de Córdoba y BID. Córdoba, 2003. p 6. mas dada la material imposibilidad de acceder a tal documento, nos remitimos a la cita que hace de él la autora.

11 El gobierno de la provincia llegó a acuerdos con otros asentamientos en base a distintos criterios como por ejemplo la posesión previa de las tierras.

funcionamiento de la UOBDS) a la exigencia de inclusión como beneficiarios dentro del plan (o a apresurar la concreción del mismo)

Ahora bien, al inscribir estos conflictos en el marco más amplio de lucha por la mejora cualitativa de las condiciones de vida que sostienen hace años los habitantes de los asentamientos, se hace evidente que no asistimos al re-surgimiento de la acción colectiva previa (como la coordinación de las organizaciones de base por un ente similar a la UOBDS), ni una nueva modalidad de expresarla (ya que los repertorios de acción, a los que aludiremos luego, no registran grandes modificaciones).

Se produjo sí, un cambio en las orientaciones de la acción que configuran la identidad de las personas afectadas por el, aspecto que retomaremos más adelante.

“No, la unión que teníamos ahí, o sea si... si había un cumpleaños estábamos todos juntos, había un velorio estábamos todos juntos, había un enfermo estábamos todos ahí. En eso se(-) en eso si se notaba muchísimo muchísimo la unión que teníamos ahí. Éramos muy muy unidos ahí”

Fragmento de entrevista, Esperanza, vecina de Barrio Ampliación Ferreyra

**EO1:** No, allá era como que... era más unido, más(-) Éramos más unidos allá... Y acá no, acá... acá es una desunión bárbara acá. Vos no llegás nunca a juntar a gente. La gente vive su vida ahora acá.

Fragmento de entrevista Carlos, vecino Barrio Evita

Centrándonos en el concepto de McAdam, MaCarthy y Zald (1999) de las estructuras de movilización, podemos observar que al momento de la implementación del plan, las grandes redes conformadas durante el accionar de la UOBDS ya no existían. Sin embargo, a partir del concepto de Rubio García, observamos la persistencia de fuertes redes sociales dentro de cada asentamiento, más evidentes si mantenemos presente las especiales condiciones habitacionales en las que, forzosamente, vivían los vecinos. La estructura de movilización contaba así con muchas facilidades dada la fortaleza de los canales colectivos preexistentes.

**ER2:** ¿Y cómo se organizaron para hacer eso sin(-)

**EO:** Los vecinos, en un segundo.

**ER2:** ¿Si?

**EO:** En un segundo

**ER2:** Así en la calle nomás(-)

...

**EO:** Si, si, nosotros escuchamos que venía una gente con Don Oscar de aquel lado, y bueno, y ahí salimos. Y ahí empezamos... Hasta que, bueno, vino la prensa, y...”

Fragmento de entrevista, Esperanza

Para atender al último aspecto que hemos mencionado, los **procesos enmarcadores**, creemos conveniente introducir otra perspectiva teórica, también relativa a la creación de significados compartidos y conceptos mediadores entre la acción individual y la colectiva.

Quien media entre el análisis de determinantes estructurales (las EOP, la implementación del plan) y las preferencias individuales (la decisión de movilizarse o no en una acción colectiva), es el proceso a través del cual le individuo evalúa y reconoce lo que tiene en común con un grupo de personas y decide actuar conjuntamente (Melucci, 1994). Es decir, existe una percepción de las oportunidades y restricciones de acciones comunes a cierto número de individuos, y ello se da por la capacidad de estos de autodefinirse. Melucci (1994) llama a esta capacidad identidad colectiva.

Tres dimensiones constituyen la identidad colectiva de los movimientos: la activación de relaciones entre los actores, la realización de inversiones emocionales que permiten al individuo reconocerse como parte de un grupo y la formulación de estructuras cognoscitivas respecto a las orientaciones de la acción.

Al introducirse entre los vecinos de los asentamientos la percepción del potencial acceso a

una vivienda, se incorpora al proceso de negociación y definición de la identidad colectiva una serie de nuevos elementos. Los escenarios, recursos y fines del movimiento (orientaciones de la acción) cambian, las inversiones emocionales varían ante la expectativa y las nuevas formas de verse a sí mismos.

Podemos afirmar entonces que esta variación en las EOP influye en el cambio de las orientaciones de la acción, y por lo tanto incide también en la negociación y definición de la identidad colectiva. Es ésta la que alimenta y es alimentada por las redes sociales que McAdam, McCarthy y Zald (1999) llaman estructuras de movilización; y que a la vez preexisten a la variación en la EOP.

Teniendo presente la fortaleza de las redes informales y la riqueza en el contacto entre vecinos, podemos aseverar que en el momento latente del movimiento (Rubio García, 2004) se gestan marcos de significado, a partir de los cuales se construyen, reconstruyen y negocian los canales colectivos por los que la gente puede organizarse para la acción.

**EO1:** No, mirá. No, en la villa no, no, la gente cambió mucho de la villa. Me parece que la gente en la villa estaba un poco más unida, ¿viste?

Fragmento de entrevista, Carlos Barrio Evita

Existe una conexión directa entre la gestación permanentemente renegociada de estos marcos de significados y las estructuras de movilización que se generan entre los habitantes de los asentamientos. Esta es una conexión de ida y vuelta, en la que las redes sociales y los marcos de significado creados se nutren mutuamente.

### ***Repertorios y ciclos de protesta***

No queremos concluir el análisis sin hacer mención a dos puntos que consideramos útiles para la comprensión del caso.

En primer lugar, al observar los reclamos de los habitantes de asentamientos originalmente no considerados como beneficiarios, tendientes a ser incorporados en el plan, podríamos estar asistiendo al surgimiento de un ciclo de protestas (Tarrow 1997), en el que las luchas presentes emergidas por los cambios en las EOP, estimulan a otros ciudadanos en condiciones similares a reflexionar sobre su propio descontento; es decir que los avances alcanzados por algunos grupos invitan a otros a buscar resultados similares, generándose así con la misma acción colectiva sucesivos cambios en las EOP.

Este proceso da lugar también a la movilización tanto de elites como de sectores opositores (Tarrow, 1997):

**24.06.2005.** Los vecinos que iban a ser favorecidos por la relocalización de las villas en un predio del barrio Matienzo se reunieron piden que se construyan las viviendas sociales en ese sector, proyecto que es resistido por seis barrios del sector sudoeste de Córdoba. Demandan la pronta ejecución del plan “Mi casa, mi vida” que implicaría la construcción de 312 viviendas, pero que está demorado por la fuerte resistencia de los habitantes de la zona, reacios que se relocalicen villas de emergencia cerca de sus casas.

**12.07.2005.** Sector de los vecinos de barrios del sudeste de Córdoba realizan marcha de antorchas para reclamar la suspensión definitiva de la implementación del plan Mi casa mi vida en zonas aledañas a tales barrios. Habían presentado 5501 firmas certificadas representando la opinión mayoritaria de los habitantes del sector, realizaron una encuesta (develó que el 56% de los vecinos se opone al plan gubernamental) y habían realizado tres marchas por la ruta 20.

**20.12.2006.** Se entregan las viviendas del barrio 25 de Mayo, ubicado en Alta Gracia y construido en el marco del Plan Mi casa mi vida a los anteriores residentes de asentamientos de Capital. Habitantes de los barrios de Alta Gracia, venían resistiendo tal proyecto desde el 2003, realizando protestas callejeras y buscando abogados que intercedieran frente a la justicia.

“Las exigencias planteadas por grupos insurgentes se satisfacen a costa de un tercer grupo... [que] responde adoptando una acción colectiva conflictiva” (Tarrow 1997:60)

La variación registrada en las EOP fomentó la acción de distintos colectivos: los que quedan fuera del programa, los que ven demorado el traslado, incluso los que se oponen a la reubicación. Se genera una situación de “ampliación general de las oportunidades políticas” (Tarrow, 1997: 59), donde algunos grupos invitan a otros a buscar resultados similares, o hasta oponerse a ellos (Tarrow, 1997).

Por otro lado, es notable cómo estos grupos mantienen en cierta forma los repertorios de acción vigentes. Tilly (1995) los conceptualiza como el acervo de medios vigentes de lucha colectiva, que limita el número de acciones para manifestar demandas. Cambia incrementalmente, en los límites de las formas de lucha conocidas; pero no pertenecen a ninguno de los actores o grupos que las utilizan: como el lenguaje, pertenecen a las relaciones sociales entre identidades colectivas.

No es curioso entonces que la implementación del plan haya sido reclamada por los habitantes de los asentamientos y resistidas por quienes se oponían a ello utilizando el mismo conjunto de acciones: mayoritariamente cortes de rutas y protestas callejeras, acciones a las que ningún grupo dejó de recurrir. La acción de los vecinos de Alta Gracia de recurrir a abogados para interceder ante la justicia, o de los vecinos de Matienzo de presentar “juntas de firmas” no parecen recursos ajenos a los mismos habitantes de los asentamientos: También ellos solicitaron a la Justicia que presionara al Gobierno para la concreción del plan, juntaron firmas, y sostuvieron reuniones con los representantes de las autoridades provinciales.

Por último, no queremos dejar de referirnos, aunque sea como disparador de nuevas reflexiones, a un último punto que hemos pasado por alto analizar el cambio en la EOP que supuso la implementación del plan como la aparición de recursos antes no disponibles, a ser disputados por los grupos.

La mejoría en las condiciones habitacionales, puede ser efectivamente un triunfo para las luchas emprendidas por los habitantes de los asentamientos, o de los barrios. Pero no debemos soslayar el poderoso efecto de desactivación que tiene este “logro” sobre la combatividad de dichas personas.

En última instancia, aquellos reclamos que efectuaban desde los asentamientos, ponía en tela de juicio los supuestos más elementales de la organización social. Si bien la búsqueda de la mejoría en sus condiciones de vida, no se ha completado del todo (prueba de ello son los numerosos reclamos que aún se efectúan desde estos lugares) estos nuevos reclamos no son tan intensos ni tan potencialmente peligrosos a los ojos de las autoridades.

La implementación del plan ha logrado invisibilizar en cierto grado estas luchas, generando demandas más desatendibles<sup>12</sup>. Por otro lado, ha logrado minar el uso de algunos de los posibles elementos del repertorio de acción que podrían utilizar para continuar luchando. Y no menos importante, se ha logrado, evitar la reconfiguración de los destinatarios de las políticas como actores de su formulación, más que como meros beneficiarios.

Es de esperar que dado que el objetivo de las luchas (la mejora en las condiciones de vida) no se agota con la obtención de la vivienda, éstas continúen. Y si el repertorio queda estrecho, es de esperar una innovación.

*“... las luces se quemaron un buen día y ahí estuvimos como... 2 meses sin luz, era una boca de lobo en todos lados. Y en ese reclamo de colectivo, que agarramos los(-) encerramos los colectivos y no los dejamos salir. No teníamos ruta para cortar acá”.*

*Fragmento de entrevista, Esperanza*

## **Bibliografía**

• BOITO M.E., CERVIO A.L., ESPOZ DALMASSO, M. B. (2009) “La gestión habitacional de

12 Y mucho menos poderosas que las que llevaba a cabo la UOBDS, en períodos anteriores.

la pobreza en Córdoba: el antes y después de las 'Ciudades-Barrios'" Boletín Onteaiken N° 7. Disponible en Internet en <http://www.accioncolectiva.com.ar/revista/www/sitio/boletines/boletin7/2-4.pdf>. Consultado el 29/03/10

- CIUFFOLINI, M.A. (2008) "En el llano todo quema: movimientos y luchas urbanas y campesinas en la Córdoba de hoy" Ed. EDUC. Córdoba.
- ELORZA, A.L. (2009) "'Programa Mi Casa Mi Vida': ¿Una propuesta efectiva de promoción del derecho a la ciudad y la vivienda?". Disponible en Internet en: <http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/Jornada/Panel%201/10.%20Elorza.pdf>. Consultado el 29/03/10
- MATEO, M. (1999) "La Mesa de Concentración de Políticas Sociales de Córdoba: una experiencia de negociación entre múltiples actores" América latina hoy: Revista de ciencias sociales, ISSN 1130-2887, VOL. 24, 2000 , pags. 67-74. Disponible en Internet en: <http://iberoame.usal.es/americalatinahoy/ALH-PDF-TIFF/ALHvol24/ALHvol24mateo.pdf>. Consultado el 29/03/10
- McADAM, D., McCARTHY, J., ZALD, M. (1999) "Movimientos sociales: Perspectivas comparadas" Capítulo 1: "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores. Hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales" Pg: 21-46. Editorial ISTMO. Madrid.
- MELUCCI (1994) "Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales". En Revista Zona Abierta N° 69. Pág. 153-180. Editorial Pablo Iglesias. Madrid.
- RANCIERE, J. (2006) "El odio a la democracia". Amorrortu Editores. Bs As-Madrid
- RUBIO GARCÍA, A. (2004) "Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales" En Revista Circunstancia, N° 3, Editorial IUIOyG. Madrid.
- TARROW, S. (1997) "El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política" Pg: 33-64 y 179-207. Madrid
- TILLY C. "Reflexiones sobre la lucha popular en Gran Bretaña 1758-1834" En revista Política y sociedad N° 18. Pág. 115-147. Madrid.

# **Causas de la participación argentina, brasilera y chilena en la MINUSTAH según el debate académica. El compromiso con la democracia haitiana**

*García Sigman, Luis Ignacio y Danelon, Bruno*  
nachogarciasig@yahoo.com.ar y bda\_d@yahoo.com.ar  
Universidad de Belgrano.

## **I. Introducción.**

La culminación de la Guerra Fría se convirtió en un hito que marcó un cambio substancial en el devenir histórico. La difusión del régimen democrático y su consolidación como el modo de organización política más deseable fueron algunas de las características centrales de la nueva etapa que se abrió con la caída del Muro.

A lo largo de la primera década del s. XXI, las diferentes unidades políticas sudamericanas, en especial aquellas del Cono Sur, han intentado profundizar la consolidación democrática comenzada durante los años ochenta de la pasada centuria. A tal efecto, una de las principales acciones que éstas debieron implementar tuvo que ver con el otorgamiento de un nuevo papel a las Fuerzas Armadas, otrora actor político fundamental en la política doméstica de dichos Estados.

En este sentido, durante los años noventa del s. XX aumentó considerablemente la participación militar en Misiones de Paz en el marco de la Organización de Naciones Unidas, lo que significó una nueva misión para el antiguo “Partido Militar”. Situación que continuó, con diferente acentuación y aceptación, durante el primer decenio del presente siglo.

La participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Paz se enmarca en un contexto en el que tanto las organizaciones intergubernamentales de alcance internacional y regional, así como los mismos estados que las conforman promueven sistemáticamente medidas que tienden a la ayuda de países que encuentran dificultades en la implementación, adopción y cumplimiento del entramado institucional mínimo que define al régimen democrático.

En esta línea, el presente opúsculo tiene por objeto conocer cuáles fueron los motivos que impulsaron la participación de Argentina, Brasil y Chile en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH, por sus siglas en francés). De este modo, se rastrearán las razones en los trabajos de destacados académicos e intelectuales que se abocaron al estudio de dicha problemática.

A lo largo de este trabajo se buscará conocer cuáles fueron los motivos que impulsaron la participación Argentina en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Para conseguir este objetivo se intentarán rastrear estas razones, en primer lugar, en los trabajos de destacados académicos y, en segundo lugar, en el debate parlamentario que precedió la aprobación de la ley – Ley 25.906 – que autorizó la participación de este país en aquella misión.

## **MINUSTAH: las causas de la participación de Argentina, Brasil y Chile según la academia.**

Se sostendrá que las participaciones de Argentina, Brasil y Chile en Haití no pueden entenderse sino en el marco de las decisiones que tomaron estos países de la región en relación con la misma problemática<sup>1</sup>. En este sentido, es necesario señalar que Argentina, Brasil y Chile se involucraron en la MINUSTAH como resultado de una combinación de motivaciones comunes, regionales o convergentes – que encuentran su fundamento en determinaciones tomadas, sostenidas y compartidas por cada uno de estos países a lo largo de las últimas décadas – y motivaciones particulares, nacionales o divergentes – que se explican a partir de la realidad política en la que estaba inmerso cada Estado en el momento de tomar la decisión de participar en la MINUSTAH– (Llenderozas 2007: 81 – 82).

## **1. Motivaciones comunes, regionales o convergentes<sup>2</sup>.**

Es posible distinguir una serie de motivaciones comunes que llevaron a estos tres países sudamericanos a participar de esta operación de paz. En primer lugar, el creciente compromiso de estos países con las operaciones de paz que se realizan en diferentes regiones del mundo bajo el mandato de la ONU (Llenderozas 2007: 81). En segundo lugar, la decisión de involucrarse en este tipo de operaciones es un reflejo del interés creciente que le otorgan a las cuestiones vinculadas con la promoción de la integración y la cooperación regional – en particular en relación con las operaciones de paz – (Tripodi y Villar 2005: 30; Hirst 2007: 3; Follietti 2005: 38).

En tercer lugar, la convicción de que las operaciones de paz son una fuente de prestigio, recursos y reconocimiento internacional para las fuerzas armadas y para los países en el contexto de una redefinición de las relaciones cívico–militares en Sudamérica (Hirst y Llenderozas 2008: 10; Micha 2005: 114). En tercer lugar, la participación de estos países, en este tipo de operaciones, se ha convertido en una política de Estado<sup>3</sup> (Llenderozas 2007: 81). En cuarto lugar, el cumplimiento de las obligaciones internacionales – Resoluciones de la ONU – y el compromiso con la paz y la seguridad internacionales (Llenderozas 2007: 83; Hirst 2007: 14). Por último, la importancia que se le otorga, en la política exterior de cada uno de estos Estados, a la promoción del multilateralismo y al adecuado funcionamiento de los regímenes internacionales (Llenderozas 2007: 83).

En relación con estos primeros motivos parece adecuado señalar que la Argentina tiene una larga tradición de participación en operaciones de paz de la Naciones Unidas que demuestran su compromiso con las organizaciones internacionales y con las iniciativas multilaterales. Desde la primera participación argentina en lo que se conoce como operaciones de paz tradicionales (Mackinlay y Chopra 1992; Tibillett y Follietti 2000: 9 - 10; Hirst 2007: 1 - 2; Follietti 2005: 37 - 38) – aquellas que tuvieron lugar durante la Guerra Fría, su mandato era simple y estaba orientado a la solución enfrentamientos armados interestatales – que tuvo lugar con el envío de observadores militares en el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en el Líbano (UNOGIL) durante Junio – Diciembre de 1958 (Llenderozas 2007: 24; Follietti 2005: 38), la colaboración argentina en este tipo de operaciones no ha dejado crecer (Tibillett y Follietti 2000: 7).

En particular, a partir del final de la Guerra Fría y de la configuración de las misiones de paz de segunda generación – más complejas y orientadas a la solución de conflictos intraestatales – (Mackinlay y Chopra 1992; Tibillett y Follietti 2000: 9 - 10; Hirst 2007: 1 - 2; Follietti 2005: 37 – 38), la decisión argentina de participar en las mismas ha adquirido el carácter de política de estado (Llenderozas 2007: 23).

## **2. Motivaciones particulares, nacionales o convergentes<sup>4</sup>.**

En relación con las motivaciones particulares, es necesario realizar un estudio de cada país. En este sentido, en cada caso, se señalarán, en primer lugar, los motivos coyunturales que impulsaron la decisión de participar en la MINUSTAH y, en segundo lugar, se describirá brevemente el proceso de toma de decisión.

### **a. Chile.**

En el caso de Chile se pueden encontrar diferentes tipos de motivos coyunturales. En primer lugar, el principio de solidaridad a partir del cual este país asumió un compromiso con la República de Haití (Llenderozas: 83). En segundo lugar, Chile necesitaba recomponer las relaciones con EE.UU luego de manifestar su oposición a la aplicación de medidas de fuerza contra Irak mientras formaba parte del Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente (Hirst 2007: 5; Puig 2004; Clarín 2003; Clarín 2004) y en un momento en el que se había concluido un acuerdo



bilateral que promovería el comercio entre ambos países – Tratado Bilateral de Libre Comercio – (Llenderrozas 2007: 83).

En tercer lugar, este Estado buscó mitigar las críticas que señalan que su política exterior tiene un carácter aislacionista en relación con el resto de los países de América Latina (Llenderrozas 2007: 83). En cuarto lugar, Chile buscaba profundizar sus vínculos asociativos con los países del Cono Sur y, en particular, con la República Argentina (Llenderrozas 2007: 83)<sup>5</sup>. Por último, es necesario indicar que, en el momento de tomar la decisión, este país estaba ocupando un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente. Este hecho hizo que estuviera más expuesto que otros países de la región a las presiones ejercidas por las grandes potencias y por la ONU para que tomara la decisión de involucrarse en la misión que se establecería en Haití (Llenderrozas 2007: 83 – 84).

Chile fue el único de los tres países aquí señalados que participó en la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) y el primero que se comprometió a participar en la MINUSTAH. En ambos casos, el proceso de toma de decisión asumió características sumamente disímiles. En el primero, la decisión de participar de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) junto con EE.UU, Francia y Canadá fue tomada con rapidez por el Presidente Lagos. El titular del Poder Ejecutivo chileno ordenó que las tropas de su país se movilizaran en un plazo de 48 hs. luego de que el Consejo de Seguridad emitiera la Resolución 1529. En este sentido, el procedimiento decisorio fue criticado duramente por la oposición ya que el Presidente Lagos no había consultado con el Poder Legislativo ni había tenido en cuenta lo que haría el resto de los países de la región (Llenderrozas 2007: 49–53).

En el segundo caso, es decir, cuando Chile debió tomar la decisión de participar en la MINUSTAH, el Poder Ejecutivo se preocupó por subsanar los errores que había cometido en el primero. En particular, Lagos buscó la autorización del Congreso para el envío del contingente a la nueva misión y además se preocupó por conocer y tener en cuenta la posición que asumiría el resto de los países de la región (Llenderrozas 2007: 53 – 56). Del mismo modo que Brasil, Chile, que ya se encontraba con su contingente en la isla, pasó a formar parte de la MINUSTAH el 1 de Junio de 2004. La celeridad de la decisión y la determinación que mostró este país llevó a que el Secretario General de las Naciones Unidas nombrara a Juan Gabriel Valdés como jefe político de la misión (Puig 2004).

#### *b. Brasil.*

En relación con Brasil, es posible indicar diferentes motivaciones particulares que influyeron en la decisión final. En primer lugar, como en el caso chileno, el respeto del principio de solidaridad según el cual, este país, se comprometía con la reconstrucción política, económica y social de Haití (Llenderrozas 2007: 83). En segundo lugar, la pretensión que tiene este estado de impulsar una reforma en la estructura del Consejo de Seguridad de la ONU y de convertirse en miembro permanente del mismo (Llenderrozas 2007: 84; Tripodi y Villar 2005: 23; Puig 2004; Clarín 2004b).

En tercer lugar, la participación de Brasil en la MINUSTAH era un modo de promover y consolidar su liderazgo regional (Llenderrozas 2007: 84; Puig 2004; Clarín 2004b)<sup>6</sup>. En cuarto lugar, este país – del mismo modo que Chile – estuvo expuesto a las presiones de la ONU y de las grandes potencias porque, en el momento en el que debía decidir su participación, era miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Llenderrozas 2007: 84).

Si bien Brasil no participó en la Fuerza Multinacional Provisional (FMP), sí decidió involucrarse en la MINUSTAH. En un primer momento, este país, había confirmado su participación en la misión de estabilización sin precisar la naturaleza de la misma. Brasil sólo aclaró cuál sería el carácter de la asistencia que brindaría luego de que Jacques Chirac le manifestara a Lula Da Silva que tanto él como Kofi Annan – Secretario General de las Naciones Unidas – creían que era fundamental que Brasil enviara fuerzas militares y ejerciera el comando en este ámbito (Llenderrozas 2007:

57; Hirst 2007: 5). De este modo, el 1 de Junio de 2004, cuando Brasil se incorporó la MINUSTAH (Llenderrozas 2007: 56 – 60) la conducción militar de la misión fue conferida al general brasileño Augusto Heleno Ribeiro Pereira (Tripodi y Villar 2005: 24).

### *c. Argentina*

Por último, es necesario señalar los motivos coyunturales que impulsaron – en combinación con las motivaciones comunes – a la Argentina a participar en esta misión. En primer lugar, como ocurrió en los dos casos anteriores, la atención al principio de solidaridad hizo que Argentina asumiera la responsabilidad de contribuir con el mejoramiento de las condiciones políticas, económicas y sociales imperantes en la República de Haití (Llenderrozas 2007: 83; Micha 2005: 113).

En segundo lugar, este Estado se vio condicionado por la rapidez con que Brasil y Chile decidieron involucrarse en la MINUSTAH (Llenderrozas 2007: 84; Tripodi y Villar 2005: 24; Puig 2004; Micha 2005: 113). En tercer lugar, la participación de Argentina en Haití se puede interpretar como un gesto de conciliación con los EE.UU luego del rechazo a la invasión estadounidense a Irak y el acercamiento a Cuba – el país se abstuvo de condenar a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (Clarín 2003) – y Venezuela (Llenderrozas 2007: 84 y La Nación 2004; Tripodi 2005: 25). También es necesario señalar que, este gesto político de tono conciliatorio, se dio cuando Argentina necesitaba renegociar su deuda externa y acordar con el FMI (Puig 2004).

En cuarto lugar, este país se involucró en la MINUSTAH para descomprimir la tirante relación que se había gestado entre el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas (Tripodi y Villar 2005: 25; Puig 2004). En quinto lugar, este Estado decidió involucrarse en esta operación de paz para vigorizar el MERCOSUR y para reforzar la integración regional (Llenderrozas 2007: 84; Micha 2005: 114).

En sexto lugar, es necesario señalar la presión ejercida por EE.UU a través de la visita del Jefe del Estado Mayor Conjunto norteamericano General Richard Myers durante el mes de marzo de 2004. La gira del General comenzó con una entrevista en Brasil con el Presidente Luiz Inacio Lula Da Silva en la que lo felicitó por la decisión que había tomado. De este modo, el militar norteamericano logró incrementar la presión sobre Argentina aún antes de llegar a este país (Puig 2004). Por último, se destaca la larga tradición de participación argentina en Haití y la experiencia acumulada a lo largo de aquellas misiones (Llenderrozas 2007: 84, Tripodi y Villar 2005: 24; Hirst y Llenderrozas 2008: 13, Micha 2005: 113; La Nación 2004b)<sup>7</sup>.

Si bien es cierto que la Argentina manifestó su compromiso con la situación que estaba afectando a Haití a través del envío de una Comisión de Cascos Blancos también es verdad que la decisión de participar en la MINUSTAH se caracterizó por el atraso en el tratamiento y en la aprobación de la ley que permitió el egreso de las tropas. Según lo establecido por la Ley Marco de Ingreso y Egreso de Tropas –Ley N° 25.880 promulgada el 31 de Marzo de 2004 – el Presidente Néstor Kirchner envió un proyecto de ley en el que se estipulaba la salida de tropas argentinas para participar en la MINUSTAH y solicitaba una autorización por seis meses sólo días antes de que comenzara el mandato de la misma. Esta demora, entre otros factores que se señalarán más adelante, provocó que la ley fuera sancionada el 16 de Junio y promulgada dos días después e impidió que el contingente argentino llegara en tiempo y forma al territorio haitiano (Micha 2005: 114 – 115).

La mayoría de los artículos académicos, por un lado, valoran el marco institucional en el que se tomó la decisión y, por otro lado, critican la dilación en el proceso de toma de decisión y la calidad del debate parlamentario (Micha 2005: 114 –117). En relación con los aspectos positivos, señalan la importancia que tuvo la ley que autorizaba la participación de tropas argentinas en la MINUSTAH por ser la primera que se promulgó a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Ingreso y Egreso de Tropas (Ley N° 25.880), la participación de Ministros y oficiales del Ejército

y la posibilidad de discutir diferentes posturas dentro del Congreso (Follietti 2005: 53–54; Tibiletti y Follietti 2006: 9; Micha 2005: 115).

En cuanto a los aspectos negativos, estos autores indican que los factores que favorecieron la demora fueron la asociación de la participación de este país en las operaciones de paz con el menemismo (Hirst 2005: 8; Hirst y Llenderrozas 2008: 13), el proceso que generó la decisión de involucrarse (Tripodi y Villar 2005: 24), el carácter intenso y controversial del debate parlamentario (Tripodi y Villar 2005: 24). También se señala el desconocimiento que mostraron muchos de los legisladores en materia de derecho internacional y el error de no introducir la cuestión presupuestaria ni la vinculada con las Reglas de Empeñamiento (ROE's) dentro del debate legislativo (Follietti 2005:54; Tibiletti y Follietti 2006:9; Micha 2005:117).

### III. Conclusión.

A partir de la lectura de los estudios académicos, es posible señalar que, prácticamente, todos sus autores estuvieron de acuerdo con la decisión que tomaron los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile. Como cada uno de los científicos sociales que se dedicaron a estudiar esta temática consideró los motivos de la participación de estos estados en Haití desde enfoques diferentes, este trabajo creyó necesario integrar estas perspectivas alternativas para brindar un panorama más amplio.

De este modo, se sostuvo que la decisiones de los gobiernos de los estados aquí estudiados no se podía entender sino en el marco de las posturas que asumieron otros países de la región. En este sentido, se señaló que la decisión de estos tres países de participar en la MINUSTAH fue el resultado de la combinación de motivaciones comunes, regionales o convergentes y particulares, nacionales o divergentes.

**Cuadro I. Motivaciones comunes y particulares.**

| País/Proceso de toma de decisión | Argentina                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Chile | Brasil |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|
| Motivaciones Comunes             | <p>a. Creciente compromiso de los países latinoamericanos con las operaciones de paz que se realizan en diferentes regiones del mundo bajo el mandato de la ONU</p> <p>b. Interés creciente que le otorgan a las cuestiones vinculadas con la promoción de la integración y la cooperación regional – en particular en relación con las operaciones de paz –</p> <p>c. Convicción compartida de que las operaciones de paz son una fuente de prestigio, recursos y reconocimiento internacional para las fuerzas armadas y para los países en el contexto de una redefinición de las relaciones cívico – militares en Sudamérica</p> <p>d. La participación de estos países en este tipo de operaciones se ha convertido en una política de estado.</p> <p>e. El cumplimiento de las obligaciones internacionales – Resoluciones de la ONU – y el compromiso con la paz y la seguridad internacional.</p> <p>f. La importancia que se le otorga, en la política exterior de cada uno de estos estados, a la promoción del multilateralismo y al adecuado funcionamiento de los regímenes internacionales.</p> |       |        |

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Motivaciones particulares | <p>a. Principio de solidaridad.</p> <p>b. Rapidez con que Brasil y Chile decidieron involucrarse en la MINUSTAH.</p> <p>c. Conciliación con los EE.UU luego del rechazo a la invasión norteamericana a Irak, del acercamiento a Cuba y Venezuela y en un momento en el que se disponía a negociar con el FMI y con los tenedores de deuda pública.</p> <p>d. Descomprimir la tirante relación que se había gestado entre el Poder Ejecutivo y las FF. AA</p> <p>e. Vigorizar el MERCOSUR y para reforzar la integración regional.</p> <p>f. Presión ejercida por EE.UU a través de la visita del Jefe del Estado Mayor Conjunto norteamericano General Richard Myers</p> <p>g. Larga tradición de participación Argentina en operaciones de paz en Haití.</p> | <p>h. Principio de solidaridad</p> <p>i. Reconponer las relaciones con EE.UU luego de su oposición a la invasión norteamericana a Irak y en un momento en el que se había concluido el Tratado Bilateral de Libre Comercio.</p> <p>j. Mitigar las críticas que señalan que su política exterior tiene un carácter aislacionista en relación con el resto de los países de América Latina</p> <p>k. Profundizar sus vínculos asociativos con los países del Cono sur y, en particular, con la República Argentina.</p> <p>l. Al ocupar un asiento como miembro no permanente en el CSONU en el momento en el que se establecía la MINUSTAH, Chile estuvo más expuesto que otros países de la región a las presiones de las grandes potencias y de la ONU.</p> | <p>a. Principio de solidaridad.</p> <p>b. la pretensión de convertirse en miembro permanente del CSONU.</p> <p>c. Promover y consolidar su liderazgo regional.</p> <p>d. Al ocupar un asiento como miembro no permanente en el CSONU en el momento en el que se establecía la MINUSTAH, Chile estuvo más expuesto que otros países de la región a las presiones de las grandes potencias y de la ONU.</p> |
|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

**Cuadro II. Proceso de toma de decisiones**

| País/Proceso de toma de decisión                   | Argentina                                                   | Chile                                                 | Brasil                                               |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Participación en MINUSTAH                          | Último en confirmar su participación en la MINUSTAH.        | Primero en confirmar su participación en la MINUSTAH. | Segundo en confirmar su participación en la MINUSTAH |
| Decisión adoptada según el marco normativo vigente | Si. Ley Marco de Ingreso y Egreso de Tropas (Ley N° 25.880) | si                                                    | si                                                   |

|                                                          |                                                                                         |                                                                                            |                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Participación en FMP                                     | No participó en la Fuerza Multinacional Provisional (FMP).                              | Único de los tres países que participó en la Fuerza Multinacional Provisional (FMP).       | No participó en la Fuerza Multinacional Provisional (FMP).                                                           |
| Momento en el que inició su participación en la MINUSTAH | Su contingente se incorporó a la MINUSTAH dos meses después del comienzo de su mandato. | Participó de la MINUSTAH desde el primer día de su mandato – 1 de Junio de 2004 –.         | Participó de la MINUSTAH desde el primer día de su mandato – 1 de Junio de 2004 –.                                   |
| Liderazgo en el primer mandato de MINUSTAH               |                                                                                         | Liderazgo político. Conducción política de la misión fue conferida al Juan Gabriel Valdés. | Liderazgo militar. Conducción militar de la misión fue conferida al general brasileño Augusto Heleno Ribeiro Pereira |

## Bibliografía

- Follietti, Gilda (2005): “La participación argentina en Haití: el papel del Congreso”, en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N°1, pp. 37 – 56.
- Hirst, Mónica (2007): “La intervención sudamericana en Haití”, en FRIDE Comentario, Abril 2005. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/192/la-intervencion-sudamericana-en-haiti>(Consultado el 25/9/2009).
- Hirst, Mónica y Llenderrozas, Elsa (2008): “La dimensión política de la presencia en Haití: los desafíos para el ABC + U”, en Segunda Reunión de Reflexión sobre la Cooperación Argentina con Haití. Proyecto “La reconstrucción de Haití. Fortaleciendo las capacidades de Argentina para una cooperación efectiva”, Buenos Aires, Julio de 2008.
- Mackinlay, John y Chopra, Jarat (1992): “Second Generation Multinational Operations”, en The Washington Quarterly, Vol. 15, Summer, pp. 113 – 131.
- Micha, Luciana (2005): “Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Paz y el caso Haití. Una visión integrada de la participación Argentina en MINUSTAH”, en Security and Defense Studies Review, Interdisciplinary Journal of the Center for the hemispheric and Defense Studies, Vol. 5 Nro. 1, Spring 2005. Disponible en: [www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Micha\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Micha_article-edited.pdf) (Consultado el 25/9/2009).
- Ministerio de Defensa de Brasil (2008): Estrategia Nacional de Defensa.
- Llenderrozas, Elsa (2007): “Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haití. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones de paz”, Tesis de Maestría, Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, FLACSO, Noviembre 2007.
- Puig, Rafael Guillermo (2004): “El Cono Sur y el caso Haití. ¿Integración político – estratégica o disputa por el liderazgo?”, en VII Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires, Noviembre de 2004.
- Soares de Lima, María Regina (2008): “Liderazgo regional en América del Sur: ¿Tiene

Brasil un papel a jugar?”, en Lagos, Ricardo (comp.), América Latina: ¿Integración o fragmentación?, Buenos Aires, Edhasa.

- Tibiletti, Luis Eduardo y Follietti, Gilda (2006): “El debate sobre la participación latinoamericana en Haití: una visión desde Argentina”, en XXVI LASA International Congress, Puerto Rico, Marzo 2006.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2005): “Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina”, en FRIDE. Comentario, Octubre 2005. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/102/intervencion-en-haiti-mision-frustrada-una-critica-de-america-latina> (Consultado el 25/9/2009).
- Trípodí, Pablo y Villar, Andrés (2005): “Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana”, en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N°1, pp. 17 – 35.

## **Diarios**

- Clarín, 2004, Rebelión de Chile y México en el Consejo de Seguridad, Febrero, 28.
- Clarín, 2004b, Misión de paz en Haití: un debate mal barajado, Junio, 12.
- Clarín, 2003, La posición Argentina en derechos humanos, Abril, 19.
- La Nación, 2004, Gesto para Bush: Kirchner envía 500 efectivos a Haití, Mayo, 9.
- La Nación, 2004b, Participación argentina en Haití, Junio, 9.
- Página/12, 2004, El desacierto de enviar tropas a Haití, Junio, 13.

## OBSTACLES TO DEMOCRACY'S DEVELOPMENT IN EAST CENTRAL EUROPE

*Mykola A. Genyk, Maria V. Senych (Ukraine)*

In the end of the 20th century global democratization was beyond doubt in fact. There were several factors influenced upon such a conviction. The most important of them were USSR's defeat in Cold War and formation of mono-polar world under the aegis of the idea of liberty and democracy. The most vividly these notions about the final victory of democracy and global movement were reflected in F. Fukuyama's famous bestseller. But in two decades after the downfall of communist regimes in East Central Europe such an affirmation isn't non-alternative.

The region of East Central Europe (ECE) plays an important role in the global rivalry of universal ideologies and political regimes. Situated between Europe and Russia and combining features of both of them ECE had a decisive influence upon results of the antagonism of Western democracies and soviet totalitarianism during Cold War.

Differences of East Europe from its western part have deep historical bases. Since the Middle Ages Central and East Europe has been developed in different civilization areas.

East Europe didn't live through processes of Reformation and Renaissance. Principles of Caesar-popery have been kept inviolably.

Democratic changes in East Central Europe were elaborated in political thought of emigration and oppositional movements. Especially it should be mentioned about the role of Parisian magazine "Kultura" under the editorship of Jerzy Giedroyc. Main problems of democratic and geopolitical changes in East Central Europe were discussed on columns of the magazine. Specifically one of "Kultura's" leading publicists – Juliusz Mieroszewski considered the evolutionism, revisionism and the support of democratization of socialism to be the way to social-political changes in East Central Europe. To his conviction Americans should make more exact their minimal aims concerning East Central Europe which might be achieved without war and realization of which would allow just a partial inclusion of regional countries into the all-European system. The transformation should begin with an initiative of communists themselves under the support of society with the reformist slogans because a frank coming out with a program of overthrow of communism was too riskful. J.Mieroszewski distinguished three stages of the transformation. The first stage had to be held under the leadership of reformist communists, besides social discontents and pressure on the policy of government were necessary. The second stage had to be held under the leadership of liberal communists. The liberalization of the economy, the social liberalization and consolidation of democratic powers had to realize during this period. The third stage had to be held under the leadership of democrats. 'Democracy will be achieved not due to communists but in spite of communists. But as communists cooperated [with other political powers] at certain stages so democrats should cooperate with communists during the certain period of time.'

In 1990-s Z.K.Brzezinski was actively engaged in research of transformation processes of East Central Europe. Z.K.Brzezinski divided European continent into three groups of states:

- Europe № 1 – Western part of the continent drawn into Euro-integration;
- Europe № 2 – Central part that is considered to be the heir of common with West Europe cultural heritage and aspires as much as quicker integration with it;
- Europe № 3 – Balkan states and European part of the former USSR, some territories of which after long wait may rely on join in EU.

To Z.K.Brzezinski's mind Europe № 3 – especially Russia and Ukraine – would suffer deep home crises for several decades. He thought the lack of the conception of transformation of etatist totalitarian system into pluralistic democracy was the serious problem in East Central Europe. Z.K.Brzezinski classified ways of transit to democracy of countries in this region into three types. The first most dynamic type represented by East Germany was characterized by the inclusion to the system of bigger national state. The second type represented by states of Central Europe that always had traditional connections with West and had been experiencing communist regime comparatively not for a long time, their economy wasn't completely communistic and because of

the strong positions of Catholic Church full ideological unification didn't happen. The third most complicated and problematic type is represented by Russia considering that communism was a local product there and took roots strongly.

Z.K.Brzezinski stated the lack of based on practice transition theory. Research of transitology problems allowed him to distinguish three stages of post-communist transition to democracy that depending on circumstances in the concrete country would continue from 9 till 30 years.

- The first phase (1-5 years) is provided for changes as political aim and stabilization as economic one. In political sphere principles of democracy are being introduced, free press is being formed, mono-partyism and police control are liquidated and the first democratic associations and movements appear. In law sphere unjustified state control is being overcome. In economic sphere liberalization of prices, stopping of subsidies and unsystematic privatization can be observed. Foreign aid of West consists in strengthening of money units and giving of fixed-term credits.

- The second phase (3-10 years) consists in a transit from changes to stabilization in political sphere and a transit from stabilization to changes – in economic one. Its political features are: new constitution and election-law open and fair elections, real decentralized local (autonomous) governing, rotation of a new political elite and permanent democratic coalition. Law sphere is characterized by the creation of legislative normative basis of ownership-and-enterprise relations. Economic features will shown themselves in strengthening of bank system, small and medium privatization, demonopolization. These processes should be companied by the formation of a new class of proprietors and enterprisers. At this stage the foreign aid of West gets forms of infrastructure credits and investments, technical (management) aid, access to markets and trade preferences.

- The substance of the third phase (5-15 and more years) is fixation of changes in political sphere, stable development and increase – in economic one. Changes consist in creation of stable political parties and formation of democratic political culture. In law sphere independent judicature would come into being and formation of law-abiding culture. In economic sphere great privatization, formation of capitalistic lobby and development of enterprising culture could be observed. The aid of West should consist in considerable investments and inclusion of East Central European states into international organizations (EU, NATO).

It could be affirmed that post totalitarian transformations in East Central Europe had gone off according to two models (ways):

1. Organic transformation that was characteristic for Central Europe where were: strong opposition, wide mass participation, influences of Catholic Church, existed democratic tradition.

2. Inorganic transformation that was characteristic for East Europe (a version close to Latin-American way): weak opposition, lack of wide mass participation.

We may talk about democratic changes under the pressure of oppositional powers only in Central Europe. In East Europe, specifically in Ukraine, post-communist transformations were realized by former communist leaders and champions of democracy were tortured in prisons and camps. Latin-American way of transformation prevails in East Europe.

There are no democratic traditions in political life of peoples of the region. Phenomena of political processes that are often used for substantiating of democratic principles' existence in historic past (aristocratic democracy in Poland during the period of the First Republic, Zaporizhian Sich) in reality were kinds of anarchy, self-will and weakening of centralized authority.

An important issue is the problem of succession of such aims as state building, economic prosperity, law-abiding state and democracy. Political experience of countries of successful transformation (Chili, South Korea, Taiwan and Singapore) affirmed that they moved to democracy through the achievement of economic prosperity and "liberal authoritarianism".

To the end of the 20th century peoples of East Central Europe have no their statehood, their nations are much elder than states. So statehood is more significant value for them than democracy. Peoples of the region squeezed between three civilizations and several empires attached priority to problems of independency and statehood over issues of democracy. The problem of democracy is elaborated in history of political thought of peoples of East Central Europe rather weakly.

The way to democracy which West European nations had been going by for centuries East Europe should have gone during several decades. In this case only an introduction of superficial,



“elitist” democracy is possible.

In the 20th century East Central Europe became the region of the most dynamic changes. But there is also some threat for irrevocability of democratization processes in haste and frequency of changes. It should be mentioned that A. de Tocqueville affirmed the necessity of stability as an important condition for the development of democracy. Instability in East Central Europe showed itself in political system, partyism, power system, law system and so on. Inserting of changes and frequent amendments into constitutions generates law collisions. The system of appointment and dismissal of government members in Ukraine proved to be one of those law collisions. A great amount of constitutional changes projects affirms about the wish of every political power to rewrite the constitutional law in accordance with their interests. By the way it should be mentioned that American constitution has not been rewritten for 200 years and there were inserted only 26 amendments into it.

Frequent fundamental changes of political power, even democratic one, are not of democratic sense yet. Yushchenko, Saakashvili, Lukashenko gained power by the way of democratic elections. But political regimes in their countries are far from democratic standards. It was found that coming of democratic leaders by democratic way is not a guarantee of democracy. Democratic slogans and pro-West rhetoric may conceal tactical aims.

A disproportionate distribution of national wealth during privatization period caused great social differentiation. There were arose small group of new bourgeois that concentrating financial-economic resources aimed to put political sphere under their control. Dissatisfaction of people finds expression in rise of strong anti-system movements. In a great number of states of the region communist parties have their factions in parliaments and mainly former party functionaries form political elite.

Change of political elite hasn't happened almost in whole East Central Europe. Democratic elections haven't led to changing of political elite and persons in power.

In early 1990-s S.P.Huntington distinguished several factors furthered global democratization:

- Complicated situation of authoritarian regimes;
- The influence of processes in USA, EU and former USSR;
- Phenomenon of “snow ball” when changes in one country stimulate changes in the other;
- Change of Catholic Church's position.

At the beginning of 21st century these factors experienced considerable changes.

An important problem is also the position of West itself. Don't changes in countries of West, in particular USA affirm restriction of democracy under the pretext of struggle against terrorism? Is it democratic conduct if a state or group of states impose advantageous for them political regime on the other state? Wouldn't new challenges compel political elites of West to refuse an idea of global democratic transformation in favour of their own security?

American projects of global spreading of democracy met obstacles. It is strengthening positions of realism supporters that considered international security, stability, the access to energy recourses to be main aims of priority beside ambitious projects of democratization. Uncritical approach to liberal values causes that as the result the influence achieved political powers which are not supporters but enemies of democracy.

- Opponents to democracy spreading policy advanced several main arguments:
- Roots of democracy are in culture that's why it's not the universal value;
- Principles of respect of national sovereignty;
- Idealism and ideology shouldn't determine national interests of a state;
- Democratization is a complicated and complex process that's why management of it from outside is an adventurism.

Democracy couldn't be introduced from outside despite society's wish. Democracy should be introduced by society itself. Democracy would be effective if it grounds on social consensus and if it is perceived by the majority as useful form for solution of society's problems. On the contrary, attempts of West to impose democracy by force may cause destabilization and create conditions for the formation of any kind of authoritarianism or totalitarianism.

States of East Europe are out the frameworks of euro integration that in its term decreases

an ability of influence of EU on the situation. There is also a lack of consolidated position of EU and blurred character of relationship with Eastern neighbours. The Program of East partnership includes states-potential pretenders to membership and those that are uninterested in participation in euro integration. Europeization – that is giving perspectives of membership in case of democratic transformations may become an important stimulus for democratization of East Europe.

Disintegration of USSR became a regress for democratic processes on post-soviet area. These processes which began in the whole USSR were divided according to national criterion that as it was found didn't strengthen positions of democracy.

So, we may state the breaking away of societies from those democratic achievements of the period of M.S. Gorbachov's perestroika. During last years of USSR's existence national borderlands often represented an oppositional to Moscow authoritarian-totalitarian surrounding. Disintegration of USSR caused their strengthening. Practically in all post-soviet states the former party clique retained its positions, renaming only political institutions. Some of post-soviet states returned to totalitarianism (Turkmenistan, Uzbekistan). Political regime, in particular totalitarianism has certain inertia of motion. Creating of democratic institutions, constitution, elimination of some totalitarianism features aren't sufficient changes for consolidation of democracy.

For past years Russia has been playing a destructive role in democratization process. During M.S.Gorbachov's perestroika (in 1980-s) Moscow became the initiator of democratic changes, glasnost and openness. But now we can observe policy of ruled democracy, supporting of centrifugal movements (Abkhazia, Ossetia, Transnistria, Crimea and so on) in many states that declare wish of democratic changes and pressure on states of pro-West orientations. Mono-orientation of energy-supplying furthered the strengthening of Russia's positions in East Central Europe. Using issues of prices on oil and gas and transit way and refusing ratification of European Energetic Charter, Russia insists on advantageous for it political concessions. As in Russia there was formed authoritarian regime with dominant political party, controlled mass media and with the lack of mass participation democratic processes in former USSR make potential threat for Kremlin. That's why lately political pressure of Russia has been aimed first of all to states of so called colorful revolutions where democratic changes have happened or have been declared – Ukraine, Georgia, and Kirgizia.

During post communist period in ECE quasi-democratic regimes were formed. They often used pro-European or pro-American rhetoric for their legitimating. Defense of human rights, freedom of speech, independence of judicial system and a number of democratic freedoms weren't guaranteed by state. The effectiveness of autocratic regimes also caused weakness of democratization. Facts reason that position of democracy in a number of East Europe's states weakened much in comparison with the situation in M.Gorbachov's epoch.

There are permanent challenges for democracy in countries of East Europe:

- Low level of political culture of population
- Political instability, strong anti-system movements
- Economic problems and poverty, high level of corruption
- Active renewal of spheres of influence by Russia, that is demonstrating the effectiveness of so called ruled democracy that is authoritarianism
- Threat of regional ethnic separatism in a number of states, existence of unrecognized states (Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and others) in the region or close to it
- Terrorism

World financial crisis endangers weak bank systems of East Central Europe (Poland, Hungary, Ukraine) and problems of liberal model of economy. A number of states that had been demonstrating fast paces of economic development suffered the considerable decrease of production that intensified social. Authoritarianism, state interference, protectionism and other instruments that don't correspond to classic model of liberal economy are more effective for overcoming of the crisis. The West stops being the only attractive model. Financial crisis of 2008-2009 years could change balance of superpowers cardinally. New pretenders for global leadership appear and democracy's lot will depend on correlations of superpowers' influences, first of all of EU, USA, RF, and China and on values propagated by them.

International conflicts, ethnic stereotypes and hatred, lack of international reconciliation and

separatism make the considerable threat for democratization processes. It should be mentioned that processes of international French-German and German-Polish reconciliation formed the basis of post-war democratization and European integration. Later reconciliation of the two largest peoples of the region – Ukrainian and Polish made a great influence on changes in East Central Europe. The lack of international reconciliation gives opportunities to inspire contradictions and to use them for legitimizations of restriction of democratic freedoms. There are several hotbeds of international tension and confrontation. So international reconciliation is a precondition for democratic changes and its lack – is an obstacle.

International contradictions and external influences caused a rise of unrecognized states in the region that also lays obstacles to democratization processes.

The proclamation and recognition of the independence of Kosovo, Abkhazia and South Ossetia created a dangerous precedent in the international law. This tendency has threatening consequences for East Central Europe, on the territory of which or near of which several unrecognized states or potential hotbeds of conflicts are situated (Transnistria, Crimea, Nagorno-Karabakh, Abkhazia, South Ossetia, North Cyprus, Chechnya and so on). A spreading of the problem could destabilize the situation in whole macro region, because several states (Ukraine, Macedonia, Moldova, Romania and Bulgaria) have numerous compact national minorities and ethno-regions that may potentially put forward claims to giving them sovereignty. Besides a rise of unrecognized states with badly controlled government bodies and borders could create buffer zones that may be used for international terrorism, illegal trade of weapon, drugs and so on.

The region is situated in a very short distance to hotbeds of many ethnic conflicts, particularly on Balkans and Caucasian, the spreading of which may destabilize situation in neighbor countries.

The preventive solution and counteraction to ethnic conflicts is provided for the applying of a complex of measures of political-legal character:

- Democratization of social-political relations that gives an opportunity to find out and solve conflicts at the first stages and to exclude power methods of solution;
- Implementation of principles of international conventions in the field of defense of rights of national minorities by states;
- Intensification of an influence of international organizations that are engaged in a preventive regulation of conflicts;
- Applying of a flexible system of administrative order (different types of many-leveled federations and autonomies);
- Applying of principles of people's diplomacy for the reconciliation of hostile peoples;
- The solution of the problem may be realized only by the way of wide arrangements of the parties concerned. The items of priority of such an arrangement should be the keeping of following principles:
  - Renewal of respect to principles of international law;
  - Calling of a new conference on security problems;
  - Creation of a new international organization on questions of European security or giving OSCE powers for more effective activity;
  - Activating of role of EU in Eastern policy and in a support of international security on the continent.

The solution of problems of the counteraction to separatism and ethnic conflicts requires international consensus, respect to principles of international law and democratization of social-political life of East Central European countries. Methods of a preventive solution of conflicts and the initiating of public initiatives in the direction of international reconciliation and cooperation are perspective for the region.

Complex measures of international community, separate countries and social institutions could counteract to threats or minimize their influence on international security.

Some separate factors don't mean the main tendency yet that's why it's hard to foresee the evolution of political regimes in EU. For that it's important to answer several questions. Should democratic transit end in democracy? What are reasons for supposing that countries not living in democracy for centuries will become democratic in the 21st century? We may think that are diseases

of growth and expect that after some transition period in these countries democratic order will come into being. May be West has illusions concerning democracy in other parts of the Earth and try to impose forms of government that are not immanent and effective to them. Only future could answer these questions. Impose enforce force

At this moment we may affirm that EU gravitates towards political regime which would have democratic features declaratively but a big dose of authoritarianism in fact. Democracy in XXI century will meet with serious challenges and threats. East Central Europe will be the one of regions where the answer to those challenges will be formed.

#### Literature:

Arendt H. Korzenie totalitaryzmu. Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza, 1993. T.1. 516 s.; T.2. 177 s.

Barber B. Fear's Empire. War, Terrorism, and Democracy. New York, London: W.W. Norton & Co., 2003. 220 p.

Beyond Preemption: Force and Legitimacy in a Changing World / Ivo H. Daalder (ed.). Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007. 190 p.

Brzezinski Z.. Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower. New York: Basic Books, 2007. 234 p.

Brzeziński Z. Agonia komunizmu // Kultura. № 5 (500). V 1989.

Brzeziński Z. Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku. Warszawa: Editions Spotkania, 1993.

Brzezinski Z. The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. N.Y.: Basic Books, 1997.

Brzeziński Z., Griffith W.E. Peaceful Engagement in Eastern Europe // Foreign Affaires. 1961. № 3.

Ceaser J.W. Liberal Democracy and Political Science. Baltimore; London: John Hopkins University Press, 1990. 242 p.

Dahl R. Democracy and its Critics.- Yale: Yale University Press, 1989. 397 p.

Dahl R. On Democracy.- Yale: Yale University Press, 1998. 213 p.

Fareed Zakaria. The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad. New York; London: W.W. Norton & Co., 2003. 286 p.

Gerber L.G. The Limits of Liberalism. New York; London: New York University Press, 1984. 425 p.

Grave New World. Security Challenges in the 21st Century / Michael E. Brown (ed.). Washington: Georgetown University Press, 2003. 342 p.

Derens J.-A.. Le piège du Kosovo. Paris: Editions Non Lieu, 2008. 393 p.

Kurlantzick J. Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World. New Haven and London: Yale University Press, 2007. 306 p.

Hippel K. von. Democracy by Force. US Military Intervention in the Post-Cold War World. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. P. 90, 91.

Zigfeld K. Putin panicking on Russian economy, URL: <[http://www.americanthinker.com/2009/04/putin\\_panicking\\_on\\_russian\\_eco.html](http://www.americanthinker.com/2009/04/putin_panicking_on_russian_eco.html)>

Holmes L. Post-communism An Introduction. Blackwell Publishers, 1997. 400 p.

Holmes L. Rotten States?: Corruption, Post-Communism, and Neoliberalism Duke University Press 2006, 440 p.

Altman R.C. The Great Crash, 2008. A Geopolitical Setback for the West. Foreign Affairs, January/February 2009.

Russian Foreign Policy in the Twenty-first Century and the Shadow of the Past (ed. Robert Legvold). New York: Columbia University Press, 2007. 544 p.

Skarżyński R. Od liberalizmu do totalitaryzmu. Z dziejów myśli politycznej XX w. – Warszawa: Elipsa, 1998. – T.I. – 245 s.

Keukeleire S., MacNaughtan J. The Foreign Policy of the European Union. Hampshire, New

York: Palgrave Macmillan, 2008. 374 p.

Totalitarianism and the Challenge of Democracy / Ed. by Andrzej W. Jabłoński and Wojciech Piasecki.— Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1992.— 124 p.

Tsygankov A.P. Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2006. 217 p.

Winning the Long War: Lessons from the Cold War for Defeating Terrorism and Preserving Freedom / James Jay Carafano and Paul Rosenzweig (eds.). Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 2005. 292 p.

Williams A. Liberalism and war: the victors and vanquished (The new international relations). New York, London: Taylor and Francis Group, Routledge, 2006. 263 p.

Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. 1992. № 4.

Арендт Х. Вирус тоталитаризма // Новое время. 1991. № 11. С. 40–42.

Арендт Х. Джерела тоталітаризму. К.: Дух і Літера, 2005. 584 с.

Бжезінський З. Великі перетворення // Політична думка. 1994. № 3.

Войтоловский Ф.Г. Единство и разобщенность Запада: идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка 1940–2000х годов. М.: Крафт+, 2007. 464 с.

Гайек Ф.А. Конституція свободи. Львів: Літопис, 2001. 556 с.

Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе // Вопросы философии. 1990. № 9.

Лебедева Т.П. Два похода к ревизии классической теории демократии: Мэдисон и Токвиль // Вестник Московского университета. Серия 12 : Полит. науки. 1992. № 3. С. 59 – 66.

Миль Дж.С. Про свободу. К., 1999.

Основи демократії. Посібник / За загальною редакцією А.Колодій / Міністерство освіти і науки України, Інститут вищої освіти АПН України, Українськоканадський проект «Демократична освіта». К.: Ай Бі, 2002. 684 с.

Рашковский Е. Гражданское общество: религиозное измерение проблемы // МЭиМО. 1996. № 5. С. 116–129.

Скоблик Н. “Поліархія” Р.Даля через призму західної критики і сучасної демократизації // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія. Соціологія. Філософія. Вип. 2. Ужгород: Вісник Карпат, 2005. С. 75-81.

Т.Алексеева, Насилие и демократия в политике США. “Международные процессы”, Т.6. № 2 (17). Май – август 2008. С. 36-47.

Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., 1992.

Токвиль А. де. Про демократію в Америці. К.: Всесвіт, 1999. 590 с.

Фукуяма Ф. Великий крах. Людська природа і відновлення соціального порядку. Львів: Кальварія, 2005. 380 с.

Фукуяма Ф. Конец истории? // Вопросы философии. 1990. № 3.

Хайек Ф.А. Общество свободных / Пер. с англ. А.Кустарева. Под ред. Ю.Колкера. Лондон, 1990.

Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. М.: Новости, 1992.

Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм і демократія / Пер. з англ. В.Ружицький, П.Тарашук. К., 1995.

## **Introducción.**

En la actualidad la rendición de cuentas o ACCOUNTABILITY, a pesar de no una práctica novedosa, se nos presenta hoy por hoy como uno de los más importantes instrumentos gubernamentales para el fortalecimiento de la democracia. Supone dicha práctica acercar la comunidad política a la realización de principios tales como responsabilidad, transparencia, y publicidad.

La noción de rendición de cuentas contiene conceptualmente al menos tres dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones (reportability). Por otro lado, la obligación de justificar dichas decisiones en público (answerability). Por último, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).

Bajo esta serie de bondades y supuestos, la presente ponencia pretende describir y analizar los aspectos teórico – conceptuales y prácticos de la rendición de cuentas como herramienta estratégica para el fortalecimiento de las democracias. A partir de una elaboración teórico – conceptual y de una observación práctica de los primeros ejercicios de rendición de cuentas llevados a cabo en Colombia, se exploran las supuestas potencialidades de este mecanismo en las democracias modernas.

## **La Dimensión Teórico – Conceptual de la Rendición de Cuentas.**

La rendición de cuentas o accountability, a pesar de no una práctica novedosa, se nos presenta hoy por hoy como uno de los más importantes instrumentos de control social. Este instrumento democrático puede llegar a limitar los diferentes ejercicios de poder en las sociedades humanas. La rendición de cuentas, normativamente, proporciona a la sociedad herramientas para que imponga sus necesidades y sus exigencias a los gobernantes.

Como en todos los desarrollos conceptuales, la cuestión idiomática es fundamental. El concepto de rendición de cuentas originalmente pertenece al idioma inglés (accountability) y es una de esas palabrejas que no poseen una traducción literal. Algunos la han traducido como Responsabilidad, otros como Responsabilización, otros como Control, pero la traducción que se acerca más a la realidad idiomática en el castellano es la rendición de cuentas.

“El concepto se origina en las naciones anglosajonas, tornándose central en la historia política de los Estados Unidos. Accountability (concepto original) significa, que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político depende de dos factores. Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política hace inviable el proceso de accountability. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes.” (CLAD, 1999: 10).

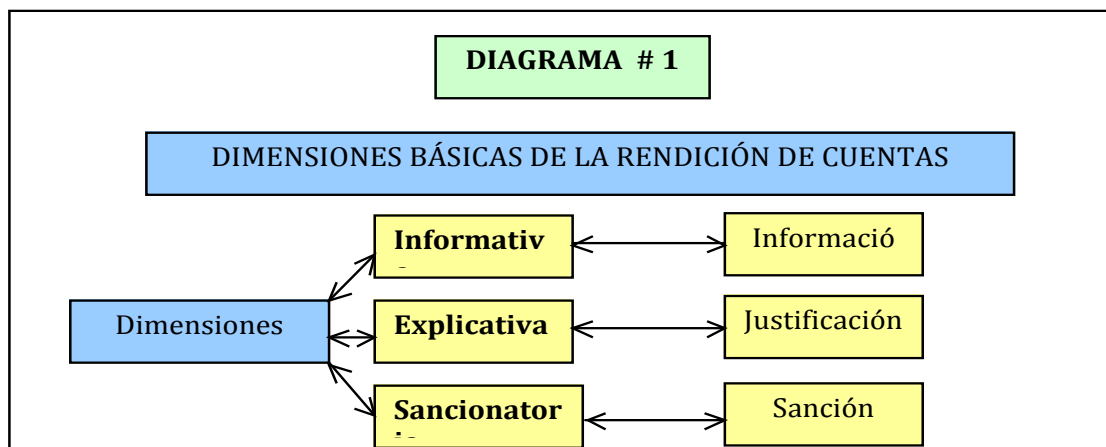
La práctica de la accountability o rendición de cuentas, abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: ya que obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones de orden

---

<sup>1</sup> Ponencia a presentarse en CASTELLANO en el eje temático Profundizando la democracia en la sociedad civil.

<sup>2</sup> Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Administración Pública y Magister en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Actualmente es Becario del CONICET y adelanta estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM - Buenos Aires, Argentina). Contacto: carloswladimir@yahoo.com

social (Schedler, 1999). Gráficamente podría ilustrarse de la siguiente manera.



Fuente: Adaptado libremente de Schedler, 1999.

La rendición de cuentas es un mecanismo propio de la forma de gobierno democrática, ya que los instrumentos que posee no podrían desarrollarse en una forma de gobierno distinta. “La rendición de cuentas se ha vuelto hoy por hoy una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas. Existe un consenso notable acerca de la relevancia democrática de la rendición de cuentas.” (Schedler, 1999: 9)

En relación a las tres dimensiones graficadas cada una de ellas abriga aspectos fundamentales en la rendición de cuentas tales como: la información, la justificación y la amenaza de castigo. “Los tres aspectos en su conjunto convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.”(Schedler, 1999: 13)

Bajo la forma de gobierno democrática, “los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad. Para eso, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto; desde la implementación de contralorías administrativas hasta la corrección por parte de otro poder, el judicial o el legislativo.” (Schedler, 1999: 13)

Normativamente, bajo esta forma de gobierno y con la puesta en marcha de la rendición de cuentas florecen principios tales como la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad, la Publicidad, Responsabilidad y la Corresponsabilidad en los ejercicios de gobierno. Todos estos principios guían las actuaciones públicas y fortalecen las prácticas democráticas.

La rendición de cuentas implica dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público, al examen, a la revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de los servidores públicos en desarrollo de la gestión de lo público. La Rendición de Cuentas a la ciudadanía tiene como propósito posibilitar mejores condiciones de transparencia, generar confianza entre gobernantes y ciudadanía, y facilitar el control social.

Más que un ejercicio de información de lo realizado en la gestión pública, debe entenderse como un momento privilegiado de interlocución entre los gobernantes y la ciudadanía. No se trata de un informe que la ciudadanía recibe pasivamente. Debe convertirse en un instrumento para hacer seguimiento y evaluación a la administración pública. Es la posibilidad de evaluar, de dar explicaciones, de mostrar las fortalezas y las dificultades.

Rendir cuentas fortalece el sentido de lo público. Es una oportunidad para que la ciudadanía conozca y se apropie de los asuntos de su interés. Rendir cuentas fortalece la gobernabilidad y posibilita la generación de confianza entre gobernante y ciudadanía.

La rendición de cuenta se relaciona directamente no sólo con la ciudadanía o públicos interesados, sino sobre todo con los funcionarios de las diferentes administraciones estatales. En este sentido la rendición de cuentas es el deber legal y ético que tiene todo funcionario o persona de responder e informar por la administración, manejo y rendimientos de fondos, bienes, servicios y/o recursos públicos asignados tras cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.

Como loci democrático la rendición de cuentas debe ser un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía; tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública; sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización. Los principales objetivos de la rendición de cuentas son: i) fortalecer el sentido de lo público; ii) recuperar la legitimidad para las Instituciones del Estado; iii) facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública; iv) contribuir al desarrollo de los principios de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos; v) constituir un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que esta es solo una receptora pasiva de informes de gestión; vi) servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.

Por último, dentro de los elementos teóricos de la rendición de cuentas podemos afirmar que existen por lo menos dos tipologías de rendición de cuentas: la rendición de cuentas horizontal y la rendición de cuentas vertical. Como se sabe, estas tipologías fueron introducidas y desarrolladas en el ámbito de la Ciencia Política por Guillermo O'Donnell. En esencia, la rendición de cuentas horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición de cuentas vertical, se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado. Ambas tipologías responden al mismo fundamento y son puestas en marcha en mayor o menor medida en las democracias modernas. En mayor o menor medida, ya que en el primer caso (rendición de cuentas horizontal) obedece en la práctica, muchas veces, a simples procedimientos formales de carácter legal-burocrático. Para el segundo caso (rendición de cuentas vertical) la inmadurez de nuestras democracias (es decir la no consolidación en el plano real de los elementos centrales de la forma de gobierno democrática, pasando a ser un asunto netamente formal), impiden generalmente, la exploración de todas las potencialidades de dicha tipología de rendición de cuentas. Se hace entonces necesaria su mayor exploración, su mayor puesta en marcha para precisamente fortalecer nuestras formas de gobierno democráticas.

### **La Dimensión Práctica de la Rendición de Cuentas en Colombia.**

Muchas han sido las experiencias evidenciadas de rendición de cuentas en las democracias modernas. No pretendemos realizar un análisis exhaustivo de ellas. Simplemente observaremos y analizaremos las prácticas llevadas a cabo en Colombia.



En Colombia entonces, a partir de la expedición el artículo No. 33<sup>3</sup> de la Ley 489 de 1998<sup>4</sup> quedaron reglamentados los ejercicios de audiencias públicas<sup>5</sup>. Sin embargo, solo hacia “finales del año 2003, las entidades públicas del orden nacional dieron inicio a la rendición de cuentas a través de Audiencias Públicas como una acción encaminada a la democratización y control social de la administración pública colombiana.” (DAFP, 2005: 14)

Los resultados de estas primeras prácticas de rendición de cuentas en Colombia, fueron compilados en un documento del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) denominado “Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía”.

Este documento realizó una evaluación que tuvo en cuenta variables tales como el tiempo de duración de las audiencias; mecanismos de divulgación de las mismas; convocatoria; iniciativa; asistentes o participantes; temáticas tratadas; compromisos; memorias; organización y evaluación de las audiencias por parte de la ciudadanía.

En cuanto a la duración de las audiencias, “el promedio de duración de las primeras audiencias públicas llevadas a cabo por las entidades fue del 3 ¼ horas aunque la programación se hizo considerando entre 3 y 6 horas.”

Respecto a la divulgación, “todas las entidades publicaron la información relacionada con las Audiencias Públicas, en su página Web, algunas, lo hicieron en los periódicos de mayor circulación del país y en otros medios como las carteleras de las entidades, e hicieron invitaciones personalizadas a gremios, organizaciones y entidades del sector, comunidad en general o a entidades de control como la Contraloría General de la República.”

“La convocatoria a las audiencias fue variada, algunas entidades lo hicieron con una anticipación de 2 días, mientras que en otras osciló entre un mes y 20 días previos a la audiencia y por más de una vez. Todas las entidades publicaron en sus páginas Web, los informes de gestión y resultados, pero no implementaron mecanismos para conocer si realmente la ciudadanía las consultó o no, dando por hecho que por la sola publicación, las comunidades quedaban informadas y con suficiente capacidad para intervenir y hacerse partícipe de las Audiencias.”

La Iniciativa de “las convocatorias a las Audiencias Públicas en todos los casos fueron adelantadas por las mismas entidades, pese a que las comunidades y las organizaciones pueden solicitar su realización como lo estipula el segundo inciso del artículo 33 de la Ley 489 de 1998.”

“Los asistentes a las Audiencias Públicas en su gran mayoría fueron seleccionados e invitados por pertenecer al mismo sector o tener relación directa con la actividad misional, es decir, por la afinidad de sus funciones, teniendo en cuenta solo por un Ministerio la base de datos de todos los gremios

---

3 LEY 489 DE 1998, Artículo 33. AUDIENCIAS PÚBLICAS. Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.

Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada.

En el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que será utilizada. En: [http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0489\\_98.HTM](http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0489_98.HTM).

4 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

5 La Audiencia Pública es un espacio de participación ciudadana, propiciado por las Entidades u Organismos de la Administración Pública, donde personas naturales o jurídicas y las organizaciones sociales se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada entidad, así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas.

y organizaciones que habían tenido algún tipo de contacto con él. Las demás entidades recurrieron a mecanismos como la preselección, por parte de funcionarios de cada dependencia, de grupos de candidatos a ser invitados de los cuales el Jefe de la Entidad con el encargado de la organización de la Audiencia seleccionaron con criterios propios.”

Referente a las temáticas tratadas, “todas las entidades han hecho uso de este mecanismo para informar a las comunidades y organizaciones civiles acerca de: Misión, visión y estructura orgánica de las entidades; información general relacionada con el quehacer de la entidad, como prospectiva en telecomunicaciones y reactivación económica, en los sectores comunicación y hacienda respectivamente; planta de personal y los procesos de reestructuración; recursos de las entidades: humano, técnico, financiero y presupuestal; planes de acción y estratégicos; logros alcanzados por los actuales jefes de entidades; planes y programas desarrollados y por desarrollar; estados financieros y ejecución presupuestal del año; actividades de cooperación y participación; resultado encuesta de satisfacción de usuarios; proyectos de inversión; y en algunos casos dieron cuenta de la contratación.”

Los compromisos públicos adquiridos durante las Audiencias se resumieron en: “diferenciar el tipo de usuarios para establecer planes de trabajo con todos y cada uno según su naturaleza; trascender los límites de lo nacional y capacitar a entes territoriales haciendo énfasis en temas recurrentes que les impiden alcanzar un mayor nivel de eficacia y a su vez dificultan las acciones de los organismos de carácter superior; conformar un comité de seguimiento al Plan Estratégico, donde se involucren miembros de la comunidad; construir indicadores de gestión e impacto en la sociedad; cumplir las metas establecidas en los planes de acción; buscar el mejoramiento continuo de calidad; prestar el servicio de manera eficiente y con mayor celeridad.”

En cuanto a las memorias de las Audiencias hasta el momento de la publicación de documento referenciado, “no se ha organizado la forma para conservar en un solo documento las memorias de las Audiencias, sin embargo, como son actividades generalmente únicas y recientes, es posible que se recopilen los documentos que se utilizaron, se rescaten las listas de asistentes, y sobretodo, se recuperen las memorias de la participación y de los compromisos adquiridos tanto de una parte como de la otra, de manera que sirvan como insumo para hacer el seguimiento apropiado, tanto de parte de las comunidades como de las mismas entidades para iniciar procesos de mejoramiento con base en estos eventos. No obstante, algunas entidades ya han hecho provisiones para conservar en medio magnético, aunque sin una consolidación sistemática.”

En cuanto a la organización de las audiencias, “en algunas entidades la responsabilidad de la organización, desarrollo, control y seguimiento de las Audiencias Públicas ha sido designada a un funcionario de los niveles superiores de la administración; en otras, la responsabilidad se ha dispersado en los niveles directivos y en otras en funcionarios de las oficinas asesoras.”

Por último, respecto de la evaluación de las audiencias por parte de la ciudadanía “pocas entidades utilizaron mecanismos para recoger las propuestas, la opinión y la evaluación de los eventos por parte de los ciudadanos, que podrían ser de gran utilidad para conocer criterios externos y reorientar próximos eventos similares.” (DAFP, 2005: 14-17)

Como podemos observar, la rendición de cuentas implica, en la práctica, la puesta en marcha de varios instrumentos. Audiencias Públicas presenciales (donde confluyan representantes de la institución estatal y la institución societal), interlocución a través de internet (información - justificación), articulación de las entidades públicas con organizaciones de la sociedad civil, y mecanismos de seguimiento y evaluación (estos deberán garantizar la posibilidad del castigo – sanción). De la correcta implementación de estos instrumentos dependerá el éxito de la rendición de cuentas en las democracias modernas.

Por último, la observación de las primeras experiencias dejó entrever que la operacionalización de los instrumentos, propios de la rendición de cuentas, no fue la más acertada y estamos bastante lejos en Colombia de materializar los principios y valores normativos propios de la rendición de cuentas.

### **Accountability: ¿estrategía para el fortalecimiento de la democracia?**

La rendición de cuentas como práctica que implora valores democráticos se han incrementado en Colombia. Las audiencias públicas de rendición de cuentas se han convertido en una moda administrativa. Los distintos tomadores e implementadores de las decisiones públicas (Presidente, Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Directores de Establecimientos Públicos, Directores de Unidades Administrativas Especiales, Gobernadores, Alcaldes, y demás Directivos de los organismos adscritos y vinculados a la Rama ejecutiva del Poder Público en sus tres niveles) han llevado a cabo este tipo de práctica, lo cual ha incrementado cuantitativamente las mismas.

Normativamente se parte del supuesto que este tipo de prácticas coadyuvan a la consolidación de la democracia, al establecer un diálogo nutrido, crítico y directo entre los tomadores e implementadores de las decisiones y la sociedad en general. Sin embargo esta supuesta democratización de la sociedad civil vía rendición de cuentas no se ha dado debido a que sigue siendo una práctica excluyente y desigual en Colombia. La evaluación aquí presentada es prueba fehaciente de dicha realidad.

La rendición de cuentas se ha tornado excluyente en la medida en que busca informar solamente a determinados y específicos grupos o sectores de la sociedad que en muchas oportunidades participan del propio gobierno. No ha existido por parte de las autoridades iniciativas informativas o comunicacionales que incluyan a los universos en cuestión.

De igual forma se ha tornado como una práctica desigual debido aspectos jerárquicos propios de las organizaciones que adelantan este tipo de ejercicios. Estas organizaciones reproducen aspectos propios tales como la jerarquización, la centralización, y la formalización en los diferentes ejercicios de rendición de cuentas.

Esta reproducción de principios organizacionales en los espacios de rendición de cuentas supuestamente democráticos se evidencia cuando la propia práctica toma vida. Cuestiones como el uso de la palabra, los tiempos en dichos usos, la posibilidad de réplica, los lugares de enunciación y la configuración espacial evidencian dicha desigualdad por supuesto a favor de los funcionarios encargado del ejercicio.

Frente a las tres dimensiones que compone la rendición de cuentas (informativa, argumentativa y sancionatoria) los ejercicios solamente se relacionan con la primera de estas. Las prácticas de rendición de cuentas únicamente se remiten a informar a los públicos seleccionados sin explorar siquiera las otras dos dimensiones. Además de sólo informar, las agencias informan por supuesto lo que ellas desean informar, lo que se explica desde la misma desigualdad de la práctica, en este sentido desigualdad frente al acceso a la información.

Los ejercicios de rendición de cuentas han respondido a un ritualismo legal-burocrático, que se pretende fortalecer la transparencia de la información pública y facilitar el control social, además materializar principios básicos de la Administración Pública tales como la Moralidad, la Transparencia, la Imparcialidad, la Publicidad, la Responsabilidad y la Corresponsabilidad.

Estamos en presencia de sociedades civiles débiles y ciudadanías que no pueden alegar/apelar en torno a los asuntos públicos, ya que se carece de canales institucionales de comunicación. Frente

a esta realidad política, la rendición de cuentas no es el mecanismo democrático que lleve a una mejor comunicación y participación de la sociedad civil. La necesaria y tan anhelada producción y reproducción de actores ávidos de la escena pública vendrá tras la instauración de prácticas alternativas que generan canales de acceso a la información politizando enormemente a la sociedad organizada.

Existe entonces la necesidad de repensar los supuestos alcances de la rendición de cuentas como práctica democrática. Se debe pensar alternativamente hacia la creación de nuevas prácticas que potencialicen otro tipo de instrumentos ciudadanos que lleven a limitar el ejercicio del poder público y que obliguen verdaderamente al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerce a explicar y justificar sus actos y lo supedite a la amenaza de sanciones como elemento coactivo de la sociedad.

### **A manera de Conclusión.**

La observación de los resultados de los primeros ejercicios de rendición de cuentas adelantados en nuestro país, evidencia que estas prácticas no se han materializado como verdaderas herramientas de fortalecimiento de nuestra democracia, ni mucho menos como mecanismos de limitación del poder. Estas prácticas, por el contrario, se han correspondido más con simples procedimientos burocráticos – administrativos – legales que como reales instrumentos de control social limitadores del poder público, convirtiéndose, la rendición de cuentas, en otro ritual de nuestra Administración Pública.

El incremento cuantitativo de las prácticas de rendición de cuentas que se ha evidenciado en Colombia desde el año 2004, no significa per se, un mejoramiento de nuestra praxis democrática. Aunque la rendición de cuentas haya facilitado un poco el acceso a la información (con la consolidación de la internet en las entidades estatales), haya obligado legalmente a los gobernantes de turno a informar y justificar sus decisiones políticas (a través de la puesta de marcha de la ya mencionada Ley 489 de 1998), haya puesto a la orden del día, la importancia de valores políticos como la Responsabilidad, la Corresponsabilidad, la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad y la Publicidad entre otros; no ha puesto en marcha, su principal instrumento: el empoderamiento de la sociedad organizada. La reapropiación de poder por parte de la sociedad organizada es, en este sentido, la principal virtud política de prácticas alternativas a la rendición de cuentas. Reapropiación, ya que se trata de la recuperación del poder que le fue expropiado a la institución societal por parte de la institución estatal cuando esta última emergió al mundo político moderno.

En las democracias modernas son muchos los mecanismos formales de limitación del poder, tanto al interior de los Estados como desde la sociedad hacia dichas comunidades políticas, pero son pocos los mecanismos reales de limitación del mismo. La rendición de cuentas tal y como se ha evidenciado en Colombia puede ubicarse como un mecanismo formal más. El éxito o fracaso de este tipo de prácticas que buscan democratizar la sociedad civil vía limitación de los ejercicios de poder público, depende del grado de instrumentalización que la sociedad organizada le dé a la misma. Depende si la sociedad organizada exige la materialización de principios democráticos tales como la Responsabilidad, la Corresponsabilidad, la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad y la Publicidad de los actos de poder.

Tal y como se presenta hoy por hoy la rendición de cuentas está bastante lejos de constituirse como una práctica verdaderamente democrática pareciéndose más a un ritual burocrático donde el funcionario simplemente informa pero no justifica sus decisiones respondiendo a una reglamentación previamente positivada.

La creación de prácticas alternativas a la rendición de cuentas por parte de la sociedad organizada es una tarea por hacer donde las estrategias propendan por un verdadero fortalecimiento de las democracias modernas a través de la limitación de los actos poder, conciliando las esferas formal y

real de las forma de gobierno democráticas. Aterrizando en la praxis instrumentos que coadyuvan al tránsito y consolidación de dicha forma de gobierno. La tarea no es fácil ya que supone nada menos que obligar social, política y jurídicamente a los tomadores de decisión, a informar y justificar permanentemente sus actuaciones, modelando su comportamiento y finalmente, consolidando el mundo de lo público como un mundo de todos, donde el interés particular sí se dobléga al interés general.

### **Bibliografía de Referencia.**

Alcaldía Distrital de Bogotá D.C. Propuesta de metodológica para la rendición publica de cuentas a la ciudadanía, Bogotá, D.C., Diciembre de 2003

Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). La Responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, Caracas, 1999

Contraloría General de la República. Resolución Orgánica no. 05544 de diciembre 17 de 2003 por la cual se reglamenta la rendición de cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República. Bogotá, D.C., Diciembre de 2003.

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía, Bogotá, D.C., Mayo de 2005

ISUNZA VERA, Ernesto. Rendición de cuentas social y transversal. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición mexicana. Trabajo presentado en a conferencia "Estrategias de Accountability Social en América Latina Acciones legales, medios de comunicación y movilización" 10 de Abril 2003, Universidad Torcuato di Tella.

Ley de la República de Colombia No. 489 de 1998.

MARTÍNEZ, OmarRaúl Acceso a la información y democracia. En <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc95/apuntes.html>. Revista Mexicana de Comunicación.

MENY, Ives y THOENIG, Jean Claude. Las Políticas Públicas. Ed. Ariel, Barcelona, 1996.

NIETO CASTILLO, Santiago. Rendición de Cuentas y Transparencia como elementos para la persistencia democrática. En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/22.pdf>

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal, En La Política, 4, 1998.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia No. 3, IFAI, México, 2004.

# **“La participación política en Venezuela. Su lógica y efectos después de la Constitución de 1999”**

*Noraida Gómez Ojeda*

*noraidag2002@hotmail.com*

Fundación para la Promoción y Desarrollo del Poder Comunal

El tema en cuestión se enmarca en el ámbito de la teoría política, específicamente, en el área de la teoría de la democracia. Siendo la democracia uno de los temas claves de la ciencia política y de larga data su estudio, podríamos remontarnos a la antigua Grecia y aun hoy es un área de mucha discusión y controversia académica en el ámbito mundial. Dentro de ello, América Latina no solo se suma al debate, sino que internamente asiste a un proceso inédito donde la democracia se reclama participativa y esto por innumerables razones entre las que se pueden contar: desconfianza creciente en el sistema político, desafiliación a las instituciones tradicionales, reacción ante las promesas incumplidas de la Democracia representativa, entre otras.

## **La Democracia Participativa**

El debate en torno a la democracia directa es de data antigua, no obstante, hoy más que nunca tiene gran vigencia, dándosele a esta forma de gobierno una gran cantidad de denominaciones, a saber: democracia asociativa (Hirst), democracia dialogante (Guiddens), democracia cosmopolita (Held), democracia liberadora (Touraine), democracia fuerte (Barber), entre otras, hasta llegar a la democracia participativa. En cualquiera de sus presentaciones, parece haber un consenso entre los diversos autores al considerar que este tipo de democracia busca reducir la brecha existente en el espacio de lo público, precisamente a través de la participación, ampliando los espacios existentes para esta, ya que como se ha referido con anterioridad, la participación es inherente a la democracia (en cualquiera de sus “versiones”)

En este punto se ha generado una amplia discusión, pues muchos autores se muestran escépticos acerca de la posibilidad real e interés de todos los ciudadanos en intervenir en las decisiones públicas les afecten o no; y no es que este temor sea infundado, no obstante, el contra argumento es que la participación no significa necesariamente una actividad constante, sino que busca abrir los canales que permitan tener mejor y mayor acceso a las organizaciones e instituciones que controlan el poder. Además cabe una gran diversidad de mecanismos de participación: asambleas, foros, debates, cabildos, entre otros<sup>1</sup>.

En este sentido el gran reto de la democracia directa, es la formación de ciudadanía:

La democracia participativa se sustenta en la idea de una comunidad autogobernada de ciudadanos que se unen no por una serie de intereses particulares, ni tan siquiera por un altruismo y bondad naturales, sino por una responsabilidad cívica que les permite llevar a cabo una acción mutua y perseguir unos objetivos comunes (...) La democracia participativa trata de resolver los conflictos a través de un proceso dinámico de legislación y mediante la creación de una comunidad política capaz de transformar individuos privados y dependiente en ciudadanos libres, e intereses parciales y privados en bienes públicos<sup>2</sup>.

Ya en la década de los 70' Macpherson enfatizaba en los valores igualitarios como otra forma de entender la democracia ya no sólo entendida en términos de «democracia como protección» «democracia como desarrollo» y «democracia como equilibrio»; luego Barber, Habermas y Dahl, con diversos enfoques en sus propuestas, pero cada una de ellas con mucha vigencia en la actualidad. Para que la democracia participativa sea efectiva debe considerar mínimamente que:

- No se basa exclusivamente en un proceso de selección de gobernantes
- Necesita un liderazgo competente pro-activo y con capacidad de renovación y creatividad.
- Renovar las instituciones (formales e informales)
- Superar la división sociedad civil - Estado

### **¿Por qué una democracia participativa y no de otro tipo?**

Dado que la democracia representativa muestra graves síntomas de agotamiento, la democracia participativa se presenta con un aire nuevo y fresco que necesita la democracia, especialmente en América Latina donde si bien la democracia ha ganado terreno en las dos últimas décadas, hoy se muestra débil, y aunque es preferida como sistema se nota una gran desconfianza en sus instituciones, tal como lo refiere el informe sobre desarrollo democrático en América Latina elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo 2003 (PNUD) Dicho informe revela, según encuestas, que más de la mitad de la población del continente aceptaría un gobierno autoritario con tal de que resolviese su situación económica.

Las expectativas de los ciudadanos en América Latina no han sido cubiertas con el correlato democrático, antes bien, lejos de aumentar el bienestar social, disminuir la pobreza y reducir las desigualdades, estas se han incrementado, tal como revela el informe antes mencionado, señalando en este sentido que 16 de un total de 18 países pueden ser catalogados de sumamente desiguales y donde los porcentajes de pobreza sobrepasa con creces más del 25% en 15 de ellos.

Si se piensa en que hace 25 años sólo tres países latinoamericanos eran democráticos y que hoy no hay uno (excepto Cuba) que no haya asumido ese sistema político y que sin embargo la mayoría de los ciudadanos de la región no ven en la democracia una mejor expectativa de vida, es algo digno de reflexión ¿ha fallado en algo la democracia? O a caso se le demandan cuestiones que ésta no ha ofrecido resolver y el problema es de liderazgo y de gobernabilidad más que del sistema político, o incluso de sus instituciones.

Pareciera que la democracia se encuentra en un estadio de su evolución donde es preciso trascender los derechos políticos y trabajar en la concreción de los derechos sociales, económicos y culturales, sin descuidar los primeros. Hay un desplazamiento del enfoque jurídico-institucional de la democracia y hoy se aboga con mayor fuerza por el desarrollo de un modelo democrático que ponga énfasis en la educación cívica y la cultura democrática a través de la promoción de una ciudadanía consciente y activa<sup>3</sup>. Y para ello no hay duda de que los principios sobre los cuales se sustentan el Estado moderno permitirá el avance sobre los mismos: la limitación del poder del Estado; el principio de la legalidad que significa el sometimiento del Poder Público a las leyes; y el reconocimiento de derechos y libertades fundamentales. Está claro que las aspiraciones de libertad y bienestar que siempre han significado los argumentos claves del drama de la existencia humana, para disponer de espacios para la intimidad y para el disfrute del tiempo libre presuponen un orden social que sólo el Derecho está en condiciones de garantizar. El ideal de justicia ya no se ubica en sueños y aspiraciones más o menos difusas e imprecisas sino en cuestiones tangibles y concretas: acceso a buenos servicios, seguridad, tranquilidad, libertad, igualdad, etc.

Ahora bien, específicamente en América Latina países como Brasil, Argentina, Costa Rica, Ecuador, Colombia, Venezuela, entre otros, han atravesado de una u otra forma variados procesos participación. Entre los casos mencionados, Venezuela resalta y requiere especial atención por pretender un nuevo socialismo enmarcado en ideales bolivarianos y cuya bandera está justamente la democracia participativa: **“el poder del pueblo soberano”**

### **¿Por qué el auge de la participación en Venezuela? ¿Qué ocurrió para que se impulsara con tanto vigor la democracia participativa?**

La respuesta a esta pregunta es compleja y se puede expresar a través de innumerables factores, tanto internos como externos, pero que de momento interesa ver la dinámica interior del proceso político venezolano.

La sociedad venezolana, después de 45 años de democracia, entró en un proceso de crisis de representatividad y legitimidad, y a partir de entonces el mito de la Democracia como poder representativo o “gobierno del pueblo” cayó en decadencia, sin que la sociedad venezolana haya experimentado transformaciones significativas en lo social, político, cultural y económico. Tampoco se han replanteado nuevas formas de articulación entre la Sociedad Civil y el Estado, que sigue teniendo un carácter fuertemente intervencionista, lo cual plantea la necesidad de fortalecer el sistema democrático para lograr una redistribución de poder, más representativa de la diversidad social.

El planteamiento anterior nos ubica en un momento histórico, cuya tarea inminente está signada por la necesidad de replantear el papel de los ciudadanos en el plano de una democracia más participativa, pues no sólo la participación electoral legitima a los sistemas democráticos, sino que surge como otra vía, la creación de un nuevo pacto social que fortalezca el accionar del ciudadano y construya las bases para una fuerte participación ciudadana que contribuya a la sustentabilidad del sistema democrático

Hay dos elementos claves y útiles para dar respuesta: uno es el referido a la Constitución de 1961 y otro la dinámica de la economía del país.

En un primer momento merecería la pena remontarse a la construcción del Estado venezolano, pero que por razones de espacio y tiempo, no es pertinente abordar en esta parte aunque de alguna manera saldrán a luz a través de diversos acontecimientos, especialmente los referidos a la cuestión económica.

Así pues, un elemento inicial muy significativo por su fuerza normativa y que orienta formalmente la construcción del Estado democrático venezolano, se encuentra en la Constitución de 1961, la cual se instituyó como un pacto jurídico-político entre las diversas fuerzas políticas y sociales del país en aras de impulsar un sistema democrático. Como muestra de ello se rescata un artículo de las disposiciones fundamentales, a saber: “Artículo 3º.- El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”(c/n)

Ciertamente, el estado representativo que se construyó degeneró en un estado fuertemente centralista cuya hegemonía residía fundamentalmente en los partidos políticos. En este sentido se hace necesario un paréntesis que va un poco en descargo del “Pacto de Punto de Fijo” cuya expresión formal fue la Constitución de 1961, y es que a nuestro entender no se puede culpabilizar a dicho pacto de las sucesivas crisis atravesadas por el país en las décadas de los 80 y 90, pues en su momento fue acertado, y si bien es claro que el pacto iba perdiendo fuerza y que necesitaba renovarse conforme lo demandaban los nuevos tiempos y que sus líderes no tuvieron una visión amplia y oportuna para actuar en consecuencia, no es menos cierto que dicho pacto permitió en gran manera la modernización del país y que no fue el pacto per sé el causante de la gran debacle política que se acumuló durante años, sino más bien fue la actitud de los actores políticos los grandes responsables de dicha situación.

Ahora bien, en cuanto a la economía del país esta se basaba fundamentalmente en la renta petrolera, y que si bien hasta la década del 70 impulsó la construcción de un país con aires de modernidad, también se formó en torno a ella una red clientelar cada vez más voraz e insaciable. Por supuesto que la renta petrolera logró satisfacer hasta cierto punto las demandas de la población, e incluso esta aspiraba a alguna movilidad social, sin embargo, no se generó un proceso económico productivo, el cual fue en detrimento del avance del país, provocando la crisis económica de los ochenta cuya



máxima expresión es la devaluación de la moneda en 1983.

Así, llegados al final de los 80 y ante un crisis asfixiante Venezuela asume cambios en su sistema administrativo, en el marco de la reforma del Estado y ante el auge de las teorías que colocan a la descentralización como la gran panacea a los problemas de América Latina, ya que hay una conexión entre la descentralización y el campo socioeconómico.

Este último aspecto, es muy importante de destacar porque es intrínseco a la participación y es quizás uno de los elementos que permitirá proyectar los alcances de la democracia participativa que se impulsa hoy.

Los procesos de redemocratización que viven muchos países latinoamericanos han puesto de relieve la problemática de la participación ciudadana en los sistemas de decisión que se van construyendo. El perfeccionamiento de estos sistemas supone la mayor proximidad posible entre las instancias de decisión y el ciudadano. En este sentido, los procesos descentralizadores deberían constituir una herramienta de inmenso valor puesta al servicio de una democracia participativa<sup>4</sup>.

En 1989 se introduce un cambio significativo en el proceso político venezolano que buscaba de alguna manera superar la crisis de gobernabilidad, a través de la elección de Alcaldes y Gobernadores, que otrora eran elegidos por el Presidente de la República. Es este un hecho muy significativo que comienza a dar otro matiz al sistema político venezolano, pero que se ve trastocado por otra serie de acontecimientos de orden político social, la referencia es a los sucesos de febrero de 1989, el llamado “Caracazo” que fue una expresión de descontento social manifiesta en forma violenta en el área metropolitana y que se extendió hacia diferentes ciudades del país causando gran inestabilidad e incertidumbre en el país; aunado a la propia complejidad del proceso de descentralización política y de competencias administrativas, que ha sido una de los puntos más difíciles de abordar y ejecutar en este proceso en el caso venezolano.

Ya en la década de los 90 Venezuela atraviesa una profunda crisis, en el estricto sentido de la palabra, pero a diferencia de otras crisis (constante del sistema político venezolano) esta se trata de una crisis de carácter global, es decir, ya no sólo se trata de una cuestión meramente política o económica, sino que ha trascendido a todas las esferas de la sociedad venezolana.

No se considera que exista un factor determinante de dicha situación, ya que cada uno posee su propio peso explicativo, sino que una multiplicidad de estos confluye en puntos que desataron la crisis global. Sin embargo, es importante anotar que: “En buena medida, la crisis de la democracia venezolana es la crisis de los partidos políticos”<sup>5</sup>; esa incapacidad de las elites dirigentes y de los líderes en general de renovarse por lo que pasaron a ser parte de ese descontento por la política y esa pérdida de credibilidad en las instituciones.

Grosso modo, es con este marco que se aprueba la actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Con ella se busca impulsar un nuevo proceso democrático y se inaugura una nueva etapa en el sistema político constitucional del Estado venezolano.

Se considera que la nueva Constitución Venezolana de 1999 significa un avance respecto a la Constitución de 1961, en materias como la ambiental, la cuestión indígena y la participación ciudadana, entre otras. No podía ser de otra manera cuando a principios de los años 60 dichos temas no habían ganado aún el terreno que ocupa a fines de la década de los años 90 y comienzos del nuevo siglo, adaptándose esta a un nuevo contexto. La concepción integral de la participación ciudadana es acogida por la nueva Constitución, constituyéndose en una base programática del modelo de Estado, un principio político que se manifiesta de diversas maneras en el texto constitucional, tal como se verá a continuación.

## **La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en elecciones populares en 1999, ha significado una ruptura con el pasado en muchos aspectos, aunque algunos analistas no lo vean de esa manera. Recién aprobada la Constitución y en los años que siguieron al golpe de estado de 2002, para la oposición venezolana, la constitución era una especie de adefesio antidemocrático y desataron una gran campaña en contra de la misma, empero, hoy, esta misma oposición no salen a la calle sin una Constitución en el bolsillo y son los principales paladines de la misma.

No obstante, la nueva constitución ha introducido cambios en la estructura de poder en los gobiernos locales, y es este es el hecho que interesa destacar.

Del mismo modo la Constitución declara que la República es democrática y participativa (artículo 6) hecho que debe destacarse por la repercusión de este no sólo en el aspecto constitucional sino en el ámbito del discurso y de la práctica gubernamental. Siendo la participación un elemento central dentro del nuevo proyecto nacional y que ha cambiado de manera importante la estructura de poder en los ámbitos locales, se ha considerado pertinente introducir algunos elementos que ayudan a aclarar estas ideas.

En Venezuela el gobierno y otras instituciones están trabajando para orientar y fortalecer los siguientes conceptos:

### **¿Qué es participación ciudadana?**

Es el proceso mediante el cual la ciudadanía interviene individual o colectivamente, en las instancias de toma de decisiones sobre asuntos públicos que le afectan en lo político, económico y social.

### **¿Por qué es importante la participación?**

Porque con el protagonismo, en el marco de una concepción de estado Democrático, se puede alcanzar el desarrollo integral, tanto individual como colectivo, en la comunidad.

Instancias de participación: Consejos Comunales, Comunas y cualquier forma organizativa de base y/o comunitaria

Situación actual la experiencia de los Consejos Comunales

El proceso de participación ciudadana adelantado en Venezuela, no carece de dificultades, antes bien, en una población que no estaba acostumbrada a ejercer su ciudadanía y para quienes los problemas más elementales, como la satisfacción de las necesidades básicas, dirigen sus vidas, involucrarse en asuntos gubernamentales les podría significar una pérdida de tiempo.

No obstante, el proceso va evolucionando, y poco a poco la gente se está apoderando de sus derechos, entendiendo que a través de la organización y trabajo comunitario se puede alcanzar un desarrollo integral, coherente y sistemático de la comunidad.

Actualmente en Venezuela existen más de cuarenta mil (40.000) Consejos Comunales:

***Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones***

***comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social (C/n) (Ley Orgánica de los Consejos Comunales Art.2)***

La gran mayoría de consejos comunales están activos o por activarse; en un alto porcentaje han ejecutado obras tanto de infraestructura como productivas y otras de carácter social. El sentido de pertenecía ha ido creciendo y el ánimo por la participación ha aumentado, aunque aún ronda el fantasma de la apatía y el desinterés por los asuntos comunales, producto de una ideología que apunta a la resolución de los problemas personales como prioritario y estilo de vida.

Se ha avanzado en el proceso de participación pero aún hay tareas pendientes, como consolidar lo ya ganado; entretanto un nuevo paso en la consolidación del poder comunal es la construcción de las comunas, que para decirlo en términos sencillos es la suma de varios consejos comunal cuyo objeto es la concreción de proyectos socio-productivos.

Los referentes empíricos que sustentan las anteriores afirmaciones, se basan en la información obtenida de organismos oficiales la cual se encuentra en fase de procesamiento debido a su constante actualización.

## **Bibliografía**

DAHL, Robert. La Poliarquía (Participación y Oposición) Madrid: Tecnos.1989

DAHL, ROBERT, La Democracia y sus Críticos. Barcelona – España: Piados. 1992

GOODIN, Robert y Hans-Dieter Klingemann (eds) Nuevo Manual de Ciencia Política. Madrid: Istmo. 2001

HELD, David. Modelos de Democracia. Madrid: Alianza. 1996

JAUREGUI, Gurutz. La democracia planetaria. Barcelona (España); Editorial Nobel, 2000.

LINZ, Juan y Alfred STEPAN (1996): “Hacia la consolidación democrática”, en La Política, núm. 2

LINZ, Juan. “Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?” En Linz y Valenzuela. The failure of presidential democracy. Johns Hopkins university press. 1994

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia. Barcelona - España: Ariel. 2000

NOHLEN, Dieter. Descentralización política y consolidación democrática. Caracas: Editorial Nueva Sociedad. 1991.

KORNBLITH, Miriam. Venezuela en los 90 (Las crisis de la democracia) Caracas: Ediciones IESA-Universidad Central de Venezuela. 1998.

SARTORI, GIOVANNI, Teoría de la Democracia. Los problemas Clásicos. Madrid: Alianza Editorial. 1988

# **“Incidencia de las políticas sociales en la construcción de la ciudadanía. Configuración del espacio público en la ciudad de Corrientes.”**

*Laura Marcela González Foutel*

*lamargonfou@yahoo.com.ar*

Centro de Estudios Sociales – Universidad Nacional del Nordeste

## **1. Introducción y presentación del artículo.**

La ponencia reúne un conjunto de reflexiones en torno a los primeros resultados del proyecto “Procesos y estrategias de inclusión. Un estudio sobre los aportes e incidencia del Estado, las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil”, el cual se desarrolla desde principios del año 2009, en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Nordeste.

Este trabajo se orienta a describir y analizar una muestra de programas y acciones desplegados en la ciudad de Corrientes, en el marco de las políticas públicas gestionadas por el Estado – a nivel nacional, provincial y municipal –.

Los datos empíricos se han construido mediante la consulta y la sistematización de la documentación oficial y entrevistas semi – estructurada a referentes e informantes claves. Los aspectos analizados se centran tanto en la focalización de los grupos destinatarios como en la diversificación de las estrategias y procesos de inclusión promovidos.

Se entiende que estos programas constituyen espacios concretos donde se juegan y entablan cierto tipo de prácticas y formas de relacionamiento entre Estado y sociedad civil. Por ello, interesa observar cómo se configura este ámbito, analizando el impacto que las políticas sociales tienen sobre la construcción de ciudadanía, en términos de los niveles de participación que habilitan como la gestión del espacio público que propician.

El presente artículo se organiza en tres instancias, la primera expone una introducción general del estudio en curso y del artículo. Para la segunda, se hace referencia al estado de las políticas públicas y las políticas sociales, se hace hincapié en el escenario actual, sus definiciones y la caracterización que adquieren las mismas en el contexto neoliberal. En tanto la tercera, se centra en explicitar tanto las posibles vinculaciones entre las políticas sociales y el espacio público, y como la influencia de ambos convergen en la construcción de ciudadanía en la ciudad de Corrientes.

## **2. Estado de las políticas públicas y las políticas sociales**

### **a. El escenario actual**

América Latina en los últimos treinta años ha experimentado cambios políticos significativos. En gran parte de los países de la región el retorno a la democracia no trajo aparejado las transformaciones sociales esperadas, debido a que al mismo tiempo que se restauraban las instituciones, se promovieron un conjunto de reformas neoliberales dictadas por las agencias multilaterales. Los Estados democráticos han provocado expectativas en la sociedad que no se cumplieron en la práctica porque los mismos no han sido capaces de producir y distribuir los bienes necesarios para garantizar los derechos de la ciudadanía (Przeworski, 1998). Esto ha estimulado diversos sentimientos adversos hacia el accionar político como apatía, despolitización y desencanto (Adelantado – Scherer, 2008).

Si se caracteriza a las sociedades latinoamericanas se puede señalar que están atravesadas por múltiples segmentaciones – desde los planos económicos, regionales y étnicos – lo que se traduce en una disparidad del poder institucional y territorial. En este marco la desigual concentración de la

riqueza, de los ingresos y de las oportunidades, la reproducción del poder de las elites y la secular exclusión social, económica y política de amplias capas de la población, tensiona las aspiraciones democráticas (Scherer, 2000).

Algunos autores tales como Ramió y Salvador (2005), Engerman y Sokoloff (2002) asocian la insatisfacción respecto del funcionamiento de la democracia con la debilidad de las instituciones públicas y administrativas. Señalan, así, dos factores para tal debilidad:

1) El desarrollo del modelo presidencialista, porque estimula los liderazgos carismáticos, cierta dificultad en la institucionalización de los partidos políticos; la gestión no es acumulativa, ya que cada una teje nuevas redes en un contexto de presión de clientelismo de partido. Por ello, existe una incapacidad de instalar el modelo de funcionario de carrera efectivo, basado en la objetividad, el mérito, la capacidad y la carrera administrativa.

2) El arraigo y la simbiosis de la desigualdad en el sistema político. Elemento clave para comprender el déficit de ciudadanía democrática. Las instituciones expresan las condiciones de desigualdad existentes pero a su vez, contribuyen a legitimar y perpetuar tales condiciones; originándose así una relación circular entre desigualdad e institucionalidad.

La consolidación de un modelo económico excluyente es el factor central para comprender la inconsistencia de las instituciones democráticas. La recuperación de la democracia no ha impedido que persista un enorme déficit de ciudadanía social y civil, que se manifiesta en la desigualdad de ingresos, la extensión de la pobreza y el acceso al empleo regular. Altos niveles de desigualdad tienen a destruir la noción misma de ciudadanía, y la pobreza torna a buena parte de la población en candidata a las prácticas clientelares y de cooptación (Adelantado y Scherer, 2008). De este modo, el desempleo y la retracción estatal, combinados, amplificaron la pérdida de redes de protección social y de las formas clásicas de inserción de la ciudadanía (Repetto y Moro: 2004).

La convergencia entre elevada desigualdad social y escasa calidad democrática desemboca en las políticas sociales focalizadas. Las que a su vez, en una relación circular, se constituyen en fenómenos que retroalimenta la institucionalización de la debilidad de la democracia y de la de la desigualdad (Adelantado y Scherer - 2008). Desde el Estado se impulsaron cambios significativos en la intervención de los diversos sectores sociales, propiciando la descentralización y la focalización de las políticas sociales; fenómenos que modifican a las gestiones de las mismas. En el caso de la descentralización se trata de la observación crítica a la capacidad del nivel central para administrar los servicios sociales a lo largo de todo el territorio nacional, promoviendo de esta manera, la transferencia de responsabilidades a esferas subnacionales. En cuanto la focalización, implica una mirada crítica sobre la modalidad universalista tradicional de los diferentes servicios y el cuestionamiento a ineficiencia de los programas en cuanto a los sectores más vulnerables, lo que provocó la concentración en ciertos sectores de la población (Repetto y Moro, 2004).

Esta situación implicó una concepción hegemónica de lo económico por sobre lo social, en detrimento del acceso igualitaria a bienes y servicios de calidad. En este contexto, como lo sostienen Repetto y Moro (2004: 170) la propia lógica del sector público -la falta de continuidad institucional y de políticas ante los cambios de gestión, asociadas a la rotación de funcionarios, las marchas y contramarchas de las reformas- terminó alimentando la duplicación, superposición y poca claridad en la división de funciones, objetivos y responsabilidades.

Los autores que analizan los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, destacan la intervención de dos factores fundamentales, en función de los cuáles se configuran las interpelaciones del Estado a la ciudadanía y los espacios de articulación entre ambos actores, profundizando las tensiones anteriormente comentadas, o favoreciendo su ruptura. Estos dos factores fundamentales están asociados a las instituciones, por un lado, que promueven e

implementan las políticas sociales, porque las mismas se constituyen en el espacio concreto y central donde se conjugan normativas y prácticas para la gestión. Por lo tanto las instituciones se definen en tanto facilitadores como obstaculizadores de canales de acción para con los actores y con la gestión que se implementa.

Por otra parte, aparece específicamente, la gestión como espacio articulador entre las demandas ciudadanas y las capacidades administrativas e institucionales del proyecto a implantarse. Como lo afirman Chiara y Di Virgilio en Repetto (2009: 10) “la gestión es vista como espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que – en esos espacios – juegan sus apuestas estratégicas. Así concebida, la gestión opera como “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población”. Entonces la gestión tiene como punto de partida, dos ideas fundamentales, la primera que no hay políticas por encima y por fuera de la dinámica general de la sociedad; y la otra, que no hay políticas por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación<sup>3</sup>. En este sentido, el campo de la gestión, se conforma como una problemática básica donde es recurrente visualizar la escisión entre política y las cuestiones técnicas referidas a la implementación de los programas o proyectos en las distintas instituciones. En el contexto de América Latina – en general – estas instancias son concebidas como dos entidades que no se imbrican e influyen. Martínez Nogueira (2007) sostiene que esta tensión es un tema recurrente que sin embargo implica tensiones múltiples y paradojas que generan entramados de relaciones y dependencias mutuas.

Por lo tanto se puede observar y entender a la gestión de la política social como un campo de luchas y tensiones manifestado en las instituciones a través de la participación o no de los distintos actores – independientemente de la función y jerarquía de los mismos - . Si bien existen distintos mecanismos y prácticas que favorecen – en determinados contextos y territorios – la promoción de cambios sustentables en el capital social, material como simbólico de los grupos y actores que intervienen en la misma. Expresados tanto en las reglas formales e informales como en las capacidades organizativas y administrativas, la cultura institucional y sus actores que operan directa o indirectamente mediante distintos recursos de poder – ya sean políticos, económicos, ideológicos, técnico –administrativos al decir de Repetto (2008). Aunque Estado, por un lado, y sociedad civil por otro, son actores centrales en la dinámica de las políticas sociales, en cuya relación aparecen solapadamente, las concepciones de políticas públicas y políticas sociales, que suscitan múltiples definiciones y discusiones.

Para la pertinente definición de políticas públicas se siguió un trabajo clásico de Oszlak y O'Donnell (1976) en Chiara y Di Virgilio (2007) donde afirman que es el conjunto de las tomas de posición del Estado frente a una “cuestión” que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. Como tal, involucra decisiones de varias organizaciones estatales que expresan un determinado modo de intervención, las cuales no son necesariamente unívocas, homogéneas ni permanentes. Con “toma de posición” estos autores hacen referencia tanto a la acción como a la omisión de los actores sobre una determinada “cuestión”.

Por su parte, las políticas sociales, como lo sostienen Andrenacci y Repetto (2007) “suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas “sociales”. Las políticas públicas que suelen ser presentadas como sociales, en la mayor parte del mundo capitalista contemporáneo, incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos “no deseados” de los mismos.”<sup>4</sup>

## **b. Definiciones de Política Social<sup>5</sup>**

Existe una profusa literatura sobre lo que es política social, entre la cuál es posible encontrar múltiples y variadas concepciones. En este conjunto se advierten como principales definiciones las siguientes:

- a) Es el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad<sup>6</sup>.
- b) Es la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad. (Ceja, 2004)<sup>7</sup>.
- c) Por un lado, conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. Por otro, se considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Maingnon (2004)<sup>8</sup>.
- d) Incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales. Repetto (2004)<sup>9</sup>.
- e) En definitiva, Fleury (2002)<sup>10</sup> indica que la política social es una metapolítica porque provee criterios de inclusión y/o exclusión de los individuos.

### **c. Caracterización de las políticas sociales en la actualidad: entre la focalización, la individualización de la pobreza y la ciudadanía asistida**

Según Adelantado y Scherer (2008) la regulación estatal, a partir de los años 90, aparece con una nueva perspectiva para intervenir en los asuntos de aquellos que no están en condiciones de acceder ni permanecer el circuito de consumo de bienes y servicios. Esto es, la intervención se orientó, fundamentalmente al desarrollo y promoción de la modalidad asistencial, a través de “políticas de emergencia”, con la finalidad de contener protestas, el conflicto social y la legitimidad del sistema”. El Estado articulando con las políticas sociales focalizadas y las redes comunitarias, organiza y reproduce la vida de muchas personas pobres; porque tiende a desarrollar una dinámica “resocializadora” a través de múltiples planes y programas sociales, orientados a una estrategia de contención del conflicto social y de la miseria. Aquí las políticas sociales son tratadas como un asunto de gestión técnica o filantrópica y, como consecuencia, la pobreza y la desigualdad son retiradas de la arena pública – política y de su dominio de justicia, igualdad y ciudadanía.

La focalización en las políticas sociales, como se mencionó anteriormente, fue una de las ideas fuerza que guiaron a las gestiones estatales para atender a las transformaciones estructurales en la sociedad. Además es considerada como un concepto instrumental y operativo porque establece los mecanismos para determinar quienes tienen derecho a acceder a los servicios básicos que se otorgan como parte de los subsidios públicos sin embargo en su implementación y desarrollo en la esfera práctica se han encontrado diferentes debilidades.

Las debilidades se hallan relacionadas con la falta de un diagnóstico de la situación a solucionar, homologando “problema” con “carencia” por parte de las distintas agencias del Estado. Solamente aparecen como actores relevantes en este escenario de las políticas sociales, el Estado, desde sus

agencias y los grupos destinatarios. Pero los sectores sociales destinatarios - directos o indirectos -, no intervienen ni en planificación ni en la ejecución de los programas sociales provenientes de la mediación del Estado, lo influye en la falta de legitimidad y consenso. Porque son concebidos como sujetos carentes (Candia, 1998)<sup>11</sup> ideando desde el proyecto neoliberal, grupos de beneficiarios de bajo o nulo capital político, se transformaron en clientes de la ayuda expedida por el Estado. Las consecuencias de tal clientelismo afecta negativamente a varias esferas:

- a) Inhibición de la acción colectiva porque no contribuye a la construcción de ciudadanía de los beneficiarios ni desarrolla una sociedad civil autónoma. Asimismo destruye la autoestima y la confianza de los pobres, a quienes se les enseña que para mejorar sus condiciones de vida tienen que dejar de lado sus derechos políticos.
- b) Contribución a la confusión entre Estado y partidos políticos, socava la democracia al promover una relación vertical entre el Estado y la sociedad e impide la eficiencia y la eficacia de los programas sociales, pues hace que en los cargos de dirección se nombre a quienes profesan fidelidad partidaria independientemente de sus capacidades técnicas y gerenciales. (Shefner, 2001; Adelantado y Scherer, 2008)

Se sigue a Del Bono (2004: 7 – 8) cuando afirma que “la reestructuración de la economía y las reformas del Estado agudizaron no sólo la desigualdad social sino también la desigualdad política; muchas personas se encuentran en una desigual capacidad de acceso a las necesidades básicas y este hecho genera efectos políticos y culturales que impactan directamente sobre los derechos de ciudadanía, abriendo la posibilidad de prácticas clientelares. La democracia, en tanto sistema de participación política de los ciudadanos y la política en tanto herramienta para la solución de los problemas y satisfacción de los intereses de la mayoría de la sociedad, pierde centralidad”, porque probablemente, los excluidos de la sociedad moderna y sin posibilidades de insertarse a ella, no poseen los recursos de acción colectiva de que disponen los incluidos para traducir sus demandas en derechos en tanto que presentan serias dificultades de organización, a causa de la disgregación producida en el plano de las relaciones sociales.

Esto está vinculado con la fuerte reestructuración y redefinición de los derechos sociales que según Alonso (2000) adquieren una caracterización relacionado con la desmaterialización, individualización y fragmentación.

- a) Desmaterialización porque las políticas universales han girado hacia políticas focalizadas en grupos, franjas sociales y segmentos excluidos de los mercados de trabajo, que sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista.
- b) Individualización de los derechos sociales ha marcado el proceso de sustitución de una ciudadanía social fundamentada sobre el carácter colectivo de las necesidades históricamente construidas, por una progresiva gestión privada de los riesgos.
- c) Fragmentación porque la sustitución de la ciudadanía asociada a las políticas sociales de corte universal (aunque restringida) por una ciudadanía precaria se relaciona fundamentalmente con dos procesos: la pérdida de la centralidad del trabajo como mecanismo de integración social y la implementación de un nuevo patrón de políticas sociales.

### **3. El estudio de las políticas sociales en la ciudad de Corrientes.**

#### **a. Breve descripción metodológica.**

Los datos logrados son productos de la consulta y la sistematización de la documentación oficial como de las entrevistas semi – estructuradas e informales que se mantuvieron con informantes



claves de diversas acciones y programaciones.

### **a.1 ¿Dónde se relevó la información?**

En cuanto a la esfera de la Nación según la información brindada por el Centro de Referencia de Desarrollo Social de la Nación en Corrientes, la mayoría de los Programas se implementaban en el interior de la provincia. Excepto aquellas experiencias como Juana Azurduy y Primeros Años –que se implementaba junto a la Municipalidad – y el Banquito de la Buena Fe – en conjunto con la esfera provincial -.

En lo referente a la provincia, se registró y analizó dos espacios institucionalizados – la Dirección de Desarrollo Comunitario y la Dirección de Programación Social – ambas dependientes de la Subsecretaría de Acción Social.

Y en la Municipalidad, se recabó datos de la Dirección de Políticas Sociales, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Comunitario. Según la entrevista el objetivo central de la dependencia es la “construcción de ciudadanía”. A través de distintas acciones cuyos destinatarios están identificados tanto por etapa evolutiva – niños, jóvenes - como por género, - mujeres – o por carecer de un empleo estable. La mayoría de estas acciones habían sido implementadas y cuya duración fue limitada.

### **a.2 ¿Con qué características cuentan los programas?**

Los programas coincidieron en la afirmación de intentar trabajar e implementar las acciones de manera coordinada, ya sea de manera horizontal- esto es a través de otros ministerios o dependencias – como de forma vertical, con otras esferas del gobierno, con lo cual lograrían la optimización de los recursos humanos y financieros. Pero permanecían tensiones entre las esferas de gobierno por cuestiones presupuestarias y políticas. Asimismo el territorio seleccionado para la ejecución fueron aquellos barrios de la periferia de la ciudad, los cuales poseen altos niveles de vulnerabilidad socio – económica.

El perfil de quienes diseñaron y ejecutaron los programas fueron grupos de equipos técnicos y profesionales de distintos campos como psicólogos, abogados, asistentes sociales y educadores / profesores. Asimismo, estudiantes de estas carreras. En ciertos casos se mantuvieron en sus puestos laborales mediante un convenio con el área a través de contratos de locación o becas. Excepto los especialistas (médicos, asesores o técnicos) que realizaron intervenciones específicas y fueron retribuidos económica y puntualmente desde el programa. Tangencialmente participaron organizaciones de la sociedad civil, comisiones vecinales como asociaciones.

La selección de los beneficiarios fue dada por el relevamiento mediante la visita a los barrios y la comprobación de la vulnerabilidad socio – económica a través de la aplicación de encuestas o grillas confeccionadas para tal fin. Esta forma también funcionó como canal de comunicación para informar sobre los programas a ejecutar, identificando asimismo a los líderes vecinales.

Como se mencionó la población destinataria fue identificada por la carencia o ausencia de bienes o servicios, a su vez por franja etaria – niños, adolescentes /jóvenes – o por género.

#### **Clasificación de los programas según sus propósitos<sup>12</sup>**

| Objetivos | Área / Programas <sup>13</sup> | Dependencia que gestiona | Dependencia que gestiona |
|-----------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|
|-----------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|

|                                                                    |                                                                                                                               |                       |                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Reinserción Productiva                                             | Programa de Asistencia y Promoción Integral Comunidades en riesgo social                                                      | Provincial            | Cartoneros Carreros Ladrilleros Pescadores                      |
|                                                                    | Banquito de la Buena Fe                                                                                                       | Nacional – Provincial | Personas desempleadas                                           |
|                                                                    | Expo – barrios Micro – emprendimientos.                                                                                       | Municipal             | Personas desempleadas                                           |
| Recreativos / Deportivos                                           | Programa de Asistencia y Promoción Integral Comunidades en riesgo social                                                      | Provincial            | Carreros Ladrilleros Pescadores Cartoneros                      |
|                                                                    | Promoción y Asistencia a la Tercera Edad: Club de los Abuelos                                                                 |                       | Personas de la Tercera edad                                     |
|                                                                    | Escuelita de fútbol                                                                                                           | Municipal             | Niños                                                           |
| Capacitación Laboral                                               | Banquito de la Buena Fe                                                                                                       | Nacional - Provincial | Personas desempleadas                                           |
|                                                                    | Juana Azurduy                                                                                                                 | Nacional – Municipal  | Mujeres                                                         |
|                                                                    | Fortalecer Convivencia Social Promoción de las organizaciones de la Sociedad Civil                                            | Provincial            | Equipos técnicos de otras áreas.                                |
|                                                                    | Formación en oficios                                                                                                          |                       | Adolescentes / jóvenes vulnerables                              |
| Atención a la Salud Física y Psicológica                           | Atención al Celíaco Promoción y Asistencia a la Tercera Edad: Club de los Abuelos Ex Combatientes                             | Provincial            | Enfermos celíacos Personas de la tercera edad Ex - combatientes |
| Asistencia a los grupos vulnerables según género o etapa evolutiva | Atención Madres Adolescentes Asistencia a la víctima - Trata de personas. Ex – combatientes Promoción Humana y de la Juventud | Provincial            | Mujeres adolescentes Mujeres Ex - combatientes                  |

Es interesante resaltar que la escasez de recursos económicos fue el mayor y principal obstáculo señalado, desde la esfera provincial y municipal, para la implementación y puesta en marcha de los distintos programas. Las agencias dependientes de la Subsecretaría de Acción Social han asegurado que el área denominada **Ayuda Directa**, se encargaba de distribuir los recursos a las demás secciones y programas según el grado de emergencia que sostengan las demandas.

#### **b. Algunas reflexiones en torno a los primeros resultados.**

#### **Políticas sociales y construcción de ciudadanía**

El territorio de la ciudad de Corrientes se configura como un campo heterogéneo en cuanto a la implementación de sus estrategias y programas de inclusión hacia la población. La caracterización por las acciones focalizadas de los destinatarios o los beneficiarios es actuar sobre un grupo de personas vulnerables, de escasos capital social, provenientes de sectores periféricos y con una gran diversidad en intereses y necesidades.

Asimismo este conjunto de estrategias que opera en el campo de las políticas sociales resulta superpuesto respecto a los niveles/ámbitos gubernamentales involucrados, por lo tanto quedan desaprovechados los recursos humanos y económicos como desdibujados sus finalidades u objetivos últimos. Así las coordinaciones tienen consecuencias poco efectivas y eficaces. Es innegable que existen tensiones políticas, económicas, culturales, territoriales, administrativas e institucionales tanto en la implementación como en la ejecución de las acciones, sin embargo las áreas estatales involucradas no las visualizan como tales; en todo caso son comprendidas como obstáculos irreversibles. Esto pone de manifiesto que quienes diseñan e implementan las estrategias carecen de capacidades o herramientas administrativas e institucionales como de evaluación que permitan dinamizar la gestión en la cual se desempeñan.

Los efectos de las estrategias observadas y analizadas son inmediatos y centrados en la satisfacción de necesidades materiales urgentes, se orientan a cubrir gastos puntuales o conceder módulos alimentarios, vales para supermercados, entre otros. Se pudo conocer que en ciertos casos, se implementan capacitaciones como expresión holística, integradora de las acciones pero estos dispositivos no llegan a plantear rupturas en relación con las pautas culturales y los esquemas mentales y/o conductuales socialmente arraigados. Vale decir, los cursos son breves y los contenidos se relacionan con el género de los beneficiarios, esto es por ejemplo: Peluquería, Manualidades, Venta de Artesanías – para las mujeres – y Carpintería, Herrería, elaboración de ladrillos – para los varones -. Puede pensarse que los mismos contribuyen a que sus beneficiarios integren el mercado productivo desde puestos precarios, o bien desde la informalidad en la comercialización de los productos y/o servicios que pudieran ofrecer. Debido a que estos aprendizajes persiguen el objetivo de paliar la falta de empleos estables que aseguren la reinserción socio – productiva. Por ello se puede asociar que estos dispositivos mantienen una lógica filantrópica más que una línea de gestión de la participación de la población involucrada en alcanzar niveles de satisfacción en cuanto lo material como en lo simbólico.

Por lo observado, en la ciudad de Corrientes, las políticas públicas no están orientadas a largo plazo, porque los programas se caracterizan por una función netamente parcializada y fragmentada, por atender cuestiones específicas, reproduciendo las desigualdades sociales. Entonces estas acciones de ayuda perpetúan la matriz conservadora ya que siguen formando sujetos dependientes de las prácticas y determinaciones del Estado, negando su condición de sujetos de derechos e interpellándolos como objetos de las políticas compensatorias (Satriano, 2006; Bustelo 1999). Por ello se sostiene que las políticas sociales en esta ciudad favorecen la desprotección de los sujetos y las comunidades en cuanto sus derechos sociales, civiles como políticos.

El espacio que se genera con las puestas en marcha de las acciones como los procesos de inclusión devela una relación determinada entre la sociedad y el Estado. Aquí, el Estado no se presenta como ausente y desligado sino que propone estrategias de supervivencia a una sociedad fragmentada. Se puede sostener que la intervención estatal no imparte iniciativas que potencien positivamente un cambio hacia la participación de los ciudadanos en las políticas sociales.

### **Políticas sociales: estrategias de inclusión y configuración del espacio público.**

Otro punto que es importante señalar es la constricción del espacio público – entendido como lo describen tanto Arendt, H. como Habermas, J. , como aquel espacio de apariencias que posibilita a sus miembros la vinculación y distancia necesarias para actuar en común, en aras de objetivos

colectivos (Vicherat Mattar, D. 2007) 14. Es una categoría donde se fundamentan, a la vez, los aspectos privados y públicos de los miembros de una sociedad, en tanto hace referencia al horizonte de interacción intersubjetivo a través del cual las personas dotan de sentido su vida política, económica y social. Por ello, los espacios públicos son por naturaleza espacios políticos. La reducción a la que está sometido el espacio público a partir de la implementación de políticas sociales focalizadas, tiende a debilitar los lazos sociales y alejar a ciertos sectores sociales de la participación de derechos sociales como políticos.

Al decir de Calderón, F. (2007: 53) “el espacio público es el lugar de “encuentro” de los ciudadanos donde se debate y genera opinión pública. Se trata del lugar donde se crea lazo político entre los ciudadanos y donde éstos participan de la política. Esta idea de espacio público supone la existencia de actores e individuos con autonomía y capacidad de plantear y argumentar sus ideas y opiniones sobre la vida en común; es, en fin, el lugar donde se debate y se discuten las prioridades y metas de una sociedad. El espacio público es, entonces, el lugar de participación y expresión política”.

Sin embargo, en el análisis y la revisión de las diferentes acciones provenientes del Estado tendientes a revertir aspectos vulnerables de la vida cotidiana de cierto sector de la población resultan limitados. Porque estas estrategias se configuran como un campo tenso y complejo que amparado bajo normas y regulaciones de corte neoliberal restringen la participación y el encuentro de todos los agentes sociales involucrados en lo que se denomina espacio público. La participación de los sectores vulnerables de la sociedad queda teñida de pedidos, reclamos o exigencias hacia el Estado, en ciertos casos traducidos en conductas clientelares. Por lo tanto se agudiza la decisión de no participar más que en aquello que las esferas gubernamentales precisan como necesario. El peligro de estas conductas es el abandono al cumplimiento y al ejercicio de los derechos políticos, civiles, sociales, culturales y económicos que cada ciudadano posee por pertenecer al territorio simbólico y material de la ciudad de Corrientes.

A través de las políticas públicas y las políticas sociales se vienen desarrollando en torno a programas y acciones dirigidos a sectores vulnerables y funcionan como paliativos de realidades emergentes como desocupación de personas adultas, capacitación en oficios a jóvenes vulnerables, atención primaria de la salud para niños y personas de la tercera edad, entre otros. De tal manera que las políticas sociales juegan un papel importante en las prácticas sociales porque incorporan y desarrollan conocimientos en el proceso de reproducir o cambiar la estructura social; del mismo modo delimitando las posibilidades y límites de la intervención en la comunidad. (Fleury, S. 2007) Si bien existe el ejercicio de los derechos sociales este se mantiene cubierto de ciertas paradojas como los comportamientos sumisos a la necesidad material que está insatisfecha – como ser puestos laborales precarios e inestables, conformación o asentamiento de una identidad desde la carencia, no de la posibilidad de problematizar cuestiones elementales – como salud, educación, vivienda, trabajo, entre otros, y de la participación de las líneas estrategias necesarias para superarlas. Debido a la inhabilitación de estos ciudadanos en la construcción de espacios colectivos que amplíen los derechos y responsabilidades comunes. Perpetuando la pasividad y la dependencia de los mismos porque se realiza una cobertura parcial al acceso a necesidades básicas materiales, prolongando un ciclo de vinculación perversa, el cual agrava y profundiza la fragmentación de lazos solidarios de la comunidad.

Como lo sostiene Calderón, F. (2007: 57) “el ciudadano es el sujeto de la democracia y la ciudadanía implica la existencia de igualdad básica dada por el solo hecho de pertenecer a una comunidad política, de compartir un mismo espacio público. (...) esto convertiría al espacio público en un bien común, pues beneficiaría a todos. En ese sentido, el espacio público sería un recurso para el desarrollo humano, primero porque es legítimo y segundo porque puede constituir medio eficiente para tomar decisiones sociales colectivas”.

En cuanto al Estado, este se manifiesta paradójico, por un lado condicionado por las medidas

económicas neoliberales, por otro como impulsor de políticas sociales focalizadas cuyas finalidades parecen mantener el orden social existente. Porque tanto las estrategias y las acciones tendientes a revertir la pobreza material como simbólica de cierto sector de la ciudadanía. Al decir de Pratesi, A. (2003) estas políticas sociales se convierten en un dispositivo para controlar de manera concreta a la población vulnerable y empobrecida.

Estos dispositivos operan insistentemente en la contracción del espacio común, de la esfera pública ya que persiste la negación a ciertos sectores sociales de su identidad como ciudadanos partícipes y responsables de sus propios trayectos individuales como colectivos optando por la restricción del espacio común y público, porque mediante estos mecanismos se circunscribe el reconocimiento a ciertos agentes sociales como únicos promotores del cambio necesario para afianzar y profundizar la democracia.

## **Bibliografía**

Adelantado, J. y Scherer, E. (2008) Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. En Revista Chilena de Administración N° 11 Junio. ISSN 0717 – 6759 p. p. 117 – 134.

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2007) Universalismo, Ciudadanía y Estado en la Política Social Latinoamericana.

Bustelo, E. y Minujín, A. (2002) “Los ejes perdidos de la política social” en Papel Político, Número 14 septiembre, p.p. 59-84. [en línea] Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/losejes.pdf>

Candia, J. M. Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. En Nueva Sociedad Nro. 156 Julio-Agosto 1998, pp. 116-126.

Calderón, F. (2007) Ciudadanía y desarrollo humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 1. Calderón Fernando (coordinador). 1ª ed. Siglo XXI Editores Argentina.

Ceja Mena, C.: La política social mexicana de cara a la pobreza, Geo Crítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004, p. 1

Chiara, M. y Catenazzi, A (2007) La participación en la gestión de la política social. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. Gestión de la Política Social: Conceptos y herramientas. Prometeo/UNGS.

Fleury, S. (2002) “Políticas sociales y ciudadanía” en Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA, Número 11, p.p. 189 - 218. . [en línea] Disponible

en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales11.pdf>

Fleury, S. (2007) Los patrones de exclusión e inclusión social. En Ciudadanía y desarrollo humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 1. Calderón Fernando (coordinador). 1ª ed. Siglo XXI Editores Argentina.

Franco, R. y Lanzaro, J. (2006) Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. 1ª edición. Naciones Unidas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Maingon, T. : Política social en Venezuela 1999-2003, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Epoca, enero-abril 2004, pp. 48-49

Martínez Nogueira, R. (2007) Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales, Capítulo 2 de Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales, J.C. Cortazar Valverde (ed), Washington, BID.

Pratesi, A. R. Políticas sociales uniformes como dispositivo de control de territorios. [en línea] Disponible en <http://www.cmq.edu.mx/rri/cuba%202002/grupo/grupo2/pratesis.htm>

Procacci, G. (1999) Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados bienestar. En Ciudadanía: justicia social, identidad y participación. García, S. y Lukes, S. (compiladores) 1ª edición. Siglo XXI España.

Repetto, F. (2004) La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina, INDES.

Repetto, F. y Moro, J. (2004) Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino. En En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Bertranou, J., Palacio, J.M. y Serrano, G. (compiladores). 1ª ed. Prometeo Libros.

Satriano, C. (2006). "Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales". Revista Mad Número 15, pp. 60-73. [en línea] Disponible en: <http://csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf>

Vicherat Mattar, D. ¿Qué tienen en común la identidad, el espacio público y la democracia? Algunas reflexiones sobre los conceptos. En Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía. Segovia, O. Ediciones SUR. 2007 Santiago de Chile.

Viteri Díaz, G. (2007) Política Social: elementos para su discusión. Disponible en: [www.eumed.net/libros/2007b/297/](http://www.eumed.net/libros/2007b/297/)

## **I. DEMOCRACIA Y DEMOCRATIZACIÓN: UNA AGENDA EN REVISIÓN.**

### **1. Introducción.**

Según los argumentos formulados por Samuel Huntington (1994), hace treinta años amplias zonas del mundo<sup>1</sup> experimentaron un proceso conocido como la tercera ola de democratización, el cual trajo como resultado un aumento significativo en el número de países que cumplen los requisitos con los que Robert Dahl (1992) caracteriza una democracia<sup>2</sup>.

Al respecto, algunos estudiosos<sup>3</sup> señalan que el tipo de democracias que han emergido no se corresponden con las de las primeras democracias modernas existentes. Para decirlo con claridad, los casos de América Latina y México en particular, ilustran que la trasmisión pacífica del poder, vía la celebración periódica de elecciones libres, justas y competitivas, sigue sin resolver cuáles son los límites del poder, privilegiando con ello la convivencia simultánea de pautas de libre acceso al poder con escasa eficiencia o nulidad de mecanismos e instituciones que limiten su ejercicio, un escenario que Guillermo O'Donnell (1994) ha denominado democracia delegativa<sup>4</sup>.

Dicho problema surge porque, en general, la ciencia política contemporánea<sup>5</sup> ha limitado el estudio de la democracia al régimen político, sesgo que, si bien ofrece la seguridad de un campo de indagación bien delimitado, afronta serias dificultades si se tiene en cuenta que, como indica O'Donnell (2003:28) “el régimen democrático es un componente fundamental de la democracia, pero no agota su significado”<sup>6</sup>.

En este sentido, conviene tener claro, como indica Eugene Mazo (2005), que el estudio de la democracia deriva de dos preguntas, a saber: ¿qué condiciones hacen posible la democracia? y ¿qué condiciones la hacen estable? <sup>7</sup>. El punto es que si bien la noción minimalista de la democracia esbozada por Dahl (1992)<sup>8</sup> responde con basta precisión el primer cuestionamiento, adolece al

---

\* Este documento es una versión reducida de un artículo del mismo autor titulado “La incidencia de la institucionalización estatal en la construcción de un Estado democrático de calidad”, con el cual obtuvo el Primer lugar en el Concurso Estatal de Ensayo: ‘El desarrollo político en México: calidad de la democracia’, otorgado por el Gobierno del Estado de México, México, el 15 de enero de 2010.

\*\* Abogado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México; candidato a Maestro en Asuntos políticos y Políticas públicas por El Colegio de San Luis, México. Correo electrónico stfua@hotmail.com. El autor agradece de manera puntual el aporte teórico que de forma desinteresada le brindó Víctor Manuel Aguilera del Toro para la elaboración del presente documento.

1 La mayor parte de ellas, nunca antes democratizadas y entre las cuales se incluye América Latina, siendo México, bajo este entendido, un caso tardío.

2 Entendida como aquella sociedad donde existe la celebración periódica de elecciones libres, justas y competitivas con diversidad de fuentes de información.

3 Cfr. Guillermo O'Donnell (1999).

4 Para describir un escenario donde la ciudadanía se limita al ejercicio de votar cada cierto tiempo sin mayores garantías ante la ausencia de controles que medien los abusos en el ejercicio del poder de parte de aquellos que resultan triunfadores en una elección.

5 Cabe advertir que dicha expresión restringe la revisión de los temas abordados al mundo literario occidental, haciendo particular énfasis en Europa y Estados Unidos, sin embargo, para efectos prácticos en el presente texto se opta por referir asimismo a Latinoamérica, una zona cuya inclusión ha sido constantemente cuestionada.

6 Según observa O'Donnell (1999) dicho inconveniente deriva de que el grueso de los estudios sobre democratización han fundamentado sus análisis en dos razonamientos, a saber: el uso de un concepto mínimo procedimental de democracia (inspirado por Dahl) centrado en el acceso al poder y la apreciación de la democracia como un estado acabado que resulta de un proceso lineal temporal que, de un extremo autoritario, transita a una etapa de liberalización, dando paso a la democratización, y abre la puerta para el afianzamiento de la democracia o consolidación.

7 Un problema que la teoría del cambio de régimen ha estudiado con especial ahínco. Al respecto, se sugiere revisar los textos de Juan Linz y Alfred C. Stepan (1978); Leonardo Morlino (1985) y O'Donnell et al. (1994).

8 Con bastante aceptación bajo el nombre de poliarquía, para referirse aquel orden político que resulta de la celebración periódica de elecciones libres con múltiples fuentes informativas y condiciones que posibilitan la libre

intentar definir ¿qué hace prosperar a la democracia? <sup>9</sup> .

El argumento a destacar es que, pese a que se ha privilegiado el estudio de la democracia bajo un enfoque que centra su atención en el análisis sobre las pautas de acceso al poder, esta no se ocupa solo de dirimir las disputas de titularidad del poder, sino que connota un orden que refiere al hacer de la política más allá de la celebración de elecciones e involucra el entendimiento y estudio del poder bajo parámetros cualitativos<sup>10</sup> . Por ello es que desde hace poco más de una década se ha venido afianzando la observación de que la democracia expresa un orden político que sobrepasa la mera existencia de mecanismos competitivos<sup>11</sup> .

Tales inconvenientes han motivado a que un número cada vez más significativo de académicos<sup>12</sup> se hayan dado a la tarea de estudiar el afianzamiento de la democracia bajo una nueva agenda académica conocida actualmente como calidad de la democracia.

## *2. De la democratización a la calidad de la democracia.*

El agudo proceso de transformación política experimentado por América Latina en el último cuarto del Siglo XX, estudiado bajo el rótulo de democratización, ha servido, según observa Gerardo Munck (2002) para designar tres escenarios diferentes, que van desde a) la transición de gobiernos autoritarios y su reemplazo por regímenes democráticos, b) el fortalecimiento de las instituciones al interior de las democracias una vez completada la transición, y c) la preocupación por la presencia de una serie de problemas vinculados con los excesos que diferentes actores políticos cometen al interior del Estado en perjuicio de amplios sectores sociales y la ausencia de controles claros que eviten tales abusos<sup>13</sup> .

Por ello es que desde hace una década el término calidad de la democracia ha tomado creciente importancia para referirse al grado de interrelación entre la sociedad y el Estado así como a las dificultades derivadas de la ausencia o insuficiencia de mecanismos institucionales que permitan a la primera contener el abuso de poder del segundo <sup>14</sup>.

En este sentido, pese a que dicho concepto resulta todavía un tópico en discusión, ya que ha sido duramente criticado porque cuestiona el enfoque dominante<sup>15</sup> con el que la ciencia política ha abordado el estudio de la democracia, llevando su análisis de regreso a la discusión de si es necesario incluir estándares cualitativos para valorar el contenido de las instituciones políticas, el tema se ha constituido como un referente significativo.

## *3. Calidad de la democracia: un concepto en boga.*

Para Leonardo Morlino (2005:260) democracia de calidad es “aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y

expresión de ideas así como la construcción de consensos mayoritarios.

9 Un punto abordado en forma imprecisa bajo la noción de consolidación democrática sobre la cual Gerardo Munck expone que, si bien se han esbozado una buena cantidad de acepciones, conviene por claridad que “se deje de hacer referencias a distintas versiones de dicho concepto y se centre el debate en cambio en estos otros dos: la estabilidad de la democracia y la calidad de la democracia” (2002:592).

10 Al respecto, Giovanni Sartori (1999) afirma que la noción de democracia refiere significados diversos, en primer lugar como principio de legitimidad, en segundo como sistema para resolver las dificultades derivadas del ejercicio (no únicamente titularidad) del poder y en tercer lugar como un ideal.

11 Según Cornelius Castoriadis (1996) este punto ha sido históricamente desdeñado por la ciencia política, lo que ha repercutido en el sentido que se le otorga y ha impactado los alcances de las argumentaciones explicativas que se formulan para dar cuenta de la realidad política.

12 Entre los que destacan O'Donnell (1997, 2003); Arend Lijphart (1999); David Altman y Aníbal Pérez-Liñán (1999, 2002); Morlino (2005); Larry Diamond (2003); Frances Hagopian (2005); Jorge Vargas-Cullell (2003); Rodrigo Arocena (2005) y Svetlozr Andreev (2005).

13 Una argumentación explicativa que genera más problemas de los que resuelve, porque involucra bajo una misma noción tanto el cambio de régimen como el fortalecimiento institucional y la superación de los conflictos derivados de la relación entre el Estado y la sociedad.

14 Conviene decir que los autores no desconocen las críticas formuladas a dicho concepto. Para una revisión en este sentido se sugiere consultar Sebastián Mazzuca (2007).

15 Que fundamenta el estudio de la democracia a razón de intentar distinguir entre la enumeración de los ideales y lo que se consideran las democracias realmente existentes.



la igualdad de los ciudadanos”. Por su parte O’Donnell señala que calidad de la democracia es una expresión que alude a la “existencia de diferentes grados de democracia o, equivalentemente, de democraticidad” (2003:117).

En todo caso, cualquiera que sea la acepción que se elija para identificarla, es importante destacar que dicha noción resulta una herramienta conceptual útil, ya que trasciende la visión dominante de la democracia y propone su reconsideración como un proceso que involucra el entrecruzamiento de distintos factores que refieren en diversa medida la relación Estado-sociedad, concretamente al grado de efectividad de la ciudadanía, ya que apuntan la preocupación por la eficiencia administrativa del Estado así como a la contención del abuso del poder en detrimento de la sociedad.

En cuanto a su origen, si bien existe una corriente de opinión mayoritaria<sup>16</sup> que señala a Morlino como el creador del concepto, no resulta claro<sup>17</sup> cuál es el principio de esta noción terminológica. El término se ha conformado de distintas fuentes que coinciden en indicar que el estudio de la democracia bajo los parámetros tradicionales de la teoría política no resulta suficiente para dar una explicación satisfactoria de los problemas que aquejan a la mayoría de las democracias surgidas en la “tercera ola”, ya que se trata de un cuerpo teórico que sobredimensiona el impacto de las elecciones y privilegia la caracterización de la democracia como un estado finito<sup>18</sup>.

Ante tales inconvenientes y pese a las críticas que ha recibido<sup>19</sup>, el concepto de calidad de la democracia ha tomado cada vez mayor relevancia principalmente por tres motivos, a saber: primero, que la dicotomía autoritarismo-democracia es hoy prácticamente inoperante para el estudio de aquellas regiones que se democratizaron con el advenimiento de la “tercera ola”<sup>20</sup>; segundo, por la necesidad de desagregar el estudio de la realidad política como el resultado del entrecruzamiento de distintos factores, y tercero, por la capacidad de dicho concepto para enfatizar la significación de la democracia más allá de las elecciones. Hoy su uso mayoritario refiere al grado de interrelación que existe entre el Estado y la sociedad respecto al ejercicio y abuso del poder, concepto que enfatizó la necesidad de definir y fortalecer lo que en la teoría política se conoce como “ingeniería constitucional”.

Si bien la observación de Linz no se corresponde en forma estricta con el significado actual del concepto, coincide con la mayor parte de los estudiosos que han enunciado su uso en la necesidad de revisar los arreglos institucionales al interior de las nuevas democracias a la vez que reconoce los inconvenientes de conceptualizar la democracia exclusivamente como un mecanismo competitivo<sup>21</sup>.

En este sentido, a pesar de la importante proliferación de propuestas para estandarizar su significado<sup>22</sup>, son dos las que mayor aceptación han tenido en el abordaje de la calidad democrática. Por una parte, los planteamientos expuestos por Morlino (2005) quien identifica a la democracia como un orden político que se ocupa por igual del cumplimiento de procedimientos, como del cuidado de un contenido sustancial traducido en derechos, así como de los resultados que se

---

16 Apoyada por Hagopian (2005) y Andreev (2005).

17 Como muestran los trabajos pioneros de Altman y Pérez-Liñán (1999, 2002) y Lijphart (1999).

18 Supuesto que, como señalan algunos teóricos (Manuel Alcántara, 1994; O’Donnell, 1996; Morlino, 2005), privilegia el sesgo, la imprecisión y la vaguedad. En este sentido, conviene indicar que tales dificultades se deben entre otros motivos a que dicho abordaje se ha sustentado descartando (en relación al tiempo) la probabilidad de regresiones o quiebras de las democracias una vez conquistado el umbral de elecciones limpias.

19 La mayor parte de ellas coincidentes en que confunde más de lo que aclara (Mazzuca, 2007) y que sobrecarga el significado de su objeto de estudio (Sartori, 2004).

20 El punto es que si bien ello no ignora los casos de regresión así como aquellos escenarios donde el orden de relaciones entre sociedad e instituciones es todavía muy desigual y excluyente, la celebración de elecciones limpias para constituir autoridades se ha erigido como forma predominante.

21 En este sentido, aunque no se tuvo antes de 2003 un referente suficientemente sólido que definiera la noción de calidad de la democracia, es justo decir que Lijphart (1999) formuló el primer estudio que se conoce sobre dicho tópico como referente del grado de desarrollo político de una sociedad. Sin embargo, tal propuesta no ha recibido suficiente atención en la bibliografía producida sobre el tema porque se objeta que incluyó bajo un mismo parámetro factores tan disímiles como la representación y la participación de la mujer en la política así como la igualdad política en relación al bienestar material, pasando por corrupción y algunas otras observaciones de tipo institucional.

22 Cfr. Levine y Molina (2007a; 2007b).

expresan en la satisfacción de la ciudadanía para con las autoridades libremente elegidas<sup>23</sup>. Por otro, la propuesta<sup>24</sup> formulada por O'Donnell (2003) quien opta por identificarla como una forma de Estado que se ocupa simultáneamente tanto del acceso como del ejercicio del poder<sup>25</sup>.

Por ello es que la propuesta de O'Donnell resulta más exacta, ya que al referirse a la democracia como un tipo de Estado su razonamiento recalca en el reconocimiento de que en toda democracia existe una lógica legal que sanciona y respalda con su supremacía el control de los medios de coerción. En este sentido, la calidad de una democracia, según observa Hagopian (2005), no solo conlleva el cuidado de determinadas garantías electivas sino también y fundamentalmente de gobiernos que rindan cuentas ante otros agentes del Estado y ante los ciudadanos.

El punto es que, una vez conquistado un funcionamiento razonablemente efectivo de mecanismos para acceder en forma libre, justa y competitiva al poder, entonces el gran reto de la democracia consiste en asegurar las condiciones mínimas para que el poder del que disponen aquellos que resultan vencedores sea ejercido de manera responsable, que el día de hoy hace frente al desafío de preguntarse: ¿y después de las elecciones, qué?

El tema conduce a la necesidad de construir Estados formalmente institucionalizados que permitan el surgimiento de democracias de calidad, si bien la tarea no es sencilla, resulta una cuestión crucial a resolver, si se desea hacer de la democracia un orden que en efecto permita un desarrollo más equilibrado de la sociedad.

## II. ESTADO E INSTITUCIONES.

### *1. La institucionalización estatal.*

El funcionamiento de un sistema político está condicionado, principalmente, por las instituciones<sup>26</sup>. A decir de Douglass North, entendemos por instituciones “las reglas del juego en una sociedad y su función principal consiste en reducir la incertidumbre al establecer una estructura estable de interacción humana” (1993:16).

En este sentido las instituciones son capaces de incluir y excluir actores respecto a la deliberación, elaboración y ejecución de demandas y políticas públicas; amen de poder transformar muchas voces en pocas, con lo que inducen pautas de representación o de minimización de problemas de acción colectiva, e incluso procesan las preferencias de cierto número de actores conforme a reglas y con eso fomentan un cálculo anticipado respecto a la probabilidad de distribución de recursos (O'Donnell, 1994:58-60).

North destaca que el derecho, la función legislativa y la impartición de justicia son elementos por demás importantes, ya que es en los dos primeros donde se especifican las reglas fundamentales de cooperación y competencia sociales, además de que son las leyes las que estructuran los derechos de propiedad, entre otros, encargándose el sistema judicial de aplicar dichas disposiciones y de castigar sus desviaciones (1994:20-32). Viendo así las cosas el Estado es una institución en la medida que es a través de este que se establecen las limitaciones de la interacción humana y el ejercicio del poder estatal se regula<sup>27</sup>.

Un Estado, entonces, se encontrará formalmente institucionalizado<sup>28</sup> cuando convergen los siguientes elementos: 1) sus miembros, funcionarios y directivos de dicha asociación política se

23 Corriente a la que se han sumado, Andreev, Diamond y Hagopian.

24 Que ha constituido una corriente de la cual participan Altman, Pérez-Liñán, Arocena y Vargas-Cullell.

25 Si bien la democracia connota más que procedimientos competitivos de elección de autoridades, tanto el contenido de derechos que enuncia así como el interés por los resultados en relación a la satisfacción de la sociedad, tales tópicos confluyen invariablemente en el tema de la legalidad como atributo esencial del Estado en toda sociedad democrática.

26 Es de obviarse que el buen o mal funcionamiento de un sistema político dado se encuentra condicionado por diversas variables, pero para fines de este documento nos enfocaremos intencionalmente en aquellas referentes a las instituciones.

27 De acuerdo con North, las instituciones incluyen “aquello que se prohíbe hacer a los individuos y [...] las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades” (1993:14).

28 La conceptualización de un Estado formalmente institucionalizado corresponde a una construcción típica ideal, lo que implica que su correspondencia en la realidad pudiera no encontrarse, sin embargo, se utiliza esta conceptualización con fines de sistematización de una realidad dada.

someten al imperio impersonal del orden jurídico, y 2) estos actores, en el caso que se encuentren frente a una disyuntiva dialéctica, preferirán supeditar sus intereses al ordenamiento legal del Estado. De manera contraria, un Estado estará informalmente institucionalizado cuando dichos actores se sujeten solo ocasionalmente al ámbito legal y prefieran supeditar sus intereses a instituciones informales<sup>29</sup>.

La concepción de un Estado formalmente institucionalizado supone mínimamente un principio de igualdad universal ante la ley bajo el cual, con base en este sistema de institucionalización, se establecen patrones de interacción y certeza entre los diversos actores<sup>30</sup>.

Bajo estos supuestos en sistemas “fuertemente democráticos” el denominador común que los define es un alto grado de institucionalización formal del Estado, toda vez que el poder se encuentra centralizado en un grupo, los patrones de interacción entre gobernantes y gobernados están estrictamente regulados por leyes impersonales de carácter universal y, en el ámbito burocrático tiene lugar, casi de manera plena, una condición de separación de funcionarios respecto a los medios materiales de administración y una situación de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos<sup>31</sup>.

Sobre esta base argumentativa resulta, pues, que en un sistema democrático que auspicie un Estado formalmente institucionalizado, en donde priven principios de igualdad política, libertad de expresión política y demás principios liberales, republicanos y propiamente democráticos, se dan las condiciones para que se garanticen los derechos mínimos que todo régimen democrático necesariamente debe auspiciar.

## *2. Estado y democratización.*

A partir de la llegada de la citada “tercera ola democratizadora” (Huntington, 1994) en América Latina, se ha venido desarrollando un intenso y rico proceso de reforma política que ha contribuido radicalmente a reconfigurar la región.

Las diversas democracias que se instauraron en la región comenzaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, que repercutieron invariablemente en un mayor nivel de estabilidad política. Sin embargo, a pesar de los avances evidentes, aún en éstos días diversos países latinoamericanos han tenido que lidiar con crisis de diversa índole, entre las que se destacan crisis de representación, de participación y de gobernabilidad.

Dicha agenda de reformas que acompañaron a la “tercera ola” en América Latina se caracterizó principalmente por un fortalecimiento de la institucionalidad democrática para la elección de representantes, transformaciones en el sistema de partidos políticos y, en algunos países, la inclusión de reformas de segunda generación que buscaron ampliar los márgenes de participación política de nuevos sectores de la ciudadanía en general. Y uno de los resultados visibles de esta evolución es el hecho de que hoy todos los países latinoamericanos celebran elecciones libres, en un ambiente de paz social y seguridad política (Orozco y Zovatto, 2008: XIX).

México, por su parte, sufrió en su vida política una mutación radical en los últimos 30 años: de un sistema de partido “casi único” se pasó a otro equilibrado y competitivo; de elecciones sin competencia o agudamente cuestionadas a competidas y generadoras de fenómenos de alternancia; de un espacio de la representación política habitado por una sola fuerza, a otro plural y plagado de

---

29 Un ejemplo de lo anterior lo sería el hecho de que si bien en nuestra Constitución se garantiza la transparencia y el acceso a la información pública, y las leyes federal y estatales en la materia proscriben las prácticas que contravengan este derecho fundamental, debido a la aplicación efectiva ocasional de dichas leyes, la opacidad y el secretismo de la información pública se institucionalizan informalmente como patrones de interacción entre los diversos actores.

30 En este particular la impartición de justicia, el ejercicio de trámites administrativos y la relación entre estas actividades y la sociedad se encuentran regulados conforme a criterios impersonales, legalmente sancionados. Por el contrario si nos encontramos frente a un Estado informalmente institucionalizado permeará un principio de igualdad jurídica ocasional, en el que se establecen reglas de interacción entre los actores bajo criterios personales.

31 Es necesaria la consideración respecto de que un sistema en el cual el poder se encuentra centralizado en la cabeza de la asociación política que constituye un Estado, se asemeja más, en términos normativos, a un modelo absolutista del tipo de Luis XIV, cuyo soberano ostenta poder y control ilimitados sobre el sistema entero.

pesos y contrapesos institucionales (Woldenberg, 2007:79).

Sin embargo, tal parece ser que estos esfuerzos democratizadores vinieron a fragmentar aún más a una sociedad que no contaba con una tradición participativa, es decir, una sociedad en la que imperaban las decisiones gubernamentales al margen de lo que los electores hubieran querido decidir al momento de delegar en ellos la responsabilidad de gobernarlos.

Para decirlo con claridad, los casos de México y América latina, ilustran que la sola transmisión pacífica del poder, vía la celebración periódica de elecciones libres, justas y competitivas, sigue sin resolver cuáles son los límites del poder, toda vez que se siguen privilegiando con la convivencia simultánea de pautas de libre acceso al poder con escasa eficiencia o nulidad de mecanismos e instituciones que limiten su ejercicio<sup>32</sup>.

Otra de las características de la expansión democrática de esta “tercera ola” es, de manera muy significativa, el incremento de las dudas relativas a la categorización de estos “nuevos regímenes” que se venían a instaurar en la región. Dahl (1997:13-27) propuso una distinción por demás pertinente al utilizar, por un lado, un parámetro normativo para definir la democracia como un tipo ideal, y por el otro, al realizar una tipología empírica para mensurar su congruencia respecto al tipo ideal: la Poliarquía<sup>33</sup>.

No obstante, tanto en América Latina como en México<sup>34</sup>, la instauración de la democracia no ha disipado numerosas dificultades institucionales, que ligadas al Estado de derecho, lesionan la efectividad de las garantías civiles de sus respectivas sociedades<sup>35</sup>; un hecho que, a decir de Munck (2003), pone en entredicho la efectividad de las democracias alcanzadas.

Si bien dicha situación ha permitido constatar que la libertad política puede guardar distintos y complejos equilibrios, se debe advertir, como indican O'Donnell (1996) y Diamond (2003), que el advenimiento y persistencia de la democracia en contextos que no se ajustan a los descritos por las teorías tradicionales del cambio de régimen, revela que existe un amplio campo de temas pendientes por estudiar si se desea que la promesa libertaria de la democracia constituya una conquista efectiva.

### *3. Los “nuevos regímenes”: accountability y rendición de cuentas.*

Siguiendo la referencia conceptual propuesta por Dahl, O'Donnell (1998, 2000, 2004) advirtió que las poliarquías “emergentes” sólo se las puede tipificar como democracias en la medida que cumplen criterios “prácticos” de la poliarquía, es decir, cuentan con elementos de accountability vertical: por medio de elecciones libres y frecuentes los ciudadanos seleccionan políticos para el ejercicio de funciones públicas y, si al final del período su actuación no se estima satisfactoria, se los puede “despedir” del cargo, permitiendo el sistema a su vez la expresión política pública y autónoma, además de que se cuentan con fuentes alternativas a las gubernamentales de información<sup>36</sup>.

En términos expresados por O'Donnell (1994:57) las nuevas poliarquías pueden ser duraderas sin representar una amenaza de regresión al autoritarismo, sin embargo, están todavía lejos de ser democracias verdaderamente representativas e institucionalizadas, por lo que la categoría conceptual que propone la denomina “democracia delegativa”<sup>37</sup>. En suma, estaríamos frente a una

32 En términos de O'Donnell (1998:21), ausencia de agencias estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de las instituciones estatales.

33 En tanto criterio que conceptualiza empíricamente la democracia, la “lista de garantías institucionales” o variables empíricas que ayudan a otorgar el calificativo de “democrático” a un sistema, según Dahl (1997:15) la constituyen las libertades de asociación, expresión y voto, derecho de los líderes políticos a competir por apoyo y por votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencia.

34 El caso de México se encuentra ampliamente documentado por Guerrero (2004).

35 Entre las que destacan, como lo habíamos anticipado, la aplicación diferenciada de la ley, abuso de autoridad, opacidad y secretismo de la información pública, entre otras.

36 Nótese que éste mecanismo no está exento de paradojas; por ejemplo, por medio de la elección se puede retirar de sus funciones a un buen gobernante y, por otro lado, se puede reiterar la persistencia de uno malo (Manin, 1996:230-231).

37 La democracia delegativa se basa en la premisa de que la persona que gana la elección está autorizada para gobernar como se crea conveniente, estando limitado su poder por las relaciones informales de poder existentes y por el periodo constitucional del mandato (O'Donnell, 1994:57-58).

democracia que, si bien podría ser considerada como tal basados en los criterios de la definición de poliarquía, presenta una serie de características que no permiten se la pueda considerar como una democracia<sup>38</sup> verdaderamente representativa<sup>39</sup>.

En tal virtud si bien las “poliarquías emergentes” vienen a ser consideradas como democracias, esta categorización se concentra en la inclusión de la ciudadanía al ámbito electoral en virtud de que se garantiza la celebración de elecciones limpias y frecuentes, delegando en “alguien” la vigilancia de los derechos de sus electores, lo que en la realidad ha llevado a que el ejercicio del poder por parte de los gobernantes sea independiente, apartándose e incluso ignorando las demandas de sus “representados”, gobernando solo o con un grupo técnico muy pequeño y cerrado de la manera en que estime conveniente<sup>40</sup>.

Entonces la posibilidad de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo, ser responsable ante alguien de algo, viene a sentirse necesario. Nos referimos al concepto de rendición de cuentas<sup>41</sup>. Este principio de rendición de cuentas, o accountability, ha sido distinguido, como lo habíamos adelantado, por O'Donnell (1998, 2004) en dos vertientes: vertical<sup>42</sup> y horizontal. La accountability horizontal tiene relación directa con el sistema de frenos y contrapesos<sup>43</sup> y se refiere a “la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado” (O'Donnell, 2000:7). Este principio implica no sólo la separación de poderes sino la fiscalización de y rendición de cuentas entre esos y “frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es supervisar su comportamiento”<sup>44</sup>.

La accountability horizontal tiene a su vez una vertiente societal (Peruzzotti & Smulovitz, 2003), que se refiere al papel que las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación

38 Al menos no una democracia institucionalizada, en términos de lo expuesto en los párrafos que anteceden.

39 Para O'Donnell la idea de la representación, sin embargo, envuelve un elemento de delegación, ya que es a través de un cierto procedimiento, como las elecciones, por el cual una colectividad autoriza a una determinada persona para que hable por ellos y eventualmente los constriña a actuar conforme a las decisiones que han sido tomadas por ésta persona, en uso de la representación que se le ha conferido.

40 Un estudio excepcional sobre esta perversión del ejercicio del poder, lo podemos encontrar en Enrique Dus-sel (2006), para quien el ejercicio aislado del poder de cada institución política con el del pueblo, que corta toda relación con tal delegación, absolutiza, fetichiza, corrompe el ejercicio del poder del representante en cualquier función, lo que en política tiene que ver con la absolutización de la “voluntad” del representante que deja de responder, de fundarse, de articularse a la “voluntad general” de la comunidad política que dice representar, corrompiendo a la misma representación, invirtiendo la política, fetichizándola.

41 Para Luis Carlos Ugalde, (2002:9) la traducción del término “accountability” en el país se ha incrementado notablemente en México durante los últimos años, aunque no siempre con precisión conceptual ni con claridad sobre sus mecanismos y alcances, además de ser una traducción inexacta de dicho término anglosajón. Iain McLean define el término como “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” (1996:1). De acuerdo con Delmer Dunn, genéricamente, el concepto “rendición de cuentas” significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, de explicar y justificar sus actos al público que es el último depositario de la soberanía en una democracia” (1999:298). Por su parte Nava Gomar et. al. lo han definido como la “obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de sus actos mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento (2006:20).

42 Que se refiere, como ya habíamos mencionado, al ejercicio de control por parte de los ciudadanos sobre los gobiernos mediante el sufragio; es decir, por medio de elecciones limpias, competitivas y periódicas los ciudadanos tienen la oportunidad de contrarrestar la discrecionalidad de los gobernantes.

43 La idea subyacente a éste principio supone un gobierno dividido en cuanto a las acciones, competencias y atribuciones de los Poderes ejecutivo, legislativo y judicial. “En el modelo puro de separación, cada uno de los órganos de gobierno está restringido funcionalmente en lo que hace, esto es, nadie legisla más que la legislatura, nadie ejecuta más que el ejecutivo y nadie juzga más que el judicial” (Przeworski, 1998:345). Aunque huelga decir que, si bien un sistema de separación de poderes no se traduce necesariamente en la existencia de mecanismos de frenos y contrapesos, de acuerdo con Przeworski, un sistema puro de separación de poderes implica la restricción respecto al ejercicio de los diferentes poderes; sin embargo, no es un sistema de iguales pues la legislatura es superior a los demás órganos; en ése sistema, “ninguna parte del gobierno puede realizar ninguna acción sin que la legislación lo haya permitido” (1998:345). Por el contrario, un sistema de frenos y contrapesos implica un equilibrio de poderes, y si acaso existe un poder con facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y discrecionalidad del poder más fuerte.

44 Denominadas agencias en términos de O'Donnell (cfr. cita 7).

desempeñan para la supervisión de los funcionarios, mecanismo que tiene por fundamento la presión que la ciudadanía puede ejercer sobre el gobierno por medio de la crítica moral y pública<sup>45</sup>.

En síntesis, las “poliarquías emergentes” ponen de manifiesto que los mecanismos verticales de rendición de cuentas no han sido suficientes para la institucionalización formal del tan ansiado Estado democrático en la región. Partiendo así del problema que presenta la interacción asimétrica entre gobierno y gobernados, Andreas Schedler propone una rendición de cuentas que contemple los siguientes tres aspectos: 1) el sometimiento de la autoridad a sanciones por abusos del poder; 2) la obligación de la autoridad de justificar sus actos, y 3) la obligación de informar sus actos, como condición necesaria para poder evaluar su gestión (Schedler et al., 1999:14-18).

### III. EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y LA ESTANDARIZACIÓN DE SU CALIDAD.

#### *1. La métrica de la calidad.*

Es evidente que el término “calidad de la democracia”, dada su reciente incorporación a la temática democrática, reviste un carácter complejo, toda vez que el mismo se encuentra vinculado a diversos significantes: por un lado, el concepto de “calidad” se vincula a referentes de mercado y, por el otro, la democracia se encuentra inmersa en una abundante literatura que contiene visiones dispares del concepto.

Un avance teórico al respecto ha sido la asociación del lenguaje de mercado (calidad) con el político (democracia) al plantearse, en términos de inclusión, la relación entre ambas esferas: la “calidad en la democracia”, la “dimensión cualitativa de la democracia” o, simplemente, “democracia de calidad”.

Sin embargo esta asociación no resulta tan sencilla como se pretende, ya que nos enfrentamos, como en muchos otros momentos, a la necesidad de determinar qué se entiende por uno y otro concepto. En efecto, la calidad puede estar vinculada a un procedimiento por el que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso, pero también lo está al contenido, es decir es inherente a las características estructurales de un producto, y finalmente tiene que ver con el resultado medido por el grado de satisfacción del usuario (Diamond & Morlino, 2004:21); además, existe una visión diferente de la democracia que pondera su capacidad de inducir la participación ciudadana, estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta un país dado, proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, y promover la justicia social (Amaral & Stokes, 2005:11)<sup>46</sup>.

En esta tradición cuantitativista, han sido elaborados diversos análisis empíricos que, con una variedad de metodologías, abordan aspectos relativos al desempeño de la política, los cuales pretenden realizar una medición de los distintos grados de calidad de la democracia que han puesto sobradamente de manifiesto las grandes diferencias que se dan entre los países de América Latina (Alcántara, 2008:3)<sup>47</sup>.

Estas métricas de la calidad de la democracia abarcan aspectos tan variados como el estado de la libertad global según la experimentan los individuos, es decir, una evaluación de los derechos y de las libertades que gozan las personas (FHI); la medición de los atributos de la democracia formal sobre la base de elecciones libres, sufragio universal y participación plena, el respeto de los derechos políticos y libertades civiles, la calidad institucional y la eficiencia política, y el ejercicio

---

45 De acuerdo con Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2007) este tipo de accountability incluye acciones dirigidas a exhibir el mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda política, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno. Y para la promoción de estas acciones, los medios de comunicación y los movimientos sociales promueven la activación de mecanismos legales para la vigilancia de la política pública.

46 Perspectiva que difiere de la concepción de aquella democracia que se encuentra configurada sobre valores de libertad, igualdad política y el control sobre las políticas públicas y sus hacedores a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables.

47 A saber, el Freedom House index (FHI), el Índice de Desarrollo Democrático en América Latina (IDDDAL) de la Fundación Konrad Adenauer, el The Economist Intelligence Unit (EIU) y el Índice de calidad de la democracia en América Latina (ICDAL) de Levine y Molina (2007a; 2007b).

de poder efectivo para gobernar (IDDAL); índices que integran variables tales como los procesos electorales, el pluralismo, el funcionamiento del gobierno, la participación política, la cultura política y las libertades civiles (EIU); así como mediciones que identifican diversas dimensiones de la calidad de la democracia tales como la decisión electoral, la participación, la responsabilidad (accountability), la respuesta a la voluntad popular (responsiveness) y la soberanía.

En lo general estos índices se basan fundamentalmente en criterios tendientes a analizar la calidad de los procesos desde el estricto imperio de los mecanismos institucionales que articulan el juego político (Alcántara, 2008:9). En este sentido, los resultados que arrojen éste tipo de métricas de la calidad de la democracia en un Estado dependerá en la cohesión institucional que impere en dicho Estado a la cual nos hemos referido en el capítulo que antecede.

## *2. La categorización teórica de la métrica del Estado democrático de calidad.*

Si bien estas mediciones se encuadran en la tradición de reciente aparición donde proliferan una variedad de propuestas que buscan estandarizar el significado de lo que por calidad democrática pudiera entenderse, no es menor este esfuerzo cognoscitivo si se le administra con las diversas variables teóricas que han sido introducidas por diversos estudiosos con el ánimo de categorizar el mayor o menor grado de la calidad de un Estado democrático.

En esta corriente de estudios se encuentra la propuesta de Holzner (2007) quien, a partir de la idea de que en cualquier sistema democrático la igualdad intrínseca de cada ciudadano es una suposición fundamental, infiere que cualquier evaluación de la calidad de la democracia tiene que considerar la igualdad de voz, es decir, el grado en que los ciudadanos tienen oportunidades más o menos iguales de participar en la toma de decisiones colectivas.

Si para O'Donnell el Estado de derecho “es un puntal de toda democracia de buena calidad” (2005:19), para Miguel Carbonell, por su parte, una buena configuración del Estado de derecho es, en realidad, indispensable para cualquier régimen democrático (2007:2), toda vez que, a decir del mismo, la regulación jurídica añade al pluralismo democrático estabilidad, previsibilidad y la delimitación del lugar y el papel de cada uno de los sujetos actuantes en un contexto democrático por medio de las reglas jurídicas, en breve, institucionalidad jurídico-constitucional.

Por otro lado, para María Antonia Martínez “cuando se piensa en la calidad de la democracia, las instituciones conforman una de las variables sobre las que es preciso incidir para mejorar los productos democráticos” (2004:680), por lo que las instituciones y su adaptabilidad constituyen uno de los temas básicos de discusión cuando se reflexiona sobre el binomio democracia-globalización y se aboga por la autonomía democrática o la construcción de una democracia en términos cosmopolitas, residiendo la tesis central de la autora en la reflexión sobre la noción de representación política asumiendo que se puede recurrir a dicho concepto para calificar a la democracia.

Destaca también dentro de ésta tradición académica el estudio de Martha Salas Rivas (2008) sobre la calidad democrática en México para quien, si bien la democracia no sólo nos remite al derecho ciudadano de elegir libremente a nuestros gobernantes, es decir, al ejercicio de los derechos políticos, existe, por el contrario, una definición más amplia, que implica analizar la democracia en otras dimensiones: el cumplimiento los derechos políticos, civiles y sociales de una población<sup>48</sup>.

De igual forma algunos académicos en el país se han decantado hacia el análisis del sistema electoral como factor incidente en la calidad de la democracia. Gabriela Salazar, por citar algún ejemplo, introduce en la discusión teórica la variable de las campañas electorales con el fin de determinar si éstas, como parte fundamental del proceso electoral y político, contribuyen a una democracia de calidad (2007).

Luis Carlos Ugalde (2005), por su parte, arguye que la calidad de la democracia mejorará en la medida en que la ciudadanía cuente con la información necesaria para comparar las propuestas

---

48 Así, bajo el análisis empírico de la documentación vertida por los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y los trabajos de Peter Smith sobre la democracia iliberal en América Latina, construye una explicación sobre el caso de México reflexionando sobre la democracia “en una dimensión más justa, frente a escenarios de mayores libertades políticas, pero amplias desigualdades civiles y sociales” (Salas Rivas, 2008:2).

de los partidos y pueda así ejercer su voto de manera razonada, bajo el supuesto de que el éxito de la democracia mexicana requiere de la coordinación de esfuerzos entre ciudadanos, partidos políticos e instituciones públicas, toda vez que la mejora en las dimensiones que afectan la calidad de la democracia<sup>49</sup> permitirá que sus normas, procedimientos e instituciones sean interiorizados por los ciudadanos y los actores políticos, de modo que la práctica de la democracia se convierta en un ejercicio cotidiano.

Para Asael Mercado y Nicolás Gallegos (2008), en cambio, la calidad de la democracia en el país está directamente relacionada con la capacidad de las instancias electorales para organizar las elecciones, el proceso hacia la elección de candidatos y la complicación del clima político nacional ante la lucha por el poder.

Resulta inevitable, en suma, que las categorizaciones teóricas que tratan de incluir nuevos y diversos esquemas y variables en la medición de la calidad de un Estado democrático, tengan como trasfondo la concepción, si bien las más de las veces implícita, de la preexistencia de un Estado formalmente institucionalizado, sin embargo son por demás relevantes aquellos señalamientos sobre la ineficacia de los canales institucionales del Estado democrático, en particular sobre aquellos canales que tienen como objetivo dar solución a reivindicaciones ciudadanas específicas.

### III. CONCLUSIÓN.

Es evidente que México se encuentra inmerso en un proceso de democratización el cual ha encontrado a su paso obstáculos no menores para su consolidación. Si bien la celebración periódica de elecciones libres, justas y competitivas —aunadas a la diversidad de fuentes de información que han podido auspiciarse no ha mucho en esta parte de la región— han podido caracterizar el caso mexicano como un régimen democrático, queda mucho por avanzar en aras de preservar y mejorar las condiciones que han hecho posible la instauración de este novísimo régimen en el país, si es que se anhela que la democracia prospere y se consolide como tal.

Es posible que el estudio de la democracia bajo parámetros cualitativos permita introducir diversas variables que se escapan de la mirada cuantitativa de aquel enfoque que centra su atención en el análisis sobre las pautas de acceso al poder, incluyendo estándares para valorar el contenido de las instituciones políticas que entrecruzan distintos factores y que refieren en diversa medida la relación entre el Estado y la sociedad.

Tal parece ser que, bajo esta lógica, el concepto de “calidad de la democracia” ha venido a tomar un lugar predominante en el estudio de la realidad política, al enfatizar la significación de la democracia más allá de las elecciones con miras a revisar los arreglos institucionales que se han venido gestando al interior de las “nuevas democracias”; concepto que, a decir de Hagopian (2005), no solo conlleva el cuidado de determinadas garantías electivas, sino además de gobiernos que rindan cuentas ante otros agentes del Estado y ante los ciudadanos.

En este tenor los arreglos institucionales oportunos que un Estado controle, por un lado, y la “ingeniería constitucional” del mismo, estructurada bajo principios de igualdad universal ante la ley que establezca patrones de interacción y certeza entre los diversos actores del contexto político, por el otro, habrán de permitir la institucionalización formal del Estado necesaria para hacer prosperar la recién instaurada democracia en la región y, en consecuencia, la transformación sustancial de la relación entre este y la sociedad.

La rendición de cuentas, como lo han previsto algunos de los más destacados académicos especializados, parece ser una de las líneas sobre las que más atención tendrán que poner aquellos países que estén interesados en mejorar la relación históricamente desigual entre sus gobernados. Sin embargo, como ha sido mencionado, los resultados que se pretendan obtener dependerán esencialmente en la cohesión institucional del Estado, so pena de aparecer en niveles impresentables en las distintas métricas de la calidad de sus democracias que continuamente moldean la percepción de su funcionamiento tanto al interior como allende sus fronteras.

Sin duda estas “nuevas prácticas” democratizantes habrán de tener un camino aún largo y sinuoso por delante, pero que valdrá la pena recorrer si se quiere desterrar el mito de “atraso

---

49 Rendición de cuentas, competitividad electoral y calidad de la ciudadanía.



histórico” de estas latitudes frente a las democracias dominantes.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA.

ALCÁNTARA, Manuel (1994) “Los conceptos de gobernabilidad, estabilidad y sistema político”, en ALCÁNTARA, Manuel (1994) *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 27-57.

— — — (2008) “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina”, *Revista de derecho electoral*, núm. 6, segundo semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, San José, Costa Rica.

ALTMAN, David & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (1999) “Más allá de la poliarquía: Una aproximación a la calidad de las democracias”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 11, ICP, Montevideo.

— — — (2002) “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”, *Democratization*, vol. 9, núm. 2, pp. 85-100.

AMARAL, Samuel & STOKES, Susan C. (2005) “La democracia local y la calidad de la democracia”, en AMARAL, Samuel & STOKES, Susan C. (2005) [comps.] *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Eduntref, Buenos Aires.

ANDREEV, Svetlozr A. (2005) “Conceptual Definitions and Measurement Indicators of the Quality of Democracy: An Overview”, EUI RSCAS/05.

AROCENA, Rodrigo (2005) “Conjeturas sobre el “déficit democrático” en América Latina”, *Revista de Ciencias Sociales*, año XVIII, núm. 22, septiembre, pp. 95-103.

CARBONELL, Miguel (2007) “El Estado constitucional como herramienta para la calidad democrática”, IIJ/UNAM. Formato PDF disponible en Internet: [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Calidad\\_de\\_la\\_democracia\\_y\\_Estado\\_de\\_derecho.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Calidad_de_la_democracia_y_Estado_de_derecho.pdf) (28/11/09).

CARRERAS, Sandra (1999) “Quince años en el laberinto democrático Itinerario y aporías de un debate sobre América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 160, marzo-abril, pp. 29-46.

CASTORIADIS, Cornelius (1996) “La democracia como procedimiento y como régimen”, *Iniciativa Socialista*, No. 38, pp. 50-59.

DAHL, Robert (1992) *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.

— — — (1997) *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.

DIAMOND, Larry (2003) “¿Puede el mundo entero ser democrático?”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, octubre, pp. 9–38.

DIAMOND, Larry & MORLINO, Leonardo (2004) “The Quality of Democracy. An Overview” *Journal of Democracy*, vol.15, núm. 4, pp. 20-31.

DUNN, Delmer (1999) "Mixing elected and nonelected officials in democracy policy making: fundamentals of accountability and responsibility", en PRZEWORSKI, Adam [et al.] (1999) *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

DUSSEL, Enrique (2006) *20 tesis de política*, Siglo XXI, México.

GÓMEZ G., Aurora (1998) "Fragilidad institucional y subdesarrollo: la industria textil mexicana en el siglo XIX", en *La industrialización en Orizaba*, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México/Instituto Luis Mora, México.

GUERRERO, Manuel A. (2004) *México: La paradoja de su democracia*, Iberoamericana-CEI/Consulting & Research, México.

HAGOPIAN, Frances (2005) "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", *Política y gobierno*, vol. 12, núm. 1, pp. 41-90.

HOLZNER, Claudio A. (2007) "Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México", *América Latina Hoy*, núm. 45, pp. 69-87.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.

LEVINE, Daniel H. & MOLINA, José Enrique (2007a) "Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: índice específico y evaluación comparada de los países". Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association celebrado en Montreal, septiembre de 2007.

— — — (2007b) "La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada.", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 45, pp. 17-46.

LIJPHART, Arend (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, Conn, Yale University Press.

LINZ, Juan, (1997) "La calidad de la democracia", en ACHARD, Diego & FLORES, Manuel [eds.] (1997) *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, FLACSO/PNUD, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 87-93.

LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred C. [eds.] (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

MANIN, Bernard (1996) *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, France.

MARTÍN, Alberto [et al.] (2008) "Activismo transnacional y calidad de la democracia en México: reflexiones en torno al caso de Ciudad Juárez", *European review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 84, abril, pp. 21-36.

MARTÍNEZ, María A. (2004) "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 661-710.

MERCADO, Asael & GALLEGOS, Nicolás (2008) "La crisis de la democracia en México", *Nómaditas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, núm. 17.

MAZO, Eugene D. (2005) "What Causes Democracy?" *CDDRL Working Papers*, núm. 38,

Stanford University.

MAZZUCA, Sebastián (1998) “¿Qué es y qué no es la democratización?”, *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 19, pp. 73-122.

— — — (2007) “Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power”, en MUNCK, Gerardo [ed.] (2007) *Regimes and democracy in Latin America*, Oxford University Press, New York, pp. 39–49.

MCLEAN, Iain. (1996) *The concise Oxford dictionary of politics*, Oxford University press, Oxford.

MÉNDEZ, Juan [et al.] [comps.] (2002) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.

MORLINO, Leonardo (1985) *¿Cómo cambian los regímenes políticos? Instrumentos de análisis*, Madrid, CEC.

— — — (2005) *Democracia y democratización*, Centro de Estudios de Política Comparada, México.

MUNCK, Gerardo L. (2002) “Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 164, enero-marzo, pp. 579–609.

— — — (2003) “Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 3, julio-septiembre, pp. 565-588.

NAVA GOMAR, Salvador [et al.] (2006) *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura/LIMAC, A.C./Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo A.C./Miguel Ángel Porrúa, México.

NORTH, Douglas C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

— — — (1994) *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza editorial, México.

O'DONNELL, Guillermo (1994) “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.

— — — (1996) “Illusions About Consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, abril, pp. 34-51.

— — — (1997) “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Poscomunistas”, en O'DONNELL, Guillermo (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democratización*, Paidós, Buenos Aires, pp. 259–286.

— — — (1998) “Accountability horizontal”, *Agora* núm. 8, Verano 1998, pp. 5-34.

— — — (1999) “Teoría democrática y política comparada.”, *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 156, enero-marzo, pp. 519-570.

— — — (2000) "Further thoughts on horizontal accountability", conferencia presentada en el Congreso Institutions, accountability and democratic governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Mayo 8-9.

— — — (2003) "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos.", en O'DONNELL, Guillermo [et al.] [comps.] (2003) Democracia desarrollo humano y ciudadanía, PNUD/Homo Sapiens Ediciones, Argentina, pp.25-147.

— — — (2004) "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", Revista Española de Ciencia Política. núm. 11, octubre 2004, pp. 11-31.

— — — (2005) "Democracia y Estado de derecho", Nexos, núm. 325, enero, México, p. 19.

O'DONNELL, Guillermo [et al.] [comps.] (1994) Transiciones desde un gobierno autoritario, 4 vols. Paidós, Barcelona.

OLSON, Mancur (1993) "Dictatorship, democracy and developement", The American political science review, vol. 87, núm. 3, pp. 567-576.

— — — (1996) "Big bills left on the sidewalk: why some nations are rich and others poor", Journal of economic perspectives, vol. 10, núm. 2, pp. 3-24.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y ZOVATTO, Daniel (2008) Introducción en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús [coord.] (2008) Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. XIX-XXVI.

PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina (2003) "Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship", en MAINWARING, Scott & WELNA, Christopher [eds.] Democratic accountability in Latin America, Oxford University Press, New York.

PRZEWORSKI, Adam (1998) "El Estado y el ciudadano", Política y gobierno, vol. V, núm. 2, México. Formato PDF disponible en Internet: [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_V\\_N2\\_1998/Przeworski.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_V_N2_1998/Przeworski.pdf) (03/11/09).

SALAS RIVAS, Martha (2008) "Calidad de la democracia en América Latina", Working paper series, núm. 8, Observatory on structures and institutions inequality in Latin América, Center for Latin American Studies, University of Miami.

SALAZAR, Gabriela (2007) "Sistema electoral y democracia de calidad: análisis de las campañas electorales en Nuevo León", CONfinés, vol. 3, núm. 6, agosto-diciembre, pp. 37-52.

SARTORI, Giovanni (1999) Elementos de la teoría política, Alianza, Madrid.

— — — (2004) "¿Hacia dónde va la ciencia política?", Política y Gobierno, vol. 11, núm. 2, segundo semestre, pp. 349-354.

SCHEDLER, Andreas (2008) ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia, núm. 3, sexta edición, IFAI, México. Formato PDF disponible en internet: [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/&a=cuadernillo3.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/&a=cuadernillo3.pdf) (19/11/09).

SCHEDLER, Andreas [et al.] (1999) The self-restraining state. Power and accountability in new democracies, Lynne Rienner publishers, USA.

UGALDE, Luis Carlos (2002) Rendición de cuentas y democracia: el caso de México, IFE, México. Formato PDF disponible en Internet: [http://www.ife.org.mx/documentos/ DECEYEC/ cuaderno21.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/cuaderno21.pdf) (12/11/09).

— — — (2005) “Hacia una democracia de calidad”, Letras libres, octubre, pp. 24-26.

VARGAS CULLELL, Jorge (2003) “Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: Una herramienta para la identificación de desafíos democráticos”, en O’DONNELL, Guillermo [et al.] [comps.] (2003) Democracia desarrollo humano y ciudadanía, PNUD/Homo Sapiens Ediciones, Argentina, pp.149-207.

WOLDENBERG, José (2007) “La próxima reforma electoral”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro [coord.] (2007) Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 79-94.

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

### 1. *Antecedentes.*

De acuerdo con el desarrollo histórico de los procesos democratizadores en el mundo, es a partir de la segunda mitad de la década de los setenta cuando tuvo lugar el inicio de la tercera ola democratizadora (Huntington, 1994) en América Latina. Desde entonces se ha venido desarrollando un intenso y rico proceso de reforma política que ha contribuido radicalmente a reconfigurar la región.

Las diversas democracias que se instauraron en la región comenzaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, que repercutieron invariablemente en un mayor nivel de estabilidad política. Sin embargo, a pesar de los avances evidentes, aún en éstos días diversos países latinoamericanos han tenido que lidiar con crisis de diversa índole, entre las que se destacan crisis de representación, de participación y de gobernabilidad.

Dicha agenda de reformas que acompañaron a la “tercera ola” en América Latina se caracterizó principalmente por un fortalecimiento de la institucionalidad democrática para la elección de representantes, transformaciones en el sistema de partidos políticos y, en algunos países, la inclusión de reformas de segunda generación que buscaron ampliar los márgenes de participación política de nuevos sectores de la ciudadanía en general. Y uno de los resultados visibles de esta evolución es el hecho de que hoy todos los países latinoamericanos celebran elecciones libres, en un ambiente de paz social y seguridad política (Orozco y Zovatto, 2008: XIX).

México, por su parte, sufrió en su vida política una mutación radical en los últimos 30 años: de un sistema de partido “casi único” pasamos a otro equilibrado y competitivo; de elecciones sin competencia o agudamente cuestionadas a competidas y generadoras de fenómenos de alternancia; de un espacio de la representación política habitado por una sola fuerza, a otro plural y plagado de pesos y contrapesos institucionales (Woldenberg, 2007: 79).

Así, el proceso de transición democrática en el país ha transitado a través de un camino que ha incluido la modificación tanto de las normas e instituciones electorales, como la modificación de los sistemas de integración de los órganos representativos para permitir reflejar en ellos la creciente diversidad política que, poco a poco, ha venido asentándose.

Sin embargo, tal parece ser que estos esfuerzos democratizadores vinieron a fragmentar aún más a una sociedad que no contaba con una tradición participativa, es decir, una sociedad en la que imperaban las decisiones gubernamentales al margen de lo que los electores hubieran querido decidir al momento de delegar en ellos la responsabilidad de gobernarlos.

De ésta forma se habría de tipificar a éste tipo de democracia como “delegativa” (O’Donnell, 1994), es decir, una democracia que, si bien podría ser considerada como tal basados en los criterios de la definición de poliarquía (Dahl, 1971), presenta una serie de características que no permiten se le pueda considerar como una democracia verdaderamente representativa<sup>2</sup>.

La representación, siguiendo al mismo O’Donnell, conlleva la idea de accountability, es decir, la responsabilidad que en cierta forma prevalece sobre los actos decididos por aquel a quien le fue conferida dicha representación. Esta accountability opera en dos dimensiones: la vertical y la horizontal. La primera puede ser identificada, no sólo, pero básicamente, al momento en que

\* Este documento forma parte del protocolo de investigación de un estudio que actualmente se encuentra en proceso de elaboración.

1 Abogado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México; candidato a Maestro en Asuntos políticos y Políticas públicas por El Colegio de San Luis, México. Correo electrónico stfua@hotmail.com.

2 Para O’Donnell la idea de la representación, sin embargo, envuelve un elemento de delegación, ya que es a través de un cierto procedimiento, como las elecciones, por el cual una colectividad autoriza a una determinada persona para que hable por ellos y eventualmente los constriña a actuar conforme a las decisiones que han sido tomadas por ésta persona, en uso de la representación que se le ha conferido.

se eligen a los representantes, cuando los electores, a través de las instituciones y mecanismos electorales propios, deciden llamar a cuentas a sus representantes. La segunda, engloba la rendición de cuentas por parte de los representantes no solo en un momento particular, sino que intervienen instituciones autónomas a los propios poderes de gobierno que eventualmente pueden llamar a dichos representantes e imponerles penas por la comisión de actos “impropios” de uso de sus responsabilidades. En democracias consolidadas, como consecuencia, la accountability opera no solo en su dimensión vertical, sino también lo hacen en su dimensión horizontal.

## *2. La transparencia y el acceso a la información.*

El 20 de Julio de 2007 fue aprobada una reforma al artículo 6to constitucional, mediante la cual se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones a éste artículo, cuya finalidad principal, por una parte, consistió en elevar a rango constitucional el derecho a la información que todo individuo tiene en territorio nacional y, por la otra, sentó las bases y principios bajo los cuales la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarían el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Esta reforma constitucional trajo consigo el mandamiento expreso para los Estados de la República de expedir leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia en sus respectivos ámbitos de competencia, así como contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información.

Para el caso del Estado de San Luis Potosí, el cual será utilizado como caso de estudio en ésta investigación, las cosas parecieran sencillas: en virtud de dicha reforma constitucional se aprestó el Congreso del Estado a la aprobación de la propia Ley de transparencia y acceso a la información, así como a la constitución de órgano garante de dicha ley, la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, lo cual, sin embargo, en la práctica no resulta tan efectivo como se pensaría.

Vistas así las cosas la transparencia y el acceso a la información se instalarían en las normas jurídicas a lo largo del país, lo cual no necesariamente se correspondería con los contextos particulares de cada Estado y, lo más importante, con la sociedad a la cual estarían dirigidas.

La institucionalización de estas nuevas figuras traería consigo no pocos problemas de aplicación y entendimiento por parte tanto de aquellos a quienes se les conferiría su observancia (sujetos obligados) como de la sociedad misma que necesariamente tendría que comenzar por entender el significado de esta garantía constitucional.

## *3. Pregunta de investigación.*

¿Qué hace posible la institucionalización de la transparencia y el acceso a la información? ¿En qué medida la institucionalización de la transparencia y el acceso a la información depende del cumplimiento, por parte de los sujetos obligados, del conjunto normativo<sup>3</sup> en la materia?

## II. HIPÓTESIS.

La institucionalización de la transparencia y el acceso a la información depende no solo del cumplimiento, por parte de los sujetos obligados, del conjunto normativo en la materia, sino que implica, además, un cierto grado de voluntad política por parte de los sujetos obligados y, por otra parte, la concientización social de ésta garantía constitucional.

## III. JUSTIFICACIÓN.

A decir de Zovatto y Orozco (2008), la producción de buenos gobiernos está marcada por el diseño y la construcción de las estructuras normativas e institucionales capaces de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa, habría que poner especial atención en las distintas

<sup>3</sup> Este conjunto normativo lo comprende tanto las disposiciones constitucionales como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado de San Luis Potosí.

modificaciones que han sufrido los cuerpos normativos legales y constitucionales del país en cuanto procesos indispensables para la interacción de los diversos actores políticos. Sin embargo, no habría que perder de vista lo sostenido por Giovanni Sartori (1994) para quien “las instituciones y Constituciones no pueden hacer milagros”, aunque no obstante ello sería por demás difícil tener “buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”, ya que para él la estructura legal de un país ordena y disciplina los procesos de toma de decisiones en el Estado, aspecto fundamental para el buen funcionamiento de la democracia moderna.

No obstante esto, habrá que poner especial atención en la medida en que dichos mandamientos normativos son puestos en marcha en democracias poco institucionalizadas como la nuestra, en donde pareciera que el funcionamiento de la democracia depende muy poco de su estructura legal.

#### IV. MARCO TEÓRICO.

El proyecto considera dos referentes teóricos: primero, el marco calificativo de la democracia propuesto por Guillermo O'Donnell (1993) conocido hoy como calidad de la democracia y, segundo, la visión neo institucionalista de la rendición de cuentas esbozada por March y Olsen (1995) para quienes las cuentas que rinden los gobernantes en una democracia no se reducen sólo a las operaciones fiscales de gastos realizados.

#### V. METODOLOGÍA.

La investigación será de tipo cualitativa que buscará inducir generalidades a partir del caso de estudio específico propuesto. Sin embargo, reviste un apartado del tipo cuantitativo, ya que será necesario elaborar indicadores de medición que permitan en un primer momento el conocimiento del estado que guarda el ejercicio del derecho de acceso a la información, para poder posteriormente, con base en el marco teórico, describir y analizar detalladamente cuestiones como: el funcionamiento de las instituciones del gobierno, la organización de los grupos de interés, y los discursos públicos sobre los problemas que afronta un país (J. Sodaro Michael, 2006), o el Estado de San Luis Potosí, particularmente.

##### 1. *Enfoques.*

El neoinstitucionalismo es una corriente de pensamiento que se ha posicionado como uno de los paradigmas hegemónicos en las ciencias sociales que se sustenta en el individualismo metodológico inherente a la teoría de la acción racional. Dicha corriente propone como agenda de investigación el estudio de las instituciones definidas por North (1993) como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano”.

Este estudio, siguiendo el enfoque neoinstitucional, es analizar, en un primer momento, las reglas del juego, en este caso, las normas constitucionales y las leyes particulares en la entidad sobre transparencia y acceso a la información, para identificar, finalmente, si han sido incentivos suficientes para que la interacción entre gobierno y sociedad se dé efectivamente.

##### 2. *Límite espacial.*

El límite espacial será el Estado de San Luis Potosí.

##### 3. *Límite temporal.*

Toda vez que el caso de estudio parte desde la aprobación en 2006 de la reforma constitucional en materia de acceso a la información, el estudio abarcará desde esa fecha hasta el 2009, año en que ocurre el cambio de gobierno en el Estado.



#### 4. Límite metodológico.

El objetivo general de la investigación es analizar los elementos que determinan la institucionalización de la transparencia y el acceso a la información en una sociedad dada, para lo cual se considerará a dicha institucionalización como variable independiente.

El objetivo específico es analizar, por un lado, el marco normativo que determina las disposiciones legales que deberán observar los sujetos obligados para garantizar el cumplimiento del acceso a la información en el Estado de San Luis Potosí.

Por otra parte, para tener elementos que nos puedan mostrar el grado de cumplimiento por parte de los sujetos obligados de dicho marco normativo, se elaborarán indicadores de medición, los cuales generarán una matriz de resultados que revelen el estado de cumplimiento de la norma, indicadores estos que serán una variable dependiente para la investigación.

Si, como se mencionó en la hipótesis central del trabajo de investigación, la institucionalización de la transparencia y el acceso a la información depende no solo del cumplimiento, por parte de los sujetos obligados, del conjunto normativo en la materia, sino que implica, además, un cierto grado de voluntad política por parte de los sujetos obligados y, por otra parte, la concientización social de ésta garantía constitucional, se tendrán que corroborar dichas hipótesis con datos empíricos que reflejen esto, que se manifestará como otra variable dependiente para efectos del estudio.

#### 5. Muestra.

Serán objeto de estudio de esta investigación los Poderes del Estado de San Luis Potosí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

#### 6. Instrumentos de medición.

Indicadores de medición, los cuales permitirán identificar el grado de aplicación del derecho a la información en el Estado, en sus diversos ámbitos de competencia.

#### 7. Recolección de datos.

Se procederá en un primer momento a elaborar indicadores que permitan conocer las obligaciones legales en materia de acceso a la información en la entidad, para proceder a analizar en cada uno de los Poderes del Estado su grado de cumplimiento.

En otro momento, se elaborarán una serie de cuestionarios que servirán para aplicar entrevistas en un espacio previamente identificado que permita tener un mapa general de las percepciones que la sociedad tiene sobre ésta garantía constitucional, el grado de observancia por parte de las autoridades e incluso su interés en el particular.

### VI. TEMARIO TENTATIVO.

1. Introducción.
2. Marco metodológico.
3. Marco teórico.
4. Transparencia y el acceso a la información.
  - a) Definición.
5. El Estado de San Luis Potosí.
  - I. Indicadores de medición.
    - a) Poder Legislativo.
    - b) Poder Ejecutivo.
    - c) Poder Judicial.
    - d) La voluntad política y la concientización social.
6. Conclusiones.

## 7. Bibliografía.

### VII. BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA.

ACKERMAN, John M. [coord.] (2008) Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, Siglo XXI, México.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (1997) Diccionario de Política, Décima edición, Siglo Veintiuno Editores, México.

BORJA, Rodrigo (1997) Enciclopedia de la Política, Segunda edición, Fondo de cultura económica, México.

COROMINAS y PASCUAL. (1991) Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico Segunda impresión de la Primera edición (1983), Gredos, Madrid

DAHL, Robert (1997) La poliarquía. Participación y oposición, Tecnos, Madrid.

Diccionario Enciclopédico Espasa (1989) Décima edición, Espasa-Calpe, Madrid.

Diccionario Jurídico Mexicano (2001) Primera edición, Editorial Porrúa, México.

Diccionario jurídico mexicano (2005) Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM. Ed. Porrúa. México.

BEALEY, Frank Bealey (2003) Diccionario de Ciencia Política, Primera edición, Istmo, Madrid.

ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ (2007) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado. Decreto 234. Periódico Oficial del Gobierno del Estado libre y soberano de San Luis Potosí, México.

GUERRERO GUTIERREZ, Eduardo y RAMÍREZ DE ALBA LEAL, Leticia (2006) "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales", en LOPEZ-AYLLÓN, Sergio [coord.] (2006) Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario, Instituto de investigaciones jurídicas, Doctrina jurídica, Núm. 350, México. Formato PDF disponible en Internet: [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/eventos/articulo6/&a=Democracia,Transparencia y Constitucion.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/eventos/articulo6/&a=Democracia,Transparencia y Constitucion.pdf).

HUNTINGTON, Samuel P. (1994) La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX, Paidós, Barcelona.

JUNCO ESTEBAN, María Alicia (2003) El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia, Porrúa, México.

LARA, Luis Fernando (2004) De la definición lexicográfica, El Colegio de México, México.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y ARELLANO GAULT, David [coord.] (2008) Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.

MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1995) Democratic Governance, The Free Press,

Nueva York.

MOLINER, María (1992) Diccionario de uso del español, Reimpresión de la Primera edición, Gredos, Madrid.

NAVA GOMAR, Salvador [et al.] (2006) Derecho de acceso a la información pública parlamentaria, Cámara de Diputados, XIL Legislatura, México.

NORTH, Douglas C. (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México.

O'DONNELL, Guillermo (1993) "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Poscomunistas", en O'DONNELL, Guillermo (1997) Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democratización, Paidós, Buenos Aires, pp. 259–286.

— — — (1994) "Delegative democracy", Journal of Democracy, vol. 5, n° 1, pp. 55-69.

— — — (1998) "Accountability horizontal", AgorA núm. 8, Verano 1998, pp. 5-34.

— — — (2004) "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11, Octubre 2004, pp. 11-31.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y ZOVATTO, Daniel (2008) Introducción en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús [coord.] (2008) Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. XIX-XXVI.

ORWELL, George. "La política y el idioma inglés", Letras libres, Junio 2004, Año VI, No. 66.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Formato PDF disponible en Internet: [http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf).

Propuesta para la iniciativa de reforma constitucional a favor del Derecho de acceso a la información y la transparencia (2006) Formato PDF disponible en Internet: [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/eventos/articulo6/&a=R-constitucional-Chih.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/eventos/articulo6/&a=R-constitucional-Chih.pdf)

SARTORI, Giovanni (1994) Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Fondo de Cultura Económica, México.

— — — (1997) Teoría de la democracia, 2. Los problemas clásicos, Alianza editorial, México.

SCHEDLER, Andreas (2000) "¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?", en LABASTIDA, Julio [et al.] [coord.] (2000) Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina, FLACSO, México, pp. 19-40.

SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique (2000) "Societal accountability in Latin America" en Journal of Democracy, vol. 11, 14: 147-158.

SODARO, Michael J. (2006) "La Ciencia Política Empírica (I): Métodos y técnicas de investigación" en SODARO, Michael J. (2006) Política y Ciencia Política: Una Introducción, McGraw Hill, Madrid.

STEBBING, Susan L. (1965) Introducción moderna a la lógica. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2006) Transparencia y acceso a la información en el Poder Judicial de la Federación, Poder Judicial de la Federación, México.

TRINIDAD SALDIVAR, Ángel (2006) La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Cámara de Diputados, XII Legislatura, México.

VILLANUEVA, Ernesto [et al.] (2005) El derecho de acceso a la información pública en México. Indicadores legales, Libertad de información-México, México.

— — — (2007) Derecho de la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

WOLDENBERG, José (2007) “La próxima reforma electoral”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro [coord.] (2007) Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 79-94.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (2008) “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada” en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús [coord.] (2008) Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. XIX-XXVI.

## **“Cuando la ciudad se despliega en acción: Democracia y Arte en el espacio público”**

*María Laura González*  
malalitagonzalez@hotmail.com  
UBA-CONICET-GETEA

“El espacio es una duda: continuamente necesito marcarlo, designarlo; nunca es mío, nunca me es dado, tengo que conquistarlo”- Georges Perec, *Especies de espacios* (2004)-

Cuando a fines de 1983, la Democracia volvía al poder, algunas de las facultades cívicas fueron retomadas para restituir al “ser ciudadano”, en tanto sujeto dotado de derechos y garantías. El hacer uso de los ámbitos “públicos” fue un claro ejemplo de ello, intentando dejar atrás tantos años de dictadura, violencia y represión. Así, “la primavera radical” comenzó a instalar un cierto “estilo de vida” —ligado a la idea de participación y accesibilidad de un “para todos”— despedido hacia todo ámbito posible. Y como parte de ese proceso, el espacio público adquirió un lugar relevante, puesto que no sólo fue una época en donde comenzaba a recuperarse, sino que, también, se lo volvía a mirar (ahora, sin temor). Fue un tiempo en el que la calle (propiamente dicha) se intervino sucesivamente a partir de varias manifestaciones artísticas que, desde su propia gestación, establecían una relación intrínseca entre Arte, Política y contexto atravesado.

Ahora bien, si todo arte urbano que se propone interventor demuestra una capacidad para reescribir la realidad que irrumpe —como acción directa sobre la locación urbana elegida— podríamos pensar que esto es posible ya que habilita y hace emerger —mediante dicha acción- otras facetas semánticas no hegemónicas (latentes) en la arquitectura dada intervenida. De esta manera, la posibilidad de pensar a la realidad de otras formas descansaría sobre la forma habitual empleada; como otros y nuevos usos que esperan ser des-ocultados. Así, a la par de un significado cotidiano presente en la arquitectura urbana conviven otros significados flotantes que, aguardando la acción de una instancia artística, serían capaces de ser convocados y/o recreados dando lugar a nuevos modos de mirar y entender el lugar intervenido.

A partir de 1984, veredas, semáforos y otros espacios públicos de Buenos Aires fueron intervenidos por performances callejeras que instalaron desde su acción interventora, es decir desde su hacer, un “tema” que supo trascender la esfera privada para instaurarse socialmente en la esfera pública. Por un lado, estas intervenciones artísticas sirven para entender parte de un imaginario urbano compartido y emergente por aquel entonces; y por el otro, para establecerlas como parte de un proceso transitado desde diferentes lenguajes artísticos. Porque, en tanto posibilidades estéticas, estas irrupciones en las calles legitimaron —desde el propio hacer— un tema de incumbencia más general, un tema “de todos” como fue: la apropiación (física y estética) del espacio circundante.

Así, al hablar de “performance”, de “espacio público” y de “tema” construido socialmente, aparece una vinculación efectuada entre la opinión pública generada y la democracia que se intentaba recuperar. De esta manera, la hipótesis que nos guiará en las siguientes líneas tendrá que ver con establecer a aquellas performances callejeras llevadas a cabo —en especial las del grupo teatral “La Organización Negra” (en adelante “L.O.N.”)— como acciones artísticas capaces de instaurar a la apropiación del espacio público, como un “tema” de la esfera pública. Y en tanto acto en sí mismo, resultar ser un objetivo por conquistar.

### **Paisaje participativo de ciudadanía**

**“La ciudad es el lugar del cambio histórico, de su materialización, el lugar de la manifestación con o contra el poder, de conquista de derechos. Todas las revoluciones democráticas se vinculan a la conquista del espacio público ciudadano por parte de sus mayorías populares”**

—

**Jordi Borja, 2005:33-**

Existiría una “ciudad emocional” entendida como una dimensión que se expresa a través de monumentos, recuerdos, aspectos y sentimientos ligados con lo estético-cultural (Borja, 2005:141). Esta dimensión tiene lugar, por cierto, en espacios públicos. Ahora, si todo espacio público “es una conquista democrática” (Borja, 2005:212) esto implicaría que en su concepción ya atiende a una utilización por parte de la mayoría. En tanto “conquista” nos habla de un enfrentamiento de intereses, de conflicto entre partes, necesario para lograr un acuerdo. Así, cada habitante, al transitarla, experimenta ese derecho dado, como también los límites que afronta por tal condición; en donde los recorridos y las miradas, son una parte fundamental de su constitución. Podemos decir que a la ciudad la crean los espacios concretos que la edifican, como también las circunstancias de cada día, junto a lo emocional que la rodea. Cuando nos preguntamos por el pasado de calles que fueron testigo de diversos regímenes gubernamentales –tanto recordables como nefastos– nos surge la inquietud de querer revalorizar aquello que alguna vez se hizo y que tuvo un claro interés por tematizar el propio andar del ciudadano ordinario. En este trabajo quisimos recordar que parte de este pasado rememorado fueron las performances realizadas durante la década del ochenta. Del pleno advenimiento democrático, hoy se convierten en memoria urbana. Sin embargo, lo interesante de ello es repensar en aquella posibilidad de conquista de ese espacio público en una época como la democrática, en tanto fueron hechos estéticos que permitieron una ocupación simbólica de lo espacial. En aquel entonces, hacer uso de ese espacio público era conquistarlo, re-ocuparlo, recuperarlo y tematizarlo después de tanto cegamiento y Dictadura. Entonces, la ciudadanía como derecho público, era revalorizada cuando la propia ciudad se volvía escenario de expresión política (Borja, 2005:353).

Entonces, cuando la ciudad se vuelve “paisaje participativo” (Aguilar, 2006), cual escenario y recinto de actitud democrática, es posible hablar de ella, leer y releer sus espacios públicos –desde esta percepción como “paisaje”– para entender que los aspectos visuales de su forma urbana pueden constituir elementos significativos y reconocibles. Aún cuando varíen por los diferentes usos manifiestos.

La reconstrucción constante de la ciudad, desde un punto meramente visual, puede remitirnos a que los modos en que es percibida son estructuradores de su condición (Lynch, 1960). Es decir, el entender a un “espacio público” como tal, puede remitir a la concepción aportada por el registro de la visión, que ya la hace significativa. Así, sea desde su construcción y/o planificación (Gorelik, 2004) habitual, o a partir de otros usos –como ser las intervenciones– la acción de “mirar” ya le aporta a la ciudad una significancia relevante.

Ahora bien, los “espacios públicos” –que posibilitan el encuentro y la sociabilidad de los ciudadanos que los circundan– median la construcción social y simbólica de una combinación entre prácticas sociales, usos y actores capaces de nombrarlos, apropiarlos y definirlos (Jodelet, 1986). Son espacios que permiten conformar “un escenario colectivo urbano” capaz de favorecer un uso colectivo y fortalecer la convivencia ciudadana a través de la planeación, la intervención y el mantenimiento (Suárez, 2004). De esta manera, se entiende cuán importantes son a nivel social y la incidencia que pueden adquirir en las construcciones de imaginarios sociales. Por lo tanto, toda intervención artística que se manifieste sobre ellos necesita ser analizada desde una perspectiva que contemple (inertemente) esta incidencia social traslucida como condición. Esto mismo fue lo que ocurrió durante la década del 80’, cuando ciertos modos de habitar el espacio público de Buenos Aires, fueron capaces de reflejar los nuevos imaginarios urbanos que comenzaban a aparecer. Pero ¿qué se entendía, en aquel entonces, por “espacio público”? y ¿qué propiedades semánticas se le atribuían desde aquellos imaginarios emergentes?

Dijimos que en aquella década, el arte supo re-apropiarse de la ciudad como un espacio escénico, lo cual tuvo consonancias directas respecto de dicho contexto socio-político opuesto al período precedente de Dictadura Militar. Entonces, si “imaginar” la ciudad tiene que ver con un fenómeno cotidiano de reconstrucción permanente, las prácticas estéticas desarrolladas durante los 80’ fueron capaces de colaborar en dicha reconstrucción, a partir de generar una mayor confianza en el espacio común, mediante una nueva participación, en tanto tema de todos. ¿Pero cómo construir una metáfora democrática desde lo espacial? ¿Cómo se instaló la acción de intervenir la urbe como un tema de todos?

Si nos preguntamos cómo logra ser enunciada como “tema público”, estaríamos indagando bajo qué argumentación se sostenía y qué nivel discursivo le fue necesario. Podríamos pensar que: la acción de utilizar el propio espacio, ya fue un mensaje literal; sin embargo, sobre ese sentido literal, utilizaron la metáfora de la representación (lenguaje poético) para establecer nuevas categorías de uso, intentando darle nuevos horizontes semánticos.

La calle como escenario ya era una propuesta, ya era un nuevo empleo. Es decir, que en ese hacer artístico el “qué” y el “cómo” se mostraban a la par, donde estética empleada y acción política iban en la misma dirección.

Sin embargo, en todo sistema político no se gestan varios temas a la vez, sino que se dejan de lado algunos, para interesarse por otros y focalizar sobre ellos. Entonces, si la cuestión era encontrar interlocutores posibles del “tema”, por fuera del sistema político y dentro de la vida cotidiana – donde la eficacia estaría dada por el grado de publicidad adquirida– L.O.N. como grupo interventor, supo ubicarse bien. Apostaron a un público desprevenido, a un público “común”, transeúnte, local para generarles –desde el hacer– una mirada extra-cotidiana.

Podríamos decir que resultaron ser manifestaciones de dimensión simbólica, cuyo alcance era del orden de lo “democrático”. Un arte cuyo hacer demostraba el poder ver a la ciudad de otra manera y entenderla desde otra concepción, más participativa. Una irrupción como hecho político o acción política. Una manifestación estética que –dirigida a una ciudadanía interpelada– empleaba como primera instancia “el recurso escaso” de la “atención” correspondiente a los transeúntes.

Fueron performances que intentaban provocar una ruptura en el continuum de la mirada acostumbrada, a la vez que, proponían volver a mirar ese espacio aparentemente re-conocido, generando nuevos vínculos de relación con “el otro”. Breves, muy breves, estas representaciones consistían en la simple mostración de, por ejemplo: un “cruzar la calle” y congelar la caminata por algunos segundos; o bien en representar el fusilamiento de personas civiles a partir del sonido de un disparo y de una caída abrupta al suelo por parte de performers mezclados entre la gente al cruzar de una vereda a otra; éstos luego, mediante el sonido de un silbato, volvían a incorporarse como si nada hubiese ocurrido para continuar la marcha hacia la otra vereda. Siendo muy simples en cuanto a cómo tematizar la condición ciudadana, utilizaban lo cívico como soporte (la calle) y lo artístico (la representación) como lenguaje; a la vez que volvían de un modo metalingüístico y cuestionador ciertos usos y costumbres dados cotidianamente. Allí, durante esos acontecimientos mismos, la contingencia era parte de esa apropiación (instaurada como tema). Ésta aparece como visión del mundo pero no como única posibilidad literal, sino desde la posibilidad de hacer uso de ese espacio de la mano de la metáfora. De esta manera, la realidad fáctica era tomada por los artistas integrantes del grupo, para ser recortada bajo la mirada de ciertas condiciones que hacían al ser ciudadano de aquel entonces. De pronto, la apropiación del espacio público, del ser transeúnte y del ser ciudadano democrático, adquirían una forma (artística) que, lejos de mostrarse como único sentido, permitía abordarla como complejidad, en tanto capaz de desprender una multiplicidad significativa, al presentarse como “metáfora” de esa realidad.

Entonces, he aquí la ecuación teórica que propone Luhmann al entender que es en la contingencia donde reside la posibilidad de poner en relación la opinión pública y el proceso de comunicación. Porque es allí donde habita la “funcionalidad de selección” de temas, es decir, en un mapa indefectiblemente contingente. Así, la contingencia del tema se establece al mostrar que ese espacio puede ser entendido y utilizado de otra manera que la socialmente instaurada o aprehendida cívicamente, o que la heredada por la dictadura (respecto de todo lo referente a imaginarios colectivos ligados a violencia, represión y negación). Pero, ¿cuánto de dicha contingencia y cuánto de determinismo social o necesidad lograron aparecer dentro de la escena?

El contexto histórico y social también da lugar a lecturas sobre el paisaje urbano, en tanto proceso en continua reconstrucción (Contreras Delgado: 2006). Así fue como las costumbres en el andar (modos, gestos y conductas) y los usos de esa arquitectura dada, fueron los modos en que el imaginario social cobraba forma, manifestando ciertas modificaciones (o no) respecto del período precedente.

Al interrogarnos por la construcción del tema “la apropiación del espacio público” en plena democracia, no podemos dejar de atenernos a ciertos imaginarios urbanos construidos en el período

estudiado. Siguiendo a Luhmann, en toda construcción temática es necesario tener en cuenta una “historia” (coyuntura previa) y ciertas “condiciones” dadas. Ya sea para transferir opiniones de un contexto a otro, la historia precedente debe contemplarse para sobre ella actuar. En este tematizar la “apropiación”, el imaginario construido socialmente se apoya sobre un imaginario precedente al cual debía revertir, a la vez que apelaba a una restauración de la relación triádica: yo (ciudadano)- espacio público (ciudad)- el otro (transeúnte/ciudadano par).

El legado de la dictadura militar, a fines de 1983 y comienzos de 1984 –y en los años subsiguientes de la correspondiente década– fue muy heterogéneo. El quiebre que como sociedad la Argentina había sufrido, tuvo resonancias a nivel social, político, económico, cultural, y más. Los desaparecidos, los hijos de desaparecidos, las madres, las abuelas que los reclamaban, fueron (y continúan siendo) parte de una sociedad que sufrió una fragmentación inquebrantable, regida por el dolor y la violencia, de la que consecuentemente devino una falta de identidad hasta hoy jamás suturada.

Dice Beatriz Sarlo que durante la dictadura:

“algunas cuestiones no podían ser pensadas a fondo, se las revisaba con cautela o se las soslayaba a la espera de que cambiaran las condiciones políticas. El mundo se dividía claramente en amigo y enemigo y, bajo la dictadura, es preciso mantener la convicción de que la separación es tajante (...) la discusión abierta, sin chantajes morales, sólo empezó, y con muchas dificultades, con la transición democrática” (2007:23).

La represión ejercida precedentemente habría instaurado, entre otras cosas, una falta de percepción y registro del otro, como sujeto par, como compañero cívico. Ese cegamiento de relaciones –prohibición para transitar libremente los espacios públicos hasta la violación de ámbitos privados– generó sobre los espacios públicos un imaginario ligado al miedo, a la delación, a la represión, desprovisto de todo derecho civil. ¿Qué dejó la dictadura además de haber fragmentado e interrumpido drásticamente a la sociedad civil? Dejó indiferencia en los sujetos para consigo mismos. La indiferencia aparecía también como propia, no sólo en cuanto a no percibir al otro, sino también a no poder tener la libertad de cuestionar ni expresar las opiniones individuales. Esto puede verse en la falta de intercomunicación generada a partir de la falta de palabras y de expresión como lugares comunes adonde la represión apuntaba. En definitiva, disgregación y devastación sobre aquellos ámbitos de potencial sociabilidad. Entonces, sobre esa falta de percepción apuntaron. Y mientras transitaban “domesticados” por ese lugar, los ciudadanos –que habían sido controlados tiempo atrás por un gobierno que atentaba contra toda opinión de y en él– eran interceptados de una nueva forma, desprevénida y fugazmente.

## **Hacia un Teatro/Arte ¿“público”?**

**“El espacio público acepta la heterogeneidad y la posibilidad de la copresencia con los “otros” a condición de someterse a ciertas reglas, a un “orden” que implica una visión dominante de los “modos legítimos de uso” y el disciplinamiento del público con base en dichas reglas. Es decir el proceso que ha sido denominado “domesticación de la calle” -Peter Balwin 1999 (citado en Duhau 2004:173) -**

Performances pensadas como “amnesia” y “memoria” —en calidad de acontecimiento colectivo— los integrantes del grupo reconocen (hoy en día) que tuvieron que transitar una etapa donde existía un pasado dialéctico, conformado desde estas dos particularidades. Una (la amnesia) para olvidar y de esa manera seguir adelante, y otra (la memoria) que de ninguna manera se podía sepultar, sino sobre la que era precisa la denuncia social. Entonces, la manera de constituir las intervenciones como “tema público” tenía que ver con dar lugar a la memoria; la cual se constituía como tal al hacerse acto.

Por otro lado, el apropiarse estéticamente del espacio público fue un factor en común a diversas expresiones artísticas acontecidas por la época que, sin duda, habían tenido un antecedente fundamental, “El Siluetazo”<sup>1</sup> experimentado en 1983 y 1984 –reclamando las “apariciones con vida” de los desaparecidos durante la Dictadura– el cual se mostró como ejemplo para las intervenciones artístico-políticas posteriores. De esta manera, se intentó una participación y reflexión desde lo



estético-simbólico, creando una puesta en escena de la memoria. Así, el apropiarse de ese espacio silenciado se volvió un hecho de protesta y expresión social; que por supuesto también estuvo estrechamente ligado al contexto socio-político compartido.

Por su parte, L.O.N. al ir en contra de un sistema ligado a leyes de recepción tradicionales, como también expresar un rechazo por ámbitos privados — “teatros” propiamente dichos, destinados para tal actividad— se preocupó de indagar la relación con los espectadores-transeúntes, generando nuevas maneras de mirar y percibir formas teatrales. Una teatralidad en situación de calle que generó, sin duda, nuevos usos y costumbres en materia de atención.

Utilizando espacios no convencionales, “públicos” -en común, visibles, accesibles y políticos-, la sorpresa inesperada se volvió un motor fundamental para desarrollar cada una de las performances. Justamente, por ser escenarios previsible para la expresión de la ciudadanía, el carácter político de esa elección era un modo de relacionar estética con política.

Ahora bien, si retomamos los tres criterios más convencionales de lo “público”, creemos que las performances urbanas aquí evocadas podrían ser entendidas como un tipo de “teatro público” en el que temática y espacialidad empleadas van de la mano. Pensando en cada criterio, estaría hablando de un teatro que explora su condición de ser “público” por:

1. Mostrarse Colectivo/común: Si bien el acto de contemplación, como visión compartida, aquí podría ser entendida como colectiva, no escapa a que en última instancia el acto termina siendo individual. Por ello el carácter de colectivo/común no estaría en la simple percepción del acto, sino en la posibilidad de generar esa percepción a partir de la utilización de un espacio de todos los que transitaran por allí, es decir, desde la democratización de la mirada. La idea de comunidad propia de las performances, dirigidas no a un público selecto, sino a todo aquel que quisiera mirar. Algo de común también aparece en la temática abordada por las performances, hablar de la apropiación del espacio, después de tener un pasado en común. Una historia compartida. Un reclamo colectivo. Una población que volvía a despertar. Y por otro lado, lo colectivo, también deviene en esta idea de moverse en grupo y mostrarse como tal para la comunidad.
2. Manifestarse visible/ manifiesto. Las performances son, en tanto están siendo. El acto artístico performático se caracteriza por su condición efímera ligada al acontecimiento. El aquí y ahora de la representación es su momento fáctico. Por lo tanto, la apariencia en el espacio urbano las hace visibles como manifestación artística, a la vez que les otorga esa posibilidad de existencia para los demás. Entonces, si la performance aparece, es. Siendo del orden de la aparición, efímera, necesariamente debe estar para ser.
3. Resultar Accesible/ abierto para todos. La distribución en cuanto al consumo, en estas performances sin entrada, ni reserva, vuelve a las representaciones como oferta para todos. Como dijimos, una democratización de la mirada que potencialmente abre el juego hacia muchos más. De esta manera, cada uno puede acceder desde donde puede o quiere ver el espectáculo sin restricción sobre dicho acceso, ni delimitación espacial. La calle es de todos, y tanto la platea como el escenario se comparten.

En esta nueva sociabilidad democrática, el espacio público, se muestra como “mediador”; es el “entre” que posibilita la interacción entre los ciudadanos. Alberga la convivencia. Allí, se produce la democratización de la mirada, como apertura de acceso desde una conciencia individual del ser “ciudadano” a una apelación colectiva del “ser ciudadano con otro”. Entonces, siendo mediador de dos temporalidades, pasado/ presente, memoria/toma de conciencia, el espacio público y su recuperación fueron síntoma de una búsqueda por un nuevo ser y un nuevo deber ser. Es decir, de estas formas de irrumpir en el espacio público como ámbito de esfera pública social, daban lugar a que un nuevo sujeto aparezca, un sujeto del orden de la acción. He aquí el lugar social del artista: enfrentándose con cierta abulia de salir a la calle o bien como estallido de ciertas formas ya aprehendidas, haciéndose cargo de su coyuntura e indagando las formas aprehendidas y la resistencia a no olvidar los derechos que como ciudadanía se poseen en materia de espacialidad. Entonces, la performance como acto político-cultural, se muestra como irrupción antisistémica, capaz de mantener la pluralidad propia del espacio público.

## **A modo de conclusión**

**“Como práctica in-corporada, de manera conjunta con otros discursos culturales, (la) performance ofrece una determinada forma de conocimiento. La distinción es/ como (performance) subraya la comprensión de performance como un fenómeno simultáneamente “real” y “construido”, como una serie de prácticas que aúnan lo que históricamente ha sido separado y mantenido como unidad discreta, como discursos ontológicos y epistemológicos supuestamente independientes.”** -Diana Taylor, **Hacia una definición de Performance**

Trauma puesto en escena, quiebre y representación. La posibilidad de que el cuerpo exprese como lenguaje en sí mismo. Toda performance, híbrida e interdisciplinaria por condición, se caracteriza por resultar ser un modo diferente de manifestar lo heterogéneo. Dicha heterogeneidad de producción y de análisis sobre ella se vuelve un campo en constante reajuste y de permanente modificación, donde pareciera que su capacidad por mostrar “lo otro” suele privilegiarse cuando de irrupciones e intervenciones se trata.

En una época donde volver a recuperar identidades y derechos era una acción intencionada por gran parte de la sociedad, la metáfora democrática de la escena callejera supo alcanzar, al menos como manifestación, una opinión por parte de la sociedad interpelada.

Después de preguntarnos por la constitución de la apropiación del espacio público como “tema” a partir del advenimiento democrático, nos preguntamos sobre el desarrollo de dicha novedosa esfera pública, democrática y ciudadana. Pareciera que todo estaba entrelazado. Y que la acción artística fue un correlato necesario de esa gestación ciudadana que volvía a expresarse. La responsabilidad social que como artistas supieron asumir estuvo en proponer a las performance como “tema” de todos, como parte de una cotidianidad cuestionada, a partir de la des-automatización de la mirada aplicada sobre los ámbito intervenidos, ahora convertidos en escenarios. Y todo ello, pudiendo privilegiar a la metáfora como lenguaje.

Finalmente podríamos pensar a la acción artística –como fue el caso de L.O.N.– en términos de estar dentro y ser parte de un proceso mayor de constitución de una esfera pública democrática; para así entenderlas como síntomas de un estado de gestación de un nuevo concebir “lo ciudadano”. La contingencia llevada a escena tal vez sea la instancia más democrática del hecho estético, en tanto acto efectuado que irrumpe lo habitual. Es decir, posibilitar ver lo conocido, pero de manera diferente. Tal vez allí esté una posible respuesta a la pregunta inicial de cómo se construye una metáfora democrática desde lo espacial. Es decir, en utilizar el propio espacio tanto como contenedor como mediador de significancias otras, al dar lugar a la “apariencia” de algo contra-hegemónico, algo disímil a los usos y costumbres ya aprehendidos. Entonces, la reflexión en torno a un habitar el espacio público luego del advenimiento democrático ha resultado productiva. Y si desde lo gubernamental la intención era “democratizar” a la sociedad, la acción directa de aquellas performances de los 80’ supo reforzar ese concepto de lo “público” al colaborar en la conformación de un nuevo sujeto dotado de derechos y de libertad de expresión. Y así, qué mejor que para un gobierno que proclamaba la acción y participación de todos y abría la acción hacia todo espacio compartido, fuese el arte el que también hiciera uso de esos espacios. Un espacio público intervenido, un espacio de todos y para todos...cuando, en definitiva, hacer un uso de ellos se volvía un tema de todos.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- Aguilar, Miguel Ángel  
2006 “La dimensión estética en la experiencia urbana” en Lugares e Imaginarios en la metrópolis. México: Universidad Autónoma Metropolitana.pp137-149.
- Balwin, Peter  
1999 Domesticating the street. The reform of public space in Hartford, 1850-1930. Ohio State University Press: Columbus.

- Borja, Jordi,  
2005. La ciudad conquistada, Madrid, Alianza.
  
- Contreras Delgado, Camilo  
2006 "Paisaje y poder político: la formación de representaciones sociales y la construcción de un puente en la ciudad de Monterrey" en Lugares e Imaginarios en la metrópolis. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Pp.171-186.
- Duhau, Emilio- Ángela Giglia  
2004 Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la ciudad de México. Papeles de población, Julio-septiembre, No. 41, México: UAM.
- Gorelik, Adrián  
2004 La grilla y el parque Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
  
- Jodelet, D.  
1986. "La representación social: fenómenos, concepto y teoría" en S. Moscovici (comp.), Psicología social III. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales. Barcelona, Paidós, 1986.
  
- Lynch, Kevin  
1960 En la imagen de la ciudad
  
- Longoni, Ana Longoni, Ana y Gustavo Bruzzone (comp.)  
2008. El siluetazo. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.
- Luhmann, Niklas,  
"La opinión pública" en Stato di Diritto e Sistema, México, Ed. Mimeo, Versión preliminar.
- Perec, Georges  
2004 "La ciudad" en Especies de espacios. Barcelona: Montesinos.
  
- Sarlo, Beatriz  
2007 Tiempo pasado: Cultura de la memoria y giro subjetivo. Una discusión. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Suárez, Gabriel  
2004. "Recuperación de espacios públicos. Caso Bogotá", en el Seminario sobre Violencia del Programa Social sin violencia, PNUD El Salvador, 10 de julio, El Salvador.
  
- Taylor, Diana  
2001 "Hacia una definición de performance" Encuentro del Instituto Hemisférico de Performance y política

# Gestión municipal y participación ciudadana en el municipio de Valle Fértil

Aníbal Gutiérrez

geicpo07@yahoo.com.ar

Gabinete de Estudios e Investigación en Ciencias Políticas.

Facultad de Ciencias Sociales. U.N.S.J

Argentina

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación: “Gestión municipal y Participación ciudadana en el Municipio de Valle Fértil”, actualmente en desarrollo, en el Gabinete de Estudios e Investigación en Ciencias Políticas (GEICPO), perteneciente al Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan.

Elegimos el Departamento de Valle Fértil como unidad de análisis del proyecto de investigación, por la actitud de un gran sector de la población que demostró disposición a participar e influir en la voluntad de los funcionarios públicos provinciales, con el propósito de acceder a los servicios primarios: suministro de agua, energía eléctrica, mantenimiento de escuelas y beneficios provenientes del turismo.

Se investiga si la participación ciudadana, vinculada al gobierno local, es un modo superador que permite establecer relaciones entre gobernantes y gobernados, entendiendo que el municipio es el ámbito del Estado más cercano a los ciudadanos y, por lo tanto, donde más fácilmente se pueden aplicar formas avanzadas de participación. Esta nueva forma de participación se denomina democracia participativa y contribuye a sostener y, lo que resulta más importante, ampliar la democracia, a diferencia de la democracia representativa liberal, que agota las instancias de participación en el acto de votar. En el caso analizado (Valle Fértil), se pretende que los habitantes del lugar sean “más sujetos sociales”, con más capacidad para transformar el medio en que viven y para ejercer control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos.

## DESARROLLO

Las expectativas de la sociedad local -con demandas ahora dirigidas al nivel de gobierno más inmediato- y la mayor capacidad de la población para evaluar la gestión municipal, constituyen nuevos desafíos para el gobierno. Un ejemplo de ello, es la relevancia que los ciudadanos asignan a la coordinación política de los sistemas sociales, en especial para nuevas tareas tales como la orientación del desarrollo económico como componente indispensable del desarrollo local.

La tendencia hacia la descentralización y transferencias de competencias del gobierno nacional hacia los gobiernos o administraciones locales, además de constituir un mecanismo de modernización administrativa, favorece la participación ciudadana, porque acerca las decisiones cada vez más a la gente.

En este sentido, los espacios locales, por su dimensión y escala, son los territorios donde es posible generar una relación más estrecha entre los ciudadanos y el Estado, lo que hace de la gobernabilidad democrática local un reto para la gestión municipal.<sup>1</sup>

Una primera forma de entender la gobernabilidad es aquella que otorga a una elite política el protagonismo en las decisiones públicas. Otra perspectiva es la gobernabilidad democrática, cuyo fundamento es la participación de los diversos actores sociales como generadores de dicha gobernabilidad, y que se construye sobre la base del ejercicio activo de la democracia y la ciudadanía. En este último caso, la gobernabilidad no se resuelve mediante cambios gerenciales y administrativos,

<sup>1</sup> [https://login.yahoo.com/config/login\\_verify2?.src=ym&.done=http%3A%2F%2Far.mc561.mail.yahoo.com%2Fmc%2Fwelcome%3F.gx%3D0%26amp%3B.tm%3D1269378160%26amp%3B.rand%3De8sade0sv3akr](https://login.yahoo.com/config/login_verify2?.src=ym&.done=http%3A%2F%2Far.mc561.mail.yahoo.com%2Fmc%2Fwelcome%3F.gx%3D0%26amp%3B.tm%3D1269378160%26amp%3B.rand%3De8sade0sv3akr)

que son más propios de la primera forma. Más bien es un proceso de interlocución, de acuerdos y compromisos entre actores con intereses y lógicas a veces similares, a veces diferenciadas. Por tal razón, la gobernabilidad democrática requiere poner en acción formas de participación social y políticas distintas o complementarias a las ofrecidas por los canales representativos, de manera de facilitar el ejercicio de la ciudadanía plena.

Camou (2003) “Gobernabilidad es un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”. La eficacia y la legitimidad de acuerdo a este concepto, resultan ser condiciones necesarias para la gobernabilidad de un sistema. No resulta necesariamente garantía de participación efectiva alcanzar un “estado de equilibrio dinámico”, ya que la eficacia y la legitimidad (se refiere el autor a la legitimidad de ejercicio), mide los resultados y la capacidad de respuesta. Sin embargo, nosotros entendemos que esta legitimidad de ejercicio reclama de una participación amplia de todos los sectores sociales, políticos y económicos, es decir, alcanzar consensos y luego estabilidad del sistema (gobernabilidad).

Para Canale (2001) la gobernabilidad se refiere “a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo influyen y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico social” En esta descripción el autor guarda algunos recaudos que facilitan la intervención participativa de “los diversos grupos sociales”.

En el camino de la transformación del gobierno local, surge la necesidad de establecer un modelo de vínculo con la sociedad civil, que pueda generar incentivos para la cooperación, la responsabilidad y el mejoramiento de la gestión del gobierno municipal. Por ello, es importante lograr un nuevo modo de gestión más participativo que constituya el soporte de los cambios.

El concepto empleado para definir el hecho práctico de cómo el ciudadano se involucra en la formulación, control y seguimiento de la política pública en su conjunto, es conocido como participación ciudadana, política, comunitaria, civil, etc. Es la intervención activa y consciente, fundamentada en el derecho ciudadano a la participación de personas físicas, entidades o asociaciones cívicas en procesos organizados para la toma de decisiones en asuntos de interés público.

La participación ciudadana es un instrumento efectivo y útil como método para solucionar problemas tales como: efectividad en la gestión pública, resolución de problemas comunitarios, eficiencia del gasto público, etc., que impactan favorablemente sobre la gobernabilidad.

Para Tocqueville (1978), citado por Brito (2002), la participación en los asuntos públicos locales es la mejor escuela de democracia y el mejor medio para construir ciudadanía, porque a través de ella el individuo comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva así el respeto a las instituciones que él ha contribuido a crear. La participación de la comunidad en la gestión local se manifiesta de muchas formas concretas de cooperación en la ejecución, evaluación y control de la gestión de servicios públicos, ampliando la esfera de lo público por la vía de la participación ciudadana. Leonardelli y otros, (2004). “Todo el pensamiento político de Tocqueville es una proclama contra la centralización, verdadero flagelo de los regímenes políticos, dado que provoca degradación institucional, costumbres corrompidas, opiniones mediocres, libertad expulsada de las leyes y ciudadanos privados de garantías”

Quintero (2000) distingue siete niveles de participación ciudadana en el ámbito municipal: información, consulta, construcción de consensos, toma de decisiones, comportamiento de riesgos, asociación y autogestión.

En el nivel municipal es en donde se presentan las mayores posibilidades para el ejercicio de la participación ciudadana y el poder compartido, porque el ciudadano puede obtener mayor

información sobre los asuntos públicos y responsabilidad cívica y lograr más rápidamente una respuesta a sus demandas

Varios autores consideran al escenario local como el más idóneo para la práctica de la democracia participativa. En muchas regiones del mundo occidental, la participación ciudadana ha permitido la legitimidad institucional y / o de los gobiernos elegidos al dar respuesta a las demandas que permite articular, convirtiéndose en una herramienta de control de la eficacia de la gestión local.

Por ello, es necesario considerar previamente aspectos esenciales para que el proceso brinde las posibilidades esperadas de eficiencia y democratización, como:

- o Un entorno democrático, de relaciones horizontales; de igualdad entre las personas y las organizaciones, de invitación al ejercicio activo de la ciudadanía, de apertura a la participación, de transparencia en la información y de eliminación de toda acción tendiente a la exclusión;
- o Garantizar mediante el derecho positivo la participación efectiva.
- o Autonomía indispensable para reconocer las demandas de la comunidad y apuntar hacia ellas la planeación del gasto.
- o Un cambio que requiere gradualidad, progresividad, persistencia y pragmatismo, en cuanto a la coordinación y concentración de acuerdos intergubernamentales.
- o Formación de conducción dirigida a los funcionarios públicos con inclusión de líderes comunitarios.
- o Articulación de proyectos mixtos entre la esfera privada y el sector público
- o Evolución participativa comunitaria de resultados y gestión

El cumplimiento de estos requisitos hace posible la participación de las comunidades organizadas, fortaleciendo la articulación de los distintos niveles de gobierno, especialmente a nivel municipal.

Así la participación, que adquiere protagonismo de la mano del concepto de capital social, puede convertirse en realidad. El concepto de empowerment aplicado a los ciudadanos ha dado al ámbito local grandes posibilidades de desarrollo. El creciente interés de participación ciudadana en el nivel local trae consecuencias que deben enfrentar los funcionarios municipales: la necesidad de generar mecanismos para canalizar las demandas y la diversidad de intereses que se presentan.

Borja, citado por Lifschitz, (1999). A la hora de determinar cuanta participación es viable y necesaria, surgen los argumentos de la teoría de la Elección Pública, que plantea cómo por más ciudadanos que participen, se llega al punto en el cual muchos ciudadanos no se involucran porque otros ya están logrando sus objetivos colectivos, lo cual lleva a la apatía ciudadana. En el caso de la gestión local la situación tiene un matiz que presenta ciertas diferencias: la problemática está en el día a día de los ciudadanos: la inseguridad, la vialidad, el agua, la basura, los focos de insalubridad, la contaminación, el alumbrado público, la ausencia de espacios públicos, entre otros, son insoslayables. Esto además genera espacios de participación en la vida de cualquier municipalidad, que tiene hoy por hoy desafíos para cumplir: la necesidad de adaptarse en una base económica local, garantizar una infraestructura adecuada, asegurar la calidad de vida, enfrentar los procesos de desintegración social y organizar la gobernabilidad.

Fioretti y Ortega, (2006) Cuando se hace referencia a la participación indefectiblemente se deben considerar, por lo menos, dos perspectivas teóricas fundamentales: la Teoría de la Democracia, en lo que hace a su fortalecimiento y la concepción de la Democracia en un sentido instrumental de la misma. Dentro del segundo aspecto se enfilan las posturas acerca de la necesaria participación de los ciudadanos en las políticas públicas que formulan, diseñan y ejecutan sus gobiernos locales, es decir que tienen una concepción más instrumental acerca de la participación como reforzadora de la democracia. En cuanto a la primera perspectiva, esta constituye un fin aún mayor y más

apropiado al debate teórico tanto de la Democracia como de la Ciudadanía.

Existe hoy consenso sobre la importancia de la participación social con respecto al fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia y el ejercicio de las políticas públicas. También es parte constituyente de tal consenso el convencimiento de que la participación social favorece a la existencia de una sociedad civil “densa”, con organizaciones y colectivos capaces de canalizar los intereses y motivaciones privadas hacia un espacio de interlocución pública. Sin embargo, es también un juicio de consenso la inexistencia de acuerdos mínimos acerca de a qué se hace referencia con el concepto de participación o cuál es la participación deseada. Se evidencia un declarado discurso participativo a nivel de autoridades y de propuestas gubernamentales, pero generalmente este anhelo no encuentra contenidos claros y, por lo tanto, no se traduce en prácticas participativas. Los tomadores de decisiones y políticos, que ofrecen una confusa oferta que enfatiza una vocación democrática y participativa, no siempre logran instrumentar esta intención en medidas y políticas concretas.

Interrogarse acerca de la participación ciudadana en asuntos de interés público equivale a preguntarse acerca de la forma en que se ejerce la ciudadanía y se ponen en marcha las interacciones entre Sociedad y Estado. La participación ciudadana en políticas públicas se refiere al rol del ciudadano en cuanto usuario de los servicios públicos y en cuanto partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de diversos programas. En este sentido, el papel del ciudadano no se limitaría solamente a recibir y usar los servicios, sino a controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones y, en general, colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. La participación ciudadana en la planificación y ejecución de políticas se refiere a la influencia de los individuos y sus organizaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, en la prioridad de necesidades o problemas,

Leonardelli, E. y otros, (2004) La participación ciudadana, sería aquella en la que los sujetos de las políticas públicas se sienten parte en este proceso, lo que les genera habilitación, experiencia y capacidad para desarrollar otros procesos sociales relevantes. Facilitan la participación ciudadana en políticas públicas: una estructura de gobierno democrática y descentralizada, una comunidad informada de sus derechos y de la oferta pública existente, una trayectoria y experiencia previa de participación, una red de organizaciones de la sociedad civil, etc. En tanto que: una cultura estatal, centralista y burocrática, con una lógica funcionaria que enfatiza las definiciones adoptadas por los técnicos y que desconfía de las capacidades de la comunidad, la ausencia de mecanismos participativos en el diseño de programas, una institucionalidad y una normativa jerárquica centrada en los procedimientos y no en los resultados, la pasividad o desinterés de la comunidad por incorporarse a programas o instancias participativas, etc., obstaculizan la participación.

Lahera Parada, E. (2002) Una política pública que incorpore a las personas con iniciativa y responsabilidad, constituiría una política auténticamente participativa. En otras palabras, el Estado necesita de la participación ciudadana en las políticas públicas para poder cumplir sus propósitos de gestión pública, para fortalecer la democracia y como canal que contribuye a robustecer el capital social y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Por la esfera de competencias que tienen los gobiernos municipales y los pocos recursos que maneja el municipio, las experiencias de participación generalmente están asociadas al mantenimiento de servicios públicos y la ejecución de programas focalizados.<sup>1</sup> Advertimos que en el desarrollo de estas políticas focalizadas la participación de los beneficiarios permite esbozar, por lo menos, dos hipótesis: por un lado, la que refiere a que estas experiencias dejan capacidad instalada en las organizaciones y les permiten cierto empoderamiento frente al poder político de turno; por otro lado, y de manera complementaria, se estima que las capacidades (activos) que movilizan los programas participativos, no se corresponden con la estructura de oportunidades que ofrece el contexto general, motivo por el cual al retirarse el programa no se pueden mantener los

niveles de sustentabilidad de los recursos incorporados y esto incrementa la vulnerabilidad de los beneficiarios.

Hay evidencia de que la participación social en torno a las políticas y programas sociales brinda mayor aprovechamiento de los limitados recursos que administran la mayoría de los municipios. También hay evidencia que la participación social en la formulación de las agendas públicas y el control del gasto, es el instrumento más visible de redistribución que puede aportar la participación de la ciudadanía en las políticas públicas. Priorización de problemas, diseño consensuado de soluciones y monitoreo del gasto público, son ejercicios de participación sustantivos para la convivencia democrática. El problema no es la complementariedad de los aportes, sino la falta de recursos financieros con capacidad para influir en el desarrollo local; por otra parte, la trama de relaciones y compromiso resulta una de las grandes debilidades de las organizaciones. La fusión social civil-estado sumado a la debilidad de las organizaciones sociales, tiene como consecuencia tramas informales de intercambios no institucionalizados y que aparecen como favores que se obtienen por influencia y que se reproducen en cadena desde el estado hasta la sociedad civil, con todas las consecuencias sociales, económicas y políticas que este modelo conlleva,

Mendicoa, Gloriam, (1997). La mayoría de las instituciones ha transitado gran parte de su historia confrontando con los espacios de desarrollo político y técnico, situación que, desde la última década, se está revirtiendo. Esta situación es la que debe resolver todo decisor político. Del análisis realizado en el Municipio de Valle Fértil, la realidad muestra que los ámbitos donde se desenvuelven estas dualidades están demasiado comprometidos con las decisiones políticas. Por lo tanto, la única manera de evitar estas disociaciones es alcanzando un alto grado de racionalidad en la gestión local; racionalidad que involucra dos aspectos generales que, a su vez supone distintas acciones: gestión pública y sociedad involucrada. Son más evidentes estas dualidades en la gestión de las políticas sociales. En conclusión el rol que le compete al Municipio “demanda mayor racionalización de la gestión social, hacia la integralidad operativa que deberá caracterizar la ejecución de las políticas sociales”

Crozier, (1997) Además de las señaladas, la gestión local afronta una fuerte contradicción: una necesidad creciente de dominar la complejidad con medios cada vez más escasos. Esto le impone desafíos en orden a construir una cultura de gestión pública cuya capacidad básica sea la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar, asociada a una segunda característica, la capacidad de comunicarse, a través de todas las barreras de la especialización. Los conceptos de municipio y participación se vinculan con la idea de la “modernización de la gestión municipal”. Esto implica la optimización de su estructura y funcionamiento, como el interés de mejorar la gestión tanto en sus servicios como en la imagen de administración local. Uno de los elementos que se incluyen es el cambio de mentalidad en lo que se refiere a la participación local; entre algunos de los procesos que favorecen la modernización están: la desconcentración de funciones, la dirección por objetivos y el control de la gestión.

A tal fin, en el presente trabajo, basado en un proyecto de investigación que tiene como unidad de análisis el Municipio de Valle Fértil, se propone analizar los factores que permitan abordar la problemática de la gestión municipal participativa, en la que, como se viene sosteniendo, los ciudadanos no sólo asuman el papel de usuarios de servicios que la municipalidad entrega, al mismo tiempo que la municipalidad no conciba la participación solamente como la entrega de información para hacer “participadas” las decisiones que ya se han tomado.

## **Municipio y Participación.**

Álvarez Puga, (2001) “Los actuales esfuerzos por modernizar la Gestión Pública tienen por objetivo acercar eficientemente el Estado a las necesidades de las personas y de establecer espacios de interlocución entre ambas instancias a través de la promoción del ejercicio de los derechos



ciudadanos. Para ello, los Municipios, en general, disponen de una estructura organizacional y una gestión que no responde a los nuevos desafíos y atribuciones que hoy por hoy se vive en el ámbito municipal. La estructura actual de los Gobiernos Locales se conforma a través de una serie de procedimientos que no responden a ningún estudio técnico de planificación estratégica que los respalde y que considere las realidades propias de la comuna y los desafíos que en el futuro le corresponde enfrentar.”

Los Municipios cuentan con capacidades y potencialidades técnicas, humanas y organizacionales y un conjunto de factores limitantes (conocimiento claro de su misión institucional; un instrumento que oriente la actividad interna; falta de visión integradora), que genera diversos problemas de gestión que es necesario enfrentar y superar, para lograr un sólido proceso de modernización institucional.

PROFIM, (1995) Para modernizar la gestión pública local se debe generar procesos tendientes a potenciar la participación ciudadana, en tanto participación democrática, capaz de insertarse en la lógica política de la gestión municipal y establecer instancias de encuentro del ciudadano con la gestión pública local. En definitiva, no tiene sentido implementar descentralización meramente administrativa si esta no es funcional para la participación. En el ámbito municipal es imprescindible producir cambios sustanciales en su cultura participativa, a fin de transitar de lo reivindicativo a lo propositivo para la resolución de sus problemas.

Calderón (2001) Un factor que desalienta la participación ciudadana en los gobiernos municipales es la propia debilidad del municipio, lo que le otorga pobre incidencia en la vida cotidiana de la gente y la discrecionalidad que pueden tener estas convocatorias (modalidades, periodicidad, temario) según la voluntad política de los intendentes y de la clase dirigente local. Las experiencias de participación están asociadas, generalmente, al mantenimiento de servicios públicos y la ejecución de programas focalizados.

Participación y Desarrollo constituyen dimensiones estrechamente relacionadas. Las propuestas de desarrollo local crean la posibilidad de fortalecer el contexto de la participación, especialmente si se toma en cuenta la existencia de “voluntades políticas” que privilegian las alianzas y consensos dentro del contexto geográfico de los municipios. El escenario participativo promueve la gestión asociada para el desarrollo, considerado un nuevo modelo de relaciones en el ámbito público, orientado a generar espacios de articulación en los que la diversidad de actores involucrados o interesados enfrenta la “complejidad” de los problemas en forma intersectorial y participativa. Las modalidades más extendidas de participación son las formas de cogestión en torno a proyectos sociales. En este caso, nos estamos remitiendo a formas de gestión asociada y trabajo en alianza, una modalidad que se ha difundido por resultar apropiada tanto para los gobiernos municipales, como para las organizaciones sociales, que participan como co-ejecutoras o beneficiarias de estos proyectos.

Tecco, (1997) Los gobiernos municipales deben tener capacidad institucional y asumir el rol de promotores, catalizadores y facilitadores de iniciativas innovadoras para enfrentar las nuevas demandas y problemas. Esto significa que el desarrollo requiere de la sociedad capacidad para idear recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria. Con respecto a esto, Boisier, (2004) sostiene que: “hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto que facilite la potenciación del ser humano para transformarse, en su doble dimensión, biológica y espiritual.”

La noción municipal sobre la participación ciudadana está destinada a establecer el equilibrio entre la oferta pública y la demanda social. En esta modalidad se tiende a asignar a la ciudadanía un rol primeramente de informante y luego de depositario de beneficios. En general, las administraciones locales en su accionar, realzan a la participación como un instrumento estratégico, utilizado en

los discursos políticos como un elemento de legitimación, de respeto por los derechos civiles y por los principios democráticos, donde no sólo basta la consulta sino que debe practicarse la corresponsabilidad social en los asuntos del desarrollo local.

En la relación municipio comunidad prevalece un trato personalista y asistencial. Si bien para muchos de sus protagonistas se trataría de una situación superada, en la realidad, las diversas evidencias objetivas muestran a vecinos y/o organizaciones dependientes de los favores municipales y lo que varía es el medio de intercambio: canasta familiar, proyectos de inversión social, agilización de trámites o apoyo moral.

Sería importante promover oportunidades para que se produzca un proceso de incorporación de la participación ciudadana en la gestión municipal en beneficio de las diferentes comunidades locales.

La voluntad de los municipios de incluir la participación de los ciudadanos en la gestión del desarrollo local, se genera en la concepción personal e ideológica de sus representantes respecto a la ciudadanía y su participación, que luego se manifiesta en asignación de roles, de espacios para expresión de las opiniones ciudadanas, así como en las instancias e instrumentos de participación que el municipio dispone y el tipo de relación que establece con los vecinos y las organizaciones comunitarias. Para ello, es importante considerar el capital ciudadano, que representa las condiciones y recursos colectivos presentes en la comunidad local, necesarios para la implementación de estrategias de participación ciudadana en el municipio.<sup>2</sup>

Se puede deducir, como resultado de entrevistas y encuestas realizadas a actores y organizaciones relevantes del Departamento de Valle Fértil, lo que sigue:

### **La participación ciudadana entendida como un medio para satisfacer intereses personales o grupales.**

La participación social es percibida más como un medio que como un fin. Si bien su mérito radica en la capacidad de potenciar el logro de metas en conjunto con otras personas; que difiere bastante de aquellos de carácter político y expresivo, donde se la concibe como una forma de actuación en el espacio público o cívico, cuya finalidad sea la representación, exigencia o ejercicio de derechos ciudadanos en distintas esferas. El discurso social valora la participación ciudadana en su dimensión de funcionalidad, en el caso de la unidad de análisis del trabajo de investigación. La participación se relaciona con la función más netamente instrumental, orientada tanto a la obtención de 'cosas' personales, como de objetivos comunitarios. Por otro lado, la participación obedece a necesidades internas de desarrollo, como "pasarlos bien" o "pertenecer a un grupo"; aquí el fin se logra en la participación, el objetivo es intrínseco. (Ejemplo: petición de acceso al servicio de agua en el Departamento de Valle Fértil)

### **Debilidad en la conformación y mantenimiento de redes sociales**

Las redes formales e informales son bastante débiles y no logran articularse entre sí. Por lo general, tienen un carácter circunstancial y convocan a grupos reducidos de organizaciones consolidadas de un mismo tipo (uniones vecinales, mujeres o adultos mayores), cuando se quiere dar respuesta a una necesidad específica y no da cabida a proyectos colectivos o a espacios sostenidos de concertación.

### **Fuerte dependencia del municipio por parte de las organizaciones de la sociedad civil.**

La comunidad y sus agrupaciones no han logrado constituirse en actores sociales con proyectos colectivos; en la mayoría de los casos son receptores pasivos de beneficios que administra la

<sup>2</sup> <http://ar.mc561.mail.yahoo.com/mc/welcome?.gx=0&.tm=1269378160&.rand=e8sade0sv3akr>

Municipalidad. Esta fuerte dependencia se debe a las prácticas asistenciales y clientelismo por parte de las municipalidades, para las cuales el contacto con la comunidad está fuertemente mediatizado por el financiamiento de proyectos y entrega de subsidios.

### **Reproducción de roles sociales de la esfera privada en la esfera pública entre hombres y mujeres.**

Se percibe que la participación de las mujeres en roles dirigenciales es bastante elevada en el municipio. Sin embargo, los patrones culturales de las relaciones de género les dificultan insertarse en el ámbito público.<sup>3</sup>

Asimismo, es interesante ver que las mujeres dirigentes, pese a ser valoradas por sus pares, por ellas mismas e incluso por los representantes municipales como actrices muy dinámicas, tienden a reproducir los roles de la esfera privada en el espacio asociativo. Una prueba de ello es que en la mayor parte de los casos se insertan en organizaciones que atienden las necesidades de cuidado y protección de la comunidad, o bien de sociabilidad e integración pasiva a la comunidad: centros de madres, talleres laborales, servicios comunitarios, auxilio a grupos vulnerables, organizaciones de padres, principalmente.

### **La mayor participación de población se registra en actividades sociales de carácter temporal.**

Además de la tradicional forma de participación comunitaria a través de organizaciones funcionales o territoriales, el estudio indagó en otras formas comunitarias de ejercicio ciudadano. A través de la encuesta social, es posible percibir que la participación en actividades colectivas de una villa o barrio que se realizan esporádicamente y sin una estructura organizacional concitan el mayor interés de la comunidad. Le sigue en orden de importancia la inserción en grupos informales pero estables y muy minoritariamente, la participación de los que sólo opinan, que es la expresión de intereses y demandas a través de los medios de comunicación o espacios de interlocución con autoridades.

### **Existe un núcleo de la población que manifiesta un abierto desinterés en participar a través de organizaciones sociales.**

Entre la comunidad que no es parte de organizaciones formales, emerge con claridad un grupo absolutamente reacio a la participación en este tipo de entidades que, o bien reconoce una falta de interés genuino (“no tiene interés” o “tiene otras responsabilidades más importantes”) o bien tiene una opinión adversa en relación a las organizaciones (“son autoritarias”, “existe corrupción” o “no se logra nada”). Grupo al que podría sumársele el conjunto de personas que no considera a la participación como un canal pertinente (“no tiene necesidad” o “logra las cosas de manera individual”), está absolutamente cerrado a las formas de participación tradicionales. Por otra parte, una proporción aduce “falta de tiempo”, lo que podría significar un modo de no negar la posibilidad de participar, o un obstáculo real y modificable de acuerdo a las circunstancias.

En relación al municipio, podemos advertir que, hasta la fecha, no ha abierto los canales de participación de la comunidad, dado que ha ponderado la satisfacción de las demandas sociales básicas, postergando la tarea de potenciar en la población la capacidad de demandar mayor protagonismo social.

## **SUGERENCIAS**

**“La democratización de la gestión es una cuestión que va más allá de las estructuras formales, aunque las precisa como requisito, y que sólo se concreta a partir de las estrategias**

---

<sup>3</sup> <http://ar.mc561.mail.yahoo.com/mc/welcome?.gx=0&.tm=1269378160&.rand=e8sade0sv3akr>

**de los distintos actores involucrados en ellas. En otras palabras, la democratización de la gestión es un proceso político cuya base radica en las lógicas de acción de los distintos actores y en la red de relaciones que ellos tejen en los distintos escenarios de encuentro.” (Rodríguez y Velázquez, 1994).**

## **A.- Administración Municipal**

El rediseño de la administración municipal debe ser concebido e insertado en un proyecto estratégico participativo del Estado Municipal, en el marco del desarrollo local. En este sentido, se considera conveniente diseñar, previamente, una estrategia de sensibilización, para concientizar, tanto a los responsables de la gestión como a los diferentes actores públicos y privados, sobre la necesidad de iniciar acciones de fortalecimiento institucional.

Para ello, proponemos realizar talleres de sensibilización a nivel institucional y a nivel de la comunidad:

- A nivel institucional, con el propósito que los actores involucrados en la gestión (niveles superiores y mandos medios), incorporen el conocimiento de las nuevas competencias asignadas a los Municipios, mejorando la prestación de las tradicionales.
- A nivel de la comunidad, con la intención de conocer la importancia de los mecanismos de la participación de la población en la gestión de gobierno municipal.

Un modo de gestión participativa supone cambios culturales en las prácticas y en las relaciones de los distintos actores intervinientes y la organización de múltiples redes que constituyen espacios de decisiones formales e informales. Esto apunta a que los actores gubernamentales deban adaptarse a los ritmos y demandas que implica la participación social y los actores sociales deban cambiar sus prácticas ante las exigencias, lo que significa un cambio en la relación de carácter clientelista a una actitud proactiva. Los cambios estructurales en el Municipio requieren un vínculo más estrecho con la población y sus necesidades. Se plantea, también, la exigencia de capacitar a los distintos actores para avanzar y profundizar en el proceso.

El fortalecimiento de las organizaciones sociales existentes y el fomento a la creación de nuevas, debería ser una apuesta desde el gobierno local para profundizar la iniciativa y la gestión desde lo social.

Si bien la apreciación de las peticiones locales y la participación de la ciudadanía y sus organizaciones es importante, no puede ser este el único factor que oriente la política municipal, es necesario que se tengan en cuenta también los aspectos técnico-administrativos. Asimismo, deben estar definidas por el gobierno que asume su administración, las líneas estratégicas y de conducción de la institución.

Es beneficioso flexibilizar los mecanismos y estructuras administrativas en pro de la eficiencia del servicio. Paralelamente será necesario aumentar los mecanismos de control y coordinación de la gestión.

Las transformaciones que se pretende obtener y que involucran a muchos actores, significan un cambio importante en la organización y el trabajo de los agentes municipales. Consideramos que es necesaria la actualización de los integrantes del Municipio, en sus distintos niveles, para enfrentar las nuevas tareas y la adaptación al nuevo estilo de gobierno.

El nuevo modo de gestión descentralizado y participativo, requiere adecuar la estructura municipal al nuevo objetivo. Para ello es útil poner en funcionamiento los Consejos Vecinales, para identificar las necesidades y problemáticas prioritarias del Departamento. La nueva estructura se deberá

diseñar conforme a las demandas que presente la sociedad y sirva como línea política de la gestión municipal. Además sería interesante la incorporación de otros institutos como la Banca del Vecino y los Presupuestos Participativos, instancias que obligarían a la modificación de la ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de San Juan.

Se debe tener presente que el fortalecimiento institucional de distintos actores locales (Municipios, Sociedad Civil, Universidad, Sectores Productivos) es fundamental para el avance del proceso de planificación del desarrollo local.

## **B.- Gobierno Municipal y Vecinos del Departamento de Valle Fértil**

Sería importante elaborar un proyecto que permita evaluar las situaciones de participación que se dan en el Municipio, entre los ciudadanos, ONGs y el Gobierno Municipal, con el propósito de acordar los modos democráticos que pudieran ponerse en funcionamiento en beneficio del desarrollo del Departamento.

Objetivo: Constituir un sistema que permita al ciudadano participar de manera responsable en las cuestiones públicas locales para mejorar la calidad de vida de la Sociedad Civil

### *Desarrollo:*

- Determinan las pretensiones de la vida democrática a lograr: comprobando las debilidades y fortalezas que se observan con respecto a la participación ciudadana en el Departamento de Valle Fértil. (entrevistas/encuestas)
- Evaluar la realidad socioeconómica del Departamento: realizar el análisis integral de los situación socioeconómica del Departamento de Valle Fértil (superficie, recursos humanos, financieros, necesidades, demandas al municipio, educativas, percepción sobre las principales problemáticas locales-provinciales-nacionales, fortalezas institucionales, etc.), a fin de lograr la visión real y certera del mismo. Para ello, es importante la participación de los distintos sectores de la comunidad, mediante reuniones vecinales, talleres donde los que exponen son los propios actores de las políticas.
- Consensuar con vecinos, docentes de los distintos niveles, ONGs, comerciantes, empresarios y el gobierno local, cuáles serán los caminos a seguir para lograr una convivencia democrática.

### *¿Cuáles serían los aspectos que se evaluarían?*

- Los conocimientos de cultura cívica de los vecinos
- Los mecanismos de participación de los ciudadanos
- La participación de los ciudadanos en la agenda de gobierno para la formulación de las Políticas Públicas
- Atención del gobierno municipal a las inquietudes de los ciudadanos
- Promoción del gobierno local en la formación de organizaciones no gubernamentales.

Con este proyecto se podría lograr un informe de situación de la participación en el Departamento, según las reflexiones realizadas en distintos encuentros entre la ciudadanía y el gobierno local, y encontrar los instrumentos necesarios para obtener una convivencia democrática.

En consecuencia: con el fortalecimiento de los espacios de diálogo y participación ciudadana en la gestión local y de la dinámica de la negociación entre los actores, se podría determinar modelos de desarrollo local inclusivo.

## **ANEXOS**

## ANEXO I

### CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE VALLE FÉRTIL

El departamento Valle Fértil se encuentra emplazado en el noreste de la provincia de San Juan, a 260 kilómetros de la ciudad de San Juan. Tiene una superficie de 6.419 km<sup>2</sup> (un 7% del total de la superficie provincial) en la cual se destaca un ambiente serrano de abundante vegetación, diferenciándolo del típico paisaje desértico que caracteriza a San Juan. y 6.864 habitantes, según el censo 2001.

Fue fundado el 4 de abril de 1788 y en 1935 se lo reconoce como departamento independiente y se establecen sus límites: al norte con Jáchal, al sur con Caucete, al oeste con ambos departamentos y al este con la provincia de La Rioja. La villa cabecera del departamento es la localidad de San Agustín del Valle Fértil, ubicada al pie de las sierras pampeanas, a 830 metros sobre el nivel del mar. San Agustín, Astica y Usno son las principales localidades y las más pobladas

Las principales actividades económicas de Valle Fértil son la agricultura, la ganadería y la minería. Tiene una superficie cultivada de más de 583 hectáreas, la menor cantidad en relación a los demás departamentos de San Juan. De ese total, el 62% corresponde a plantaciones de olivo y, en menor proporción, le siguen las pasturas, los frutales, las explotaciones forestales y la vid. La cría de ganado vacuno y caprino ocupa un importante lugar en la economía departamental. La mayor producción agrícola-ganadera se efectúa en la zona central de Valle Fértil, área conformada por los oasis de Usno, San Agustín, Agua Cercada, Las Tumanas, Chucuma y Astica.

En el plano minero, el departamento se destaca como productor de mica, feldespatos, cuarzo, plomo, zinc y vermiculita, utilizados en la industria de la cerámica y la pintura. Los minerales obtenidos en la zona no sólo satisfacen la demanda local sino también la del centro y norte del país.

La industria es de base ganadera disponiendo de un matadero y un frigorífico.

Los dulces caseros son considerados excelentes sobre todo en la localidad de Astica que se elaboran a base de cítricos y cidra.

Es muy importante la producción artesanal autóctona en madera, piedra, herrería artística y los tejidos. Estos son confeccionados por las “teleras” que aún conservan las antiguas técnicas del tejido en telar y que se las identifica en los “puestos” de la región.

Son muy apreciados los artículos en cuero típico de la vestimenta gauchesca. riendas, bozales y en hierro forjado espuelas y frenos.

En Valle Fértil la calidez de su magnífico entorno atrapan al turista desde el preciso momento que llega. Entre nacientes de arroyos, quebradas, un rico tapiz vegetal las visitas al interior de las sierras nos llevan a conocer la especial idiosincrasia de sus pobladores en Astica, Las Tumanas, Las Majaditas, entre otros. La excelente artesanía destacada en sus trenzados y tejidos, sumados a la gastronomía regional y una completa gama de alojamientos, pintorescas cabañas y campings, resultan el complemento ideal para una estadía inigualable

#### Equipo de Investigación:

Isabel Romero; Silvia Lara; Mirtha Chirino; Gladys Cabrera; Aníbal Gutiérrez; Juan Quijano; Julia Wolombeg

## BIBLIOGRAFÍA

BOISIER, S. (2004) "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", Revista latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. Pontificia Universidad Católica de Chile.

BOISIER, S. (1993), "Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿ Utopía o necesidad ?", en Ambiente y Desarrollo , Vol. IX-2, CIPMA, Chile.

BOISIER, S. (1997), "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial", en Revista Eure, N° 69, P.U.C/I.E.U, Chile.

BOISIER, S. (1999) "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico", en Estudios Sociales, N°99, C.P.U. Chile.

BOISIER, S. (1998), "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", en Anales de Geografía de la Universidad Complutense, N° 18, Madrid.

BORJA, J. Y CASTELLS, M. (1997), Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, UNCHS, Santillana S.S. Taurus, Barcelona.

CAMOU, A (2003) "Gobernabilidad y Democracia". Documento de Internet (Bil.digital)

CANALES, A (2001), "La Nueva Gestión Pública". Cap. 2. p 39. Capella. España

CROZIER, M, "Estado Modesto, Estado Moderno" Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

DOMINGUEZ, A. (1999) La Gestión Municipal en el Marco del Proceso de Reforma del Estado y la Descentralización". [www.ipamunicipal.org.ar](http://www.ipamunicipal.org.ar)

FIORETT, M. S. y ORTEGA, L L. (2006) "Los desafíos del siglo XXI en América Latina. Democracia, desarrollo e integración" VII Congreso Nacional sobre Democracia. Rosario, Argentina.

GARCIA DELGADO, D, (1988) " Estado, Nación y Globalización", Ed. Ariel.

GARCIA DELGADO, D, (1997), "Hacia un modelo de gestión local, Ed. UBA.

LAHERA PARADA, E, (2002), "Introducción a las políticas públicas", Ed. FCE. Chile

LEONARDELLI, E. y otros, (2004), "Participación y desencanto político", Ed. EFU, S.J.

LIFSCHITZ, M. (1999). De la Ciudad Tradicional a la Ciudad Innovadora. Revista cidobd·afers internacionals, [www.cidob.es/astellano/publicaciones/afers747.html](http://www.cidob.es/astellano/publicaciones/afers747.html).

ROBERTSON, R. (2003). «Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad», Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización. Madrid: Trotta. 8481646253.

QUINTERO, R (2000) "La Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de América Latina" en: [www.psecuador.org](http://www.psecuador.org)

VÁZQUEZ-BARQUERO A. (1988), Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Editorial Pirámide, Madrid.

VÁZQUEZ-BARQUERO A. (1993), Política económica local. La respuesta de las ciudades a los

desafíos del ajuste productivo, Editorial Pirámide, Madrid.

[1] El municipio, consiste en “una comunidad natural con vida propia e intereses específicos. En la actualidad, lo local adquiere un nuevo protagonismo, con una tendencia cada vez mayor a ser centro de decisiones, de estrategias propias, de políticas innovadoras, artífices de sus propias relaciones económico-sociales, los intereses locales buscan referenciarse e identificar los proyectos de futuro en lo más cercano y controlable, en donde los municipios no estarían encerrados sobre sí mismos, encapsulados política, económica y culturalmente, sino conectados en forma dinámica con el mundo: lo local con lo global” (García Delgado, 1997).

[2] El “capital ciudadano” engloba tanto el capital social comunitario, entendido como aquellas prácticas, disposiciones y redes de cooperación y confianza entre las organizaciones y miembros de la comunidad local; así como el grado de desarrollo y las formas en que la comunidad se inserta en los espacios comunitarios

[3] La percepción de una obligatoriedad de desempeñar el rol familiar de cuidado y atención de los miembros de sus hogares continúa estando fuertemente presente como el principal obstáculo al ejercicio del liderazgo en la función pública.



## 1. Introdução

O processo judicial ainda é visto como a forma por excelência de resolução de disputas. Entretanto, tem sido freqüente reconhecer que o crescente emprego da Mediação e de outros meios alternativos de administração de conflitos, em princípio, seja capaz de produzir efeitos saudáveis para a atuação. Isto se deve ao fato de que o Judiciário não consegue resolver de forma profícua a quantidade de conflitos que se lhes apresentam. Por isso a necessidade de existência de mecanismos socialmente eficazes de solução não-judicial.

A enorme quantidade de conflitos que aparece para o Judiciário resolver se deve à sociedade atual, na qual vigoram diferentes formas de violência e de exclusão social e também ao fato das relações humanas na contemporaneidade estarem cada vez mais complexas e conflituosas. Com isso tem-se o constante aumento do número de direitos garantidos aos cidadãos e a consciência de que faz parte da cidadania o direito de acesso à Justiça.

Entretanto, o modelo judicial desconsidera os conflitos reais e suas origens. Centraliza sua atenção na aplicação de regras e no fim do litígio, não dando espaço para que se foquem as questões que dão origem às disputas. Ou seja, o objetivo do processo judicial não seria a resolução de conflitos, mas o encerramento da lide, a preservação dos valores nos quais se fundamentou o Estado e a permanência da coesão social. Ocorre, portanto, uma deficiência que decorre da essência formal do processo, o que faz com que as questões de fundo não sejam tratadas como deveriam para resolver o conflito.

Pode-se considerar que é mais do que uma simples questão formal. Na realidade, as chamadas “questões de fundo”, sentimentais, não são tratadas simplesmente por não serem juridicamente tuteladas, mesmo que, ao serem ignoradas, gerem repercussões nos aspectos materiais e econômicos do conflito. Isso ocorre porque, se é o Estado que resolve o litígio, o critério norteador da solução será o próprio interesse estatal, que nem sempre corresponderá ao das partes. Assim, o processo judicial rende muito menos do que deveria, pois, em “função dos defeitos procedimentais, resulta muitas vezes lento e custoso, fazendo com que as partes, quando possível, o abandonem”. Em muitos casos, o processo, ao tratar exclusivamente daqueles interesses juridicamente tutelados, exclui aspectos do conflito que são possivelmente tão importantes quanto ou até mais relevantes do que aqueles juridicamente tutelados.

Além disso, o processo é determinado por normas pré-existentes, o que acaba resultando em respostas limitadas. Não se solucionam questões de fato, mas apenas há a solidificação da decisão judicial, o que faz com que o sistema seja muito caro, doloroso, destrutivo e ineficiente para favorecer a pacificação social.

Mas o pior resultado de todos, é manutenção da litigiosidade remanescente, a alienação do indivíduo quanto ao desenrolar de seu conflito e do profissional jurídico na resolução do conflito que lhe chega às mãos.

Tudo isso demonstra que se estabeleceu uma crise que trouxe a sensação de disparidade entre a formação, a prática, a eficácia e a resposta social dos profissionais jurídicos às suas demandas. É sobre essa crise que pretende se debruçar as análises deste artigo, a partir de bases teóricas que

relacionem a mediação social como uma forma de prática emancipatória essencial no paradigma do Estado Democrático de Direito.

## 2. O problema do acesso à jurisdição no Brasil

### 2.1. Conceito de acesso à jurisdição

A Constituição Federal de 1988 passou a assegurar como direito fundamental de caráter individual e coletivo, o acesso ao judiciário para se buscar tutela dos direitos lesados ou ameaçados (art. 5º, XXXV da CF).

Mas esse acesso não pode ser apenas visto do ponto de vista forma, ou seja, como sendo a mera possibilidade de ingressar em juízo para defender um direito de que se é titular. O direito ao acesso à jurisdição vai além da possibilidade de se ingressar com uma ação para obter a realização de um direito ameaçado ou violado. Trata-se, igualmente, do acesso a um processo e a uma decisão justas.

Entende-se que todo o direito processual nada mais é do que um instrumental posto a serviço da realização do direito material, de modo que não bata termos normas de natureza material extremamente avançadas, se não existirem mecanismos aptos a atuarem em caso de sua violação. Ter acesso à jurisdição significa ter instrumentos que nos garantam que, em caso de violação, ou simples ameaça de violação a nossos direitos, temos como nos amparar. Neste sentido, pode-se dizer que:

(...) o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação.

### 2.2. Obstáculos para o acesso à jurisdição

Conforme já adiantado anteriormente, podemos apontar alguns obstáculos para o acesso à jurisdição: obstáculos financeiros (altos valores das custas processuais e honorários advocatícios); obstáculos temporais (morosidade) e obstáculos culturais (grande maioria da população tem dificuldade de reconhecer que possui direitos; desconfiança que se nutre em relação a advogados e no sistema jurídico; formalismo).

Para se garantir o acesso à justiça sem sentido material, é necessário, enfrentar todos esses obstáculos e a implementação de meios alternativos de resolução de controvérsias pode mudar favoravelmente tanto a eficiência no tempo da prestação jurisdicional quanto a qualidade da resolução de conflito.

## 3. A mediação como meio de resolução de controvérsias

A mediação é uma forma de solução consensual de conflitos, desenvolvida a partir da segunda metade do século XX, nos Estados Unidos. No Brasil, a partir da década de noventa, surgiram entidades voltadas para a prática e sistematização da teoria da mediação, que passou também a ser estudada em algumas instituições de ensino superior.

A mediação visa a facilitação do diálogo entre as partes, para que melhor administrem seus problemas e consigam, por si só, alcançar uma solução. Administrar bem um conflito é aprender a lidar com o mesmo, de maneira que o relacionamento com a outra parte envolvida não seja prejudicado.

A mediação é mais profícua em conflitos decorrentes de relações continuadas, como as familiares, empresariais, trabalhistas ou de vizinhança, porque permitirá o restabelecimento ou aprimoramento das mesmas. É o método mais indicado para esses casos porque possibilita a compreensão do conflito pelas partes, para que possam melhor administrá-lo e evitar novos desentendimentos no futuro.

Na mediação, os conflitos só podem envolver direitos patrimoniais disponíveis ou relativamente indisponíveis<sup>4</sup>. Isso porque apenas esses direitos podem ser objeto de acordo extrajudicial. Feito um acordo, este pode ou não ser homologado pelo Judiciário, a critério das partes.

Admite-se também a mediação em se tratando de crimes sujeitos à ação penal privada ou à ação penal pública condicionada, podendo-se, através da mediação, chegar à renúncia da queixa-crime ou da representação.

Segundo Jean-François Fix e Luis Alberto Warat, a mediação:

[...] não é mais primeiramente questão de solução de conflitos, mas trabalho de regulação constante entre uns e outros, isso não esquecendo jamais a semelhança fundamental. Trata-se, então, na mediação, de estabelecer constantemente novas relações entre uns e outros, numa verdadeira criatividade; ou ainda de reparar os laços que se distenderam ou foram submetidos a qualquer dano; ou ainda gerenciar rupturas de ligações, desavenças.

Para se construir essa definição de mediação, parte-se da idéia de que os conflitos são frutos da interação entre pessoas, envolvendo interesses e sentimentos. Ou seja, o conceito de conflito, conforme visto aqui, abrange aspectos psicológicos, sentimentais e afetivos, os quais não podem ser abarcados ou compreendidos dentro do processo judicial.

A questão da afetividade não se limita a questões familiares, por exemplo, mas abarca toda a dimensão emocional do ser humano, seja na família, no trabalho, nos locais de estudo, na vizinhança e até nos negócios.

Outro fator relevante da mediação é a sua proposta de promover o encontro com o outro na sua diferença, isto é, reconhecer o outro como diferente e respeitar a sua identidade e o seu espaço. Nesse sentido, ela é concebida como “direito à alteridade, enquanto realização da autonomia e dos vínculos com o outro”.

Essa concepção de mediação tem clara orientação interdisciplinar, constituindo-se instrumento de promoção da paz, da cidadania e dos direitos humanos, além de ser capaz de restaurar os laços afetivos e familiares.

#### 4. Os projetos de lei sobre mediação no Brasil

Já tramitaram dois Projetos de Lei no Congresso Nacional, para regulamentar a Mediação. O primeiro foi de autoria da Deputada Zulaiê Cobra, é o Projeto de Lei nº 4.827, de 1998, “que institucionaliza e disciplina a Mediação como Método de Prevenção e Solução Consensual de Conflitos”.

O segundo projeto foi proposto em 2001 pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual, “institui e disciplina a Mediação paraprocessual como mecanismo complementar de solução de conflitos no Processo Civil”.

Atualmente, está em vias de aprovação o Substitutivo (PLC 94/02), de autoria do Senador Pedro Simon (PMDB-RS), que institui a Mediação como método de prevenção e solução consensual de conflitos na esfera civil. O Substitutivo PLC 94/02 é fruto da fusão de duas propostas já existentes. O primeiro Projeto procura oficializar e instituir a Mediação no Brasil de forma genérica, ao passo

que o outro pretende instituir e disponibilizar a Mediação nos Tribunais, prévia ou incidentalmente.

Em termos de inovação na legislação é a primeira vez que se coloca a obrigatoriedade da mediação dentro do processo judicial. A mediação passa a ser então um ato processual, mesmo antes de chegar ao juiz da questão.

Entretanto, no que tange ao escopo do projeto em questão, nota-se que este tem por fim, o desafogamento do Poder Judiciário, desvirtuando a verdadeira finalidade da mediação que é a pacificação social, através do diálogo, da cooperação, o acordo se torna resultado natural.

O Projeto original proposto pela Deputada Zulaiê Cobra, em 1998, possuía sete artigos. Tramitou na Comissão de Justiça da Câmara e em 2002 foi aprovado. Colocado em Plenário para votação, também foi aprovado. Foi encaminhado para o Senado, onde ficou sob a relatoria do Senador Pedro Simon.

Enquanto isso, em 2000, alguns advogados e processualistas elaboraram um texto que era um Projeto de Lei de Mediação no Brasil. Neste texto estava prevista a Mediação Paraprocessual. Queriam dizer com isto que a Mediação iria ser feita também no âmbito do Judiciário. Este texto foi tornado público num evento da OAB em dezembro de 2000. Ficou na Comissão de Justiça entre os anos de 2003 a 2006. Em 2003, o Ministério da Justiça, fez uma Audiência Pública, pois se tinha dúvida acerca de implementação da lei. Os autores do projeto inicial de 2000, juntamente com membros que participaram da redação do projeto da deputada Zulaiê, fizeram um texto comum. Depois de 2003, uma série de pareceres do Senador Pedro Simon mostrava que estava se fazendo modificações no texto. Em 21 de junho de 2006 esse projeto foi para a Comissão de Justiça e no dia 12 de julho foi aprovado no Plenário do Senado. Como houve alteração substancial do texto, esse projeto teve que voltar para a Câmara, onde se encontra até hoje parado.

O anteprojeto tem uma importância sócio-educativa para o cidadão brasileiro, no sentido de saber que pode contar não só com a sentença judicial como única saída na decisão de conflitos, mas também com outra forma mais apropriada e democrática de se lidar com conflitos.

#### 4.1. A figura do mediador

A proposta legislativa indica que os mediadores deverão ser apenas advogados com no mínimo três anos de experiência, conforme art. 11 do Substitutivo PLC 94/02 e devem estar devidamente cadastrados no Registro de Mediadores. E eis a polêmica, a mediação poderá ser exercida apenas por advogados? Inversamente à posição dos legisladores, entendem alguns que a mediação requer vários conhecimentos em diferentes áreas afins. A atuação do profissional jurídico frente a essa realidade exige, portanto, muito mais do que a simples formação doutrinária e dogmática que vem servindo como paradigma nas faculdades de direito. Exige uma formação específica, que não pode ser dissociada da prática nem da teoria acerca de todo o processo.

A experiência norte-americana sobre arbitragem demonstrou que lá ela assumiu problemas similares àqueles do litígio judicial, perdendo elementos que a tornavam atraente. Caiu-se numa tendência ao legalismo, causada em parte pelos hábitos que os advogados possuem de utilizar elementos comuns ao processo judicial, como a formalidade, as transcrições e as citações de casos.

Assim, para que o profissional possa atuar de forma adequada, é necessário que esse adquira conhecimento desde o início da sua formação e se constitua efetivamente em uma prática cotidiana. Para isso, torna-se necessária a formação de Núcleos de Práticas Jurídicas que atuem como núcleos de formação, difusão e de prática da mediação e que estabeleçam uma prática emancipatória do próprio direito, numa postura crítica e de expressão das lutas das sociedades, não se restringindo à legalidade estatal.

O estudante, ao atuar como mediador, abandona a concepção de que o direito aceita apenas ganhar ou perder, que um esteja certo e o outro errado, e passa a trabalhar com as diferenças,

permitindo e regulando os conflitos, as práticas sociais e as opiniões de modo a despertar para a realidade social, para a possibilidade de resolução efetiva de conflitos e para a construção criativa do próprio direito.

Através da mediação, as soluções deixam de estar apenas no Poder Judiciário, criando-se a necessidade de se trabalhar com a interdisciplinaridade, para a solução dos conflitos sociais, para a realização dos direitos e para a efetiva garantia de acesso à justiça.

A mediação exige, portanto, a preparação que advém de diversas ciências, como a psicologia, já que o mediador tem de entender e administrar os conflitos subjetivos, as emoções, interesses das partes, etc. O mediador tem por dever conhecer o meio ambiente em que vivem e trabalham seus mediados, isto é, sua realidade socioeconômica para a perfeita compreensão e extensão do conflito. Ou seja, demanda um conhecimento não apenas jurídico, mas psicológico, sociológico, terapêutico, comunicativo, afetivo e negocial.

Segundo o anteprojeto, formação e a seleção de mediadores serão feitas por meio de cursos específicos sob a responsabilidade da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Tribunal de Justiça, da Defensoria Pública e das instituições especializadas em Mediação devidamente cadastradas. Neste ponto, surgirão obstáculos. No Brasil existem pouquíssimos cursos preparatórios. As universidades precisam incluir a matéria na grade curricular obrigatória, buscando apoio junto à OAB e instituições especializadas para a efetivação de treinamentos específicos.

## 5. A mediação de conflitos na constitucionalidade democrática brasileira

A partir da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se no Brasil um Estado Democrático de Direito, passando-se a reconhecer claramente a importância da participação da sociedade nas decisões políticas, individuais e coletivas.

Surge então a preocupação em se criar mecanismos de solução de controvérsias que permitam a comunicação efetiva e pacífica entre as pessoas.

A mediação de conflitos é mecanismo de solução de controvérsias no qual as pessoas envolvidas dialogam e decidem como deverão proceder diante daquela situação. O poder de decisão é das pessoas que vivenciam o conflito.

A mediação exige a discussão sobre a natureza do conflito, percebendo-o como algo natural e próprio da sociedade. A implementação de espaços de mediação na sociedade propõe o estímulo à participação das pessoas na resolução de controvérsias, externando que todos são considerados aptos e capazes para a construção de consensos, através do diálogo e da cooperação, bem como para estabelecer parcerias na busca de soluções comuns e mutuamente satisfatórias.

A mediação vai ao encontro da expectativa que o ser humano possui de, ao se deparar com algum conflito, obter uma solução justa para o problema enfrentado, o que vai além da mera proteção oferecida pelas normas jurídicas e mesmo de ganhar ou perder a disputa. Busca-se uma solução que gere um sentimento de satisfação para todos os envolvidos no problema e que a harmonia seja restabelecida.

Nesse sentido, a mediação é um mecanismo adequado, já que trabalha no sentido de envolver os participantes em todas as fases do seu procedimento, pois as próprias partes constroem, mediante o diálogo, as melhores alternativas para solucionar o problema, o que proporciona um sentimento de inclusão e responsabilidade sobre as decisões tomadas e, conseqüentemente, no cumprimento dos pontos acordados.

Além disso, a natureza das soluções obtidas através da mediação, cujos resultados são tanto

individual quanto socialmente justos, vai ao encontro do desejo de justiça dos cidadãos, que anseiam não só pela decisão da controvérsia, mas pela solução de seus conflitos.

## 6. Conclusão

A implantação de meios alternativos de solução de conflitos introduz modificações nos comportamentos enraizados em uma sociedade que baseia a solução de seus litígios no método da adversidade de posições, onde se confere a outrem a responsabilidade pela resolução das questões. Ao fazê-lo, deixa-se de assumir a parcela de responsabilidade que cabe a cada um, deixa-se não apenas de enxergar o outro, como a ele se imputa toda culpa. Desencadeia-se e enconcoraja-se uma subcultura de litígios que contribui para a deteriorização das relações e para o aumento da violência.

É possível modificar esse quadro através da adoção de mecanismos alternativos de solução de litígios, que pressupõem a adoção de novos paradigmas.

A mediação é um meio eficaz para agilizar a disseminação dos novos paradigmas, em que cada indivíduo seria responsável pela solução de suas pendências na constitucionalidade democrática.

## 7. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. A teoria dos jogos: uma fundamentação teórica dos métodos de resolução de disputa. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2003. vol. 02, p. 175-200.

COSTA, Alexandre Araújo. Cartografia dos métodos de composição de conflitos. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004, vol. 04, p. 161 – 201.

FISS, Owen. Um novo processo Civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

LOVE, Lela P. KOVACK, K. Kimberlee. Mapeando a mediação: os riscos do gráfico de Riskin. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004, vol. 04, p. 101 – 135.

OLIVEIRA, André Macedo. Ensino Jurídico: diálogo entre teoria e prática. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004.

SIX, Jean-François. Dinâmica da Mediação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

WARAT, Luis Alberto. Surfando na Pororoca - O ofício do mediador. Florianópolis (SC): Fundação Boiteux, 2004, Vol. III

# **A sustentabilidade no território do pampa gaúcho sob o olhar de nova identidade. Os riscos ambientais oriundos do reflorestamento e o impacto sobre os conflitos entre atores sociais**

*Claudia Maria Hansel<sup>1</sup>*  
Universidade de Caxias do Sul  
Rio Grande do Sul  
Brasil

## **Resumo**

A presente investigação tem como temática uma abordagem sobre os riscos oriundos do plantio de eucalipto e pinus, em grande extensão no Rio Grande do Sul, por empresas de capital estrangeiro fabricantes de papel. Esta circunstância é objeto de grande polêmica, para uns pelo impacto sobre a biodiversidade ao proporcionar um deserto verde e a conseqüente degradação ambiental; para outros, pela condição ímpar para impulsionar o desenvolvimento oxigenando a economia regional com desdobramentos relativos ao bem-estar social. Do ponto de vista metodológico a abordagem prevista pode ser realizada com a utilização de informações secundárias, especialmente considerando a extensão no tempo desta polêmica e o volume de dados disponíveis em jornais, revistas, entrevistas publicadas, acordos, movimentos, diagnósticos, documentos governamentais e empresariais. A ocupação do espaço das coxilhas pela floresta traduz-se em meio ambiente construído. Para atingir o intuito proposto faz-se uma análise enfocando as teorias atinentes a sociedade de risco, do descontrole ocasionado pelos desdobramentos da tecnologia e dos impactos ambientais a partir do meio ambiente construído tendo como referência os autores Ulrich Beck e Anthony Giddens.

Palavras-chave: atores sociais, ambiente construído, conflitos, sociedade de risco.

## **1 Introdução**

A presente investigação tem como objeto de análise os diversos riscos e os conflitos socioambientais oriundos do plantio, em grande extensão de eucalipto e pinus na metade sul do Rio Grande do Sul (região da campanha), por empresas de capital estrangeiro fabricantes de papel e celulose. Esta circunstância representou, no ano de 2008, grande polêmica entre as partes em conflito, onde a regulamentação do zoneamento ambiental constituiu-se uma expressão das tensões regionais.

Para uns este empreendimento causa significativo impacto sobre a biodiversidade ao acarretar um deserto verde e a conseqüente degradação ambiental, bem como consideram inconseqüente o discurso da multiplicação de empregos por esta atividade; para outros há os benefícios pela condição ímpar de impulsionar o desenvolvimento da economia regional e com desdobramentos relativos ao bem-estar social.

Sendo assim, o problema em questão pode ser sintetizado no seguinte aspecto: quais são os impactos sócio-ambientais, ocasionados na zona sul do estado em virtude da aquisição de grandes extensões de terra e mediante o plantio de árvores não nativas por corporações multinacionais, e que a população local considera admissíveis? Se a sociedade de consumo chegou num momento em que se vê obrigada a refletir sobre si mesma, quais as convergências e divergências, no contexto da interdisciplinaridade, a propósito dos impactos ambientais e sociais do reflorestamento?

Ao abordar os efeitos no plano regional, sobre as relações sociais e no ambiente a autora se põe como objetivo resgatar o debate em curso, observando os argumentos discursivos dos principais atores sociais envolvidos. Além de traçar este objetivo principal com observações sobre os impactos sócio-ambientais causados, agrega-se o intuito de examinar alguns aspectos relativos à eficácia da legislação ambiental, os possíveis efeitos sócio-econômicos da produção de celulose, a premência

<sup>1</sup> Claudia Maria Hansel é Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (BR), onde também leciona, e doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). E-mail: cmhansel@terra.com.br; cmhanse1@ucs.br.

ou pressão dos investimentos em razão da ampliação do consumo de papel em nível mundial e as incidências desta atividade nas relações sociais locais.

A justificativa que estas empresas utilizam para o reflorestamento são os fatores logísticos como malha para transporte, oferta de energia elétrica e, principalmente, tecnologia apropriada para trabalhar com certa espécie de madeira e não outras.

Do ponto de vista metodológico a abordagem prevista pode ser realizada com a utilização de informações secundárias, especialmente considerando a extensão no tempo desta polêmica e o volume de dados disponíveis em jornais, revistas, entrevistas publicadas, acordos, movimentos, diagnósticos, documentos governamentais e empresariais. As fontes de informação permitirão construir uma tipologia dos posicionamentos em conflito, sendo sintomático que o mesmo se expressa de forma aguda no interior da organização do Estado, em particular na regulamentação da política ambiental. Cabe, portanto, investigar se através do reflorestamento em curso cria-se riscos cujas peculiaridades podem ser, de um lado, atestadas pelas pesquisas científicas, de outro lado, aspectos suscitam a apreensão em face de incertezas fabricadas, mas que ainda são imensuráveis, imprevisíveis e imperceptíveis. Nesta mesma circunstância emerge o espaço criado para a constituição de conflitos ambientais e, portanto, um novo patamar no relacionamento entre atores sociais.

É relevante mencionar também que tanto os indivíduos na contemporaneidade, quanto nas relações sociais, desenvolveram uma representação a respeito do meio ambiente e suas atribuições. Antes de priorizar a complementaridade e dependência entre sociedade e natureza, o processo social como meio ambiente construído dissocia os seres humanos e a ecologia. As inovações tecnológicas injetam a compreensão de indivíduos autônomos ou como seres externos à natureza. O desencadeamento de um processo de alienação em relação à sorte do planeta decorre de um desenvolvimento com restritas preocupações com a exaustão dos recursos naturais.

A ocupação do espaço das coxilhas pela floresta de pinus e de eucalipto representa para nós meio ambiente construído, cuja perspectiva permeia a exposição ao longo do texto. Para atingir o intuito proposto faz-se uma análise a partir das teorias da sociedade de risco, dos conflitos ambientais, do descontrole social, do consumo a partir dos desdobramentos da tecnologia e dos impactos ambientais a partir do meio ambiente construído tendo como referência, entre outros, os autores Ulrich Beck e Anthony Giddens.

## **2 A relação contraditória entre sociedade e ambiente na contemporaneidade**

As fases do relacionamento entre sociedade e ambiente decorrem, em sua especificidade, do grau de subserviência de um a outro, inclusive decorrente do desenvolvimento tecnológico. As fases anteriores à modernidade caracterizavam-se por ocorrer uma relação de subordinação da atividade humana aos ditames da natureza.

Na modernidade irrompe o paradigma da utilização da natureza estritamente através das atividades laborativas em benefício do bem-estar humano. Assim, se desenvolve o intuito de constituir o ser humano como senhor da natureza. Todavia, essa pretensão levou, no mínimo, dois milênios, até gradativamente se instaurar a dominação da natureza pela sociedade. Ou melhor, é com a modernidade e com todos os seus atributos – entre os quais a ciência, a tecnologia e o modo de produção – que se ratificou esse domínio. Nessa perspectiva, Marx afirma que “o domínio do homem sobre a natureza é cada vez maior” (Apud QUINTANEIRO et al, 1995, p. 66), cujos efeitos são antagônicos. Santos (1999) menciona que houve o cumprimento da promessa de dominação pelo homem de modo perverso, confirmando-se na destruição da natureza e na conseqüente crise ecológica.

Para Layrargues, a essência da crise ecológica está na relação entre sociedade e natureza, pois aduz como tarefa fundamental considerar as dinâmicas históricas reais que a produziram e que continuam em ação na contemporaneidade. O receio e o temor é que essa discussão fique descontextualizada e sem relação de causalidade.

Desse modo, modernidade e prevalência do antropocentrismo confundem-se com o desenvolvimento da concepção de que todas as coisas que compõem a natureza têm um valor de troca; estão a



serviço do bem-estar e de que delas se pode dispor e modificá-las. Quanto mais a industrialização e a tecnologia criam mecanismos artificiais, nos quais se sustenta o consumo, maior é o distanciamento da natureza propriamente dita. Em lugar de observar-se como um ser integrado e em processo de consumo energético, tenta reservar-se o olhar toda a materialidade como matéria-prima visando objetos que proporcionam conforto, ou na dimensão de tudo transpor-se em mercadoria. É inegável que o desenvolvimento tecno-científico trouxe bem-estar à sociedade ocidental, porquanto no mesmo ritmo se fez necessário explorar os recursos naturais existentes no planeta de forma incompatível com a sustentabilidade. Esta situação leva de forma inexorável ao questionamento do significado de bem-estar e de qualidade de vida nos dias atuais (HERCULANO; PORTO e FREITAS, 2000). A busca desenfreada por insumos na fabricação dos produtos de consumo de massa ocasiona a degradação ambiental e a exaustão de recursos naturais. Além disso, transforma o meio ambiente natural em paisagens artificiais, acarretando riscos de extinção das espécies ou da biodiversidade. Depreende-se assim que os alertas sobre a exaustão dos recursos naturais alicerçam sua explicação para a degradação ambiental no foco da interação entre esgotamento do modelo industrial e o poder manipulador dos mercados. O lançamento constante de produtos no mercado, a fim de serem consumidos e aumentando os lucros, coloca-se em colapso o ambiente.

(...) o industrialismo, em seu estágio avançado na segunda metade do século XX, está crescentemente produzindo efeitos que não podem mais ser abarcados ou cobertos pelo cálculo do risco e do seguro. Em vez disso, este último enfrenta as instituições técnicas e sociais do “Estado de precaução” com ameaças que anulam, desvalorizam e destroem todos os cálculos a partir de suas próprias fundações. (BECK, 1995, p. 217).

Verifica-se que segundo Beck, as características fundamentais da sociedade industrial estão a desaparecer devido à emergência e substituição pela “sociedade do risco”. A gestão do risco é a característica principal e a inovação da ordem global como crise ambiental. Giddens (2004) no que se refere aos aspectos sociais tenta integrar a explicação das origens e efeitos da degradação do ambiente numa interpretação mais alargada do desenvolvimento e da dinâmica das sociedades modernas.

A sociedade de risco origina-se como desdobramento da sociedade industrial, que para Beck (apud GIDDENS, 2004) o tipo de sociedade existente no final do século XX inaugura uma outra fase histórica da humanidade, na qual ele denomina de “segunda modernidade” ou “modernidade reflexiva” através do processo de reflexividade, visto que a tecnologia que gera tantos benefícios é também responsável por provocar inesperadas e indesejadas conseqüências, necessitando-se assim pensar soluções para esses conflitos.

Em outras palavras, a característica principal da sociedade de risco é que as inovações tecnológicas e organizacionais da sociedade moderna, bem como a forma de manejo dos recursos naturais também acarretaram efeitos colaterais negativos, cada vez mais complexos, imprevisíveis e, alguns deles, incontrolláveis e irreversíveis. E a ciência não consegue saná-los.

Em virtude da utilização predatória, especialmente praticada pelos países desenvolvidos sobre os não-desenvolvidos, fruto do modelo econômico desigual vigente, emerge nova configuração de riscos (BECK, 2002), bem como se atingiu um patamar de processos irreversíveis. A nova face do capitalismo, que é compreendida como globalização, isto é, a centralização e a transmutação da competitividade tem imposto aos países (desenvolvidos ou não) serem menos atentos com as questões ambientais diante da competitividade. Ainda mais, os benefícios do desenvolvimento tecnológico se concentram e os efeitos perversos, como a poluição e exaustão, se democratizam em certo sentido. Tal fato acentua-se nos países menos desenvolvidos, tendo em vista que quanto maior a população, maior é a pobreza. Porém, menores são os recursos econômicos e os bens culturais para a recuperação, a preservação e a educação ambiental. (MIRANDA e HANSEL, 2006). As conseqüências da globalização possuem uma abrangência tal que permeiam o campo simbólico, cultural, informacional, econômico, ambiental e político. Neste sentido, Giddens (2004) com razão afirma que estas mudanças em curso abarcam praticamente todos os aspectos do mundo social e natural. Todavia, em virtude de ser um processo em aberto e intrinsecamente contraditório, as suas reais implicações são difíceis de serem previstas e controladas. Outro modo de pensar

esta dinâmica é em termos de risco, pois muitas são as mudanças acarretadas, resultando em novas formas de riscos, diversas daquelas que existiam anteriormente. Ao contrário dos riscos ocorridos no passado, que tinham causas estabelecidas e efeitos conhecidos, os riscos hodiernos se caracterizam como incalculáveis, imprevisíveis, invisíveis e de implicações indeterminadas.

Deste modo, menciona-se que a sociedade de risco não se limita apenas aos riscos ambientais e de saúde, uma vez que inclui toda uma série de modificações na vida social contemporânea: transformações nos padrões de emprego em um nível cada vez maior de insegurança laboral, influência decrescente da tradição e dos hábitos enraizados na identidade pessoal, erosão dos padrões familiares na construção da inserção social, e democratização dos relacionamentos pessoais.

A percepção da exclusão social se põe como um problema para a constituição da sociedade contemporânea (GIDDENS, 2003), como completude do ideário tracejado na modernidade e com o rompimento do contrato social ou da convenção fundante de sociedade. A exclusão social, pelas lentes das ciências sociais e em curso por meio dos empreendimentos das grandes corporações tecnologicamente equipadas, apresenta-se como expulsão de cidadãos do espaço social ou não reconhecimento de direitos a outros ao trabalho e seguridade social. Neste processo encontram-se intimamente relacionados a ameaça ao desemprego, o temor da seguridade social e os riscos ambientais (CASTEL, 2005). Vigora um paradoxo entre as iniciativas das empresas de reflorestamento, a ansiedade para sanar a questão social e um mal-estar em face do risco social (HESPANHA, 2002). As desigualdades estão sintomaticamente associadas à emergência de riscos ambientais oriundos e inerentes à forma de organização da sociedade.

No que se refere aos efeitos locais oriundos desta sociedade, traz-se ao debate a ampliação da natureza como socialmente construída e em particular através do cultivo homogêneo com as respectivas implicações. As ciências sociais também se debruçam sobre as conseqüências sociais e culturais a partir da temática proposta neste estudo: o plantio de espécies exóticas e em grandes extensões de terras contínuas por grandes empresas multinacionais fabricantes de celulose, denominado de reflorestamento. O reflorestamento é compreendido como um insumo básico na fabricação de derivados de madeira, tendo como conseqüência uma mudança no teor da degradação ambiental e com a possibilidade de exaurir alguns recursos naturais da região.

Além disto, colocam-se novos riscos à capacidade do desenvolvimento regional traduzir-se em qualidade de vida, devido à expulsão da população local e ao aumento dos empregos temporários. Existem igualmente ameaças à biodiversidade, com a extinção de espécies animais e vegetais em razão da inserção de espécies exóticas.

Ainda, em virtude da utilização predatória do ambiente, fruto do modelo econômico que presa acima de tudo o crescimento do volume da produção material, a proliferação do plantio em grandes extensões de plantas exóticas por suposto implicará em mudanças na visão do relacionamento entre sociedade e natureza, entre a população local e o meio ambiente. Uma das características próprias do setor de exploração florestal para a celulose, ao contrário dos setores como leite, frangos, uvas, suínos, soja entre outros, é a aquisição de largas extensões de terras para que as empresas dominem todo o processo produtivo. Desta forma, não dependa da negociação com outros segmentos produtivos e os efeitos decorrentes podem ser o deserto verde sem o contingente populacional que vivia na região anteriormente.

Relevante destacar que as circunstâncias atuais do reflorestamento implicam num intenso nexo com a industrialização, com modernização, com a concentração da riqueza e com o desenvolvimento tecnológico das grandes corporações. Os projetos em curso conduzem um processo de concentração da propriedade da terra, uma redução da biodiversidade, de cultivos diversos e um mecanismo de exclusão social. De acordo com Goldblatt (1996), a proliferação de acordos e tratados multilaterais sobre questões ambientais, bem como o alargamento da legislação ambiental no país constroem circunstâncias às quais as corporações tendem a se adaptar. Neste sentido, devido às pressões das convenções internacionais sobre o meio ambiente e aos requisitos da competitividade das grandes corporações é de se crer que as empresas em questão tendem a buscar a certificação para as suas florestas<sup>2</sup>. O nicho proporcionado pelas políticas ambientais é incorporado sob a ótica

2 A certificação, que se ampara em regulamentação sobre a ocupação do solo e em fiscalização, seria um dos mecanismos de precaução que poderiam auxiliar nesta questão. Todavia, os riscos nem sempre são possíveis de

da qualificação para a expansão dos lucros e a competitividade internacional.

Ainda, verifica-se que os conflitos em torno das políticas ambientais, na história recente no sul do país, têm seguido uma resolução em consonância com as orientações e os interesses das grandes empresas que aportam grandes investimentos. O Estado renuncia a sua condição de regulamentação sobre as relações sociais e ordenamento das atividades econômicas com impactos ambientais. O manifesto de forma favorável ao plantio em grandes extensões e nas condições peculiares foi justificado pelo aumento na geração de empregos e renda para esta região considerada como empobrecida. Estas grandes empresas são mantidas por capital estrangeiro, isso sem contar que elas estão comprando terras para terem as suas próprias florestas. Exemplo disso é em Lages, estado de Santa Catarina, onde uma empresa possui a propriedade de 70% das florestas que explora.

Menciona-se assim que a atividade destas empresas de capital estrangeiro degrada o ambiente em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, cuja política econômica encontra-se pautada pelo combate à pobreza a qualquer custo, portanto na geração de empregos e arrecadação imediata, sem um diagnóstico a respeito dos riscos para a sociedade do presente e do futuro. Isto provavelmente deve-se ao fato de que os empreendimentos em seus países de origem são inviáveis por não haver áreas suficientes para plantarem e a legislação ambiental interna deve ser cumprida sob pena da aplicação de graves sanções. Enquanto que no Brasil abrem-se largos espaços de ação pela ausência de políticas públicas ambientais eficazes, pela inaplicabilidade da legislação ambiental e, principalmente, pela política econômica subserviente. Entretanto, para que haja uma modificação faz-se necessário que a sociedade tome de consciência destes fatos e passe a participar dos processos de tomada de decisão, bem como auxilie na fiscalização e efetue denúncias dos problemas ambientais.

Depreende-se que nesta situação no sul do país está vigente uma política econômica neoliberal no intuito de buscar investimentos de capital estrangeiro como resolução dos problemas regionais. Para isto sucede-se a flexibilização das políticas ambientais conforme a vontade das corporações, justificando-se o intuito de propiciar geração de renda aos desempregados, conseqüentemente, olvidam as precauções no que tange ao florestamento nas áreas de campo, cujos riscos ao meio ambiente são de longo prazo. Na realidade, as reflexões no que concerne aos riscos e as previsões de soluções sobre possíveis impactos ambientais ficam amortecidas.

Diante disso, verifica-se que a reflexividade, que é a capacidade de refletir sobre as potencialidades da ciência e da tecnologia, que suprimem obstáculos e riscos, mas estão sendo criadas novas potencialidades de danos ambientais. Neste sentido, Beck (2002) associa a forma de organização das relações sociais, a inovação tecnológica e os riscos ambientais. Exemplo disso são as mudanças que têm ocorrido cada vez mais rápidas e em maior grau e intensidade, dentro das quais se inclui a constituição de um deserto verde na fronteira sul do país. O impulso dos investimentos privados, as isenções por parte do poder público e os discursos do mito do progresso propõem gerar alterações de tal monta para o bem-estar que ninguém parece ter o controle sobre um diagnóstico das conseqüências. A incerteza passou a ser uma característica marcante de nossa época, inclusive na amplitude e na ótica dos desdobramentos econômicos, políticos, ambientais, culturais e simbólicos. Nos empreendimentos em questão surge a incerteza do montante da força de trabalho efetivamente a ser utilizada ao longo do tempo, inclusive com o temor com o aumento do trabalho sazonal.

O consumo de derivados de vegetais vem crescendo e, em razão disto, acarretou o aumento do volume de resíduos recicláveis nos centros urbanos. Para contornar a situação, algumas saídas têm sido apontadas, como a utilização de madeira de reflorestamento, como mecanismo de conter a derrubada nas poucas áreas remanescentes de matas nativas, a redução da utilização de cloro nos processos de fabricação e a reciclagem do papel.

Atualmente, a produção de papel e celulose no Brasil emprega predominantemente como matéria-prima áreas de reflorestamento, principalmente, de eucalipto e pinus. Todavia, a monocultura do eucalipto, de acordo com pesquisas científicas realizadas revela que este consome tanta água que pode afetar significativamente os recursos hídricos. Além disto, toda monocultura desencadeia serem previstos e, além disto, a certificação é o enquadramento das questões ambientais num modelo de produção de mercadorias.

implicações não só ambientais – recursos hídricos e biodiversidade – mas também sociais no espaço ocupado.

### **3 O reflorestamento e as consequências da crise ambiental: a produção de celulose na dimensão da sociedade de risco**

A ciência e a tecnologia proporcionam à sociedade muitos benefícios. Entretanto, criam riscos que são imensuráveis, imprevisíveis, invisíveis e imperceptíveis. Justamente, em virtude disso, não se sabe os riscos que se corre com o plantio de pinus e eucalipto, visto que é comprovado o ressecamento do solo, podendo ocasionar assim a insustentabilidade dos recursos naturais locais, com o consequente aumento da pobreza, a perda da paisagem e da biodiversidade. Em particular também a concentração da renda do solo.

Constata-se, segundo Beck (apud GIDDENS, 2004), que o risco torna-se central por várias razões, visto que por meio do avanço da ciência e da tecnologia surgiram novas situações de risco diferentes das existentes em décadas anteriores. Entretanto, uma parte dos riscos contemporâneos escapou do controle do sistema convencional das instituições contemporâneas. O Estado-nação não consegue mais regular os riscos de alta complexidade, principalmente, aqueles que têm uma espacialidade e uma temporalidade que vão além das fronteiras geopolíticas nacionais (BECK, 1995).

Hoje há riscos em todos os lugares do planeta. Em outros contextos históricos, inclusive em séculos passados, a experiência dos riscos nunca foi tão abrangente e profunda como têm sido nas últimas décadas. As situações de risco apresentam-se, portanto, quantitativas e qualitativamente distintas das formas anteriores de risco. As mudanças estão acontecendo cada vez mais rápidas e em maior grau e intensidade. As mudanças geram situações novas em que ninguém parece ter o controle (GIDDENS, 2000). A incerteza passou a ser uma característica marcante de nossa época, como uma incerteza fabricada.

Nas modernas sociedades industriais, as origens, as consequências e as características dos riscos mudaram. A forma como os riscos são percebidos socialmente e o modo como se reage diante dos mesmos também se modificou. Os riscos e os acidentes passaram a estar claramente dependentes das ações, tanto dos indivíduos quanto das forças sociais, econômicas e tecnológicas de âmbito mais vasto. Na modernidade, verifica-se que os riscos estão intimamente relacionados com a expansão da racionalidade capitalista, embora o socialismo também causasse riscos à sociedade mediante a similar degradação de recursos naturais pelo uso desmedido.

A natureza deixou de representar uma ameaça com as inovações tecnológicas e científicas muitos eventos da natureza que eram imprevisíveis e inexplicáveis anteriormente, passaram a ser compreendidos, previsíveis e também os perigos sanados na modernidade. Neste processo se proporciona uma sensação de certeza e segurança à sociedade, em outros termos, é o triunfo do antropocentrismo. Isto fez com que os cientistas se motivassem em suas pesquisas, originando novos inventos tecnológicos. Todavia, na modernidade tardia vem tomando proporções amedrontadoras em razão dos riscos e das incertezas fabricadas, gerando à sociedade um sensação de insegurança. Ocorre assim uma reflexão sobre os problemas ambientais e se atesta a ambiguidade do que constitui como as virtudes da tecnologia, nem sempre se apresenta como resolução dos problemas criados em seu desdobramento<sup>3</sup>.

Depreende-se que a crise ambiental é deflagrada pelo sistema econômico vigente, cujo intuito

---

3 Inicialmente, o seguro foi pensado como uma das alternativas para sanar os riscos ambientais; todavia, o que se constata é que os riscos são imensuráveis e incalculáveis, sendo assim insanável o problema. Ressalta-se que no direito não se encontra soluções para incertezas fabricadas, tendo em vista que esta ciência se encontra consolidada na regulamentação das relações vigentes. Por isso, não é factível a possibilidade da condenação de uma empresa pelo simples fato de situar-se em circunstâncias de danos potenciais (futuros e incertos). Apesar de representarem situações de riscos, o direito exige para que haja reparação dos danos, que estes sejam certos e atuais. Ou seja, devem ocorrer de fato como verificáveis.

Destaca-se assim que, até uma situação ser concebida como certa e atual decorre um espaço de tempo e, nesse intervalo muitas vítimas de danos ambientais já se fizeram. Por isso, as medidas de precaução são relevantes, entretanto nem sempre se revelam eficazes.

é a acumulação de riquezas e do lucro. Também, neste modelo, há a necessidade de lançar constantemente produtos no mercado, fazendo com que as pessoas dependam cada vez mais deste sistema, tornando-se sempre mais exigentes e consumistas, descartando o velho. Os seres humanos, na ânsia de fabricar esses produtos, acostumaram-se a explorar os recursos naturais sem nenhum critério. Desse modo, acumulam mais e mais bens e capital, isto é, lucram sobre a natureza, uma vez que extraem dela tudo que podem, sem a preocupação de ocasionarem a escassez desses recursos naturais. Além disto, acarretam riscos à sociedade. Em termos éticos pode-se afirmar que a lógica do lucro e da acumulação ilimitada traz como corolário a descartabilidade não só do ser humano, mas da natureza como um todo (HANSEL, 2003, p. 38).

Sendo assim, depreende-se que o relevante em uma sociedade de consumo é consumir e não satisfazer as condições para uma vida digna a ser universalizada. No processo de produção o indivíduo é transformado em mercadoria na medida em que seu valor reside na força produtiva de trabalho, percebida como mera rubrica do orçamento e, portanto, descartável quando declina seu poder de contribuição. Além disso, este consumo de modo insustentável acarreta o esgotamento dos recursos naturais, eis que se esquece que estes são matérias-primas na elaboração desses produtos, colocando em risco a sociedade e a biodiversidade em razão das incertezas científicas que estes produtos possuem.

#### **4 Questão ambiental do reflorestamento: contradições e equívocos políticos**

As características da política pragmática, conjugando um modelo de desenvolvimento e políticas sociais, com efeitos inegáveis, obstruem a incorporação das questões ambientais fundamentais como prioridade de governo. As políticas ambientais através das decisões contraditórias e da conflitualidade inerente atestam pelos seus sinais as opções dentro da esfera estatal com uma prática inequívoca em prol das corporações e seus investimentos. As faúlhas ainda acesas do movimento ambientalista acabam representando posições em termos de preservação do meio ambiente, da consonância com a biodiversidade e da indispensável ajuste do desenvolvimento com a questão ecológica.

O discurso governamental e o mediático transformam num passo de mágica estes investimentos em empregos tão largamente ansiados no contexto do desemprego estrutural. Todavia, uma perspectiva mais realista, ao considerar um conjunto de fatores, colocará em destaque o montante dos incentivos fiscais, o uso das tecnologias de ponta com sistema operacional mecanizado, a prática dos empregos sazonais na atividade, entre outros aspectos. Os efeitos da adoção de novas tecnologias de ponta, no ritmo inverso dos discursos difundidos na justificativa dos grandes empreendimentos, não dão passagem para a disseminação de novos postos de trabalho e que influenciem positivamente na diminuição do desemprego vigente. O reflorestamento em grandes extensões de terras contínuas representa impactos tremendos sobre a preservação do meio ambiente (do bioma pampa), na economia regional, na política e nas expressões culturais e simbólicas. Estão em questão particularmente três empresas: Aracruz celulose (que já possui uma planta industrial no estado), a Stora Enso (ou Delfin) e a VCP (Votorantim).

Neste sentido, o rumo das políticas ambientais é preocupante diante do que ocorre no Rio Grande do Sul, especialmente em face da monocultura visando o fabrico da celulose. O zoneamento florestal<sup>4</sup>, algo parecido com um plano diretor, é uma reivindicação antiga dos ambientalistas e nesta década é objeto de intenso debate e controvérsias dentro do governo estadual. O zoneamento Ambiental

---

4 Zoneamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente instituído pela Lei Federal sob nº 6.938/81 (fundamentalmente, no artigo 9º, inciso II), “constituindo-se em um conjunto de procedimentos de natureza geoeconômica, visto que se atribui a uma determinada área uma vocação múltipla. Ele se volta para a integração sistêmica e interdisciplinar da análise ambiental de um determinado espaço, visando à disciplina dos diferentes usos do solo, de modo a definir a melhor forma de gestão dos recursos naturais e ambientais identificados na área objeto de zoneamento”. (MILARÉ, 2005, p. 1102). Convém mencionar que o Decreto nº 4.297 de 10/07/02 estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico – Econômico no Brasil, regulamentando o disposto na Lei nº 6.938. A definição encontra-se prevista no artigo 2º do referido decreto e o ZEE é definido como um “... instrumento de organização do território...” que “... estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.” (www.planalto.gov.br, sp)

da Silvicultura (ZAS) apresentado ao Consema (Conselho Estadual do Meio Ambiente) no início de 2007 foi amplamente contestado pelos investidores e como desdobramento da crise dentro do governo levou à substituição do Secretário estadual da pasta.

O primeiro zoneamento foi construído por especialistas da Fundação Estadual de Proteção Ambiental, da Fundação Zoobotânica e da Secretária Estadual do Meio Ambiente, que levaram anos confeccionando as diretrizes. Documento tornado público em janeiro de 2007 permitia até 5.000 hectares contínuos de floresta, dependendo da zona, foi considerado restritivo em demasia especialmente diante das grandes extensões de propriedade no sul do estado. Os empreendedores reagiram e utilizaram o poder de pressão, especialmente sobre o governo de estado e o Conselho Estadual de Proteção ao Meio Ambiente (Consema), onde a maioria vota a favor das diretrizes do governo. Fica evidente que as empresas pretendem, além de cultivar grandes extensões, a desregulamentação em termos mais amplos, ou no máximo a que não se ponham empecilhos aos seus negócios, uma vez que a maioria das restrições aos projetos de plantio de árvores exóticas foi retirada do zoneamento. Numa avaliação preliminar do Conselho, indica que, se em outras gestões possui razoável atuação e independência, neste momento estão sob intervenção governamental, para viabilizar os interesses de empreendimentos florestais e de celulose.

Em abril de 2008, o Consema votou alterações do Zoneamento com nítido favorecimento às corporações, em franca derrota das vertentes ambientalistas. A reformulação deste zoneamento ambiental significa uma importante vitória das forças corporativas, em especial das empresas de celulose. A aprovação do documento permite a retomada dos processos de licenciamento para o plantio de espécies exóticas, anteriormente suspenso. O zoneamento representa que “o governo do Estado abra mão da sua função maior de preservar a biodiversidade e o patrimônio genético gaúcho, bem como acarrete um desprestígio para os técnicos ambientais do Estado”<sup>5</sup>.

Estas medidas pragmáticas representam um ordenamento do espaço por parte do Estado, mas também uma subordinação ao capital, em particular ao estrangeiro. Técnicos do mais alto gabarito foram ameaçados, silenciados e reprimidos para dar curso a outros interesses. Alguns funcionários públicos e membros do conselho denunciaram que sofreram pressão para votar a favor das mudanças e entidades ambientalistas tentaram medidas judiciais, como a Agapan ganhou uma liminar suspendendo a votação, mas que logo foram vencidas pelo “rolo compressor”. Assim a reformulação das políticas ambientais inclui um componente de apelo aos meios repressivos.

O real interesse embutido no zoneamento florestal apresenta-se bastante transparente e os atores não fizeram esforços para guardar suas pretensões em segredo. As empresas fabricantes de pastas de celulose de eucalipto ambicionam o fornecimento em larga escala e barata de matéria-prima de madeira. A regulamentação (ou desregulamentação) mantém ínfimo nexos com a defesa de causas relativas ao meio ambiente ou com os interesses dos cidadãos do Rio Grande do Sul.

O estado sulista já possui plantio industrial de 560 mil hectares<sup>6</sup>, sendo que a Aracruz já possui cerca de 60 mil hectares cultivados e a Stora Enso cerca de 40 mil. Todavia, com as alterações aprovadas o plantio de eucalipto poderá ser praticamente ilimitado. A expectativa das empresas de florestamento é que em 2008 ocorra o licenciamento de amplas áreas para o cultivo, uma vez que o viveiro de mudas está consolidado. Acrescente-se que a ampliação da base florestal significa também um impacto na questão da propriedade ampliando os latifúndios uma concentração da propriedade da terra. Por pressão também das mesmas corporações está em curso uma pressão sobre a Câmara Federal para diminuir a chamada faixa de fronteira de 150 para 50 quilômetros de extensão.

As empresas de celulose no RS.

|                                      | VCP | Aracruz | Stora Enso |
|--------------------------------------|-----|---------|------------|
| Área atual de plantio (mil hectares) | 48  | 75      | 9          |
| Pretende chegar (mil hectares)       | 140 | 160     | 100        |

5 CARRION, Maria da Conceição, assessora técnica da ONG Núcleo Amigos da Terra, entrevista concedida a IHU On-Line por email.

6 Segundo dados da Associação Gaúcha das Empresas Florestais, a área de plantio industrial atinge no Estado a soma de 560 mil hectares. (Zero Hora, 11/04/08 e 26/04/08). Os dados publicados conflitam entre si.

|                                        |    |    |    |
|----------------------------------------|----|----|----|
| Número de municípios que terão plantio | 27 | 38 | 11 |
|----------------------------------------|----|----|----|

Fonte: Associação Gaúcha das Empresas Florestais, publicados no jornal Zero Hora, 11-04-2008. As empresas alegam que a consolidação da base florestal é fundamental para definir a localização das novas fábricas. Por isto as mesmas estão agilizando os processos visando a instalação, por isto as grandes empresas, como a VCP (Votorantim Celulose e Papel), a Aracruz e a Stora Enso, possuem estudo de impacto ambiental em andamento visando as licenças. Os dados publicados conflitam entre si. Em abril de 2008 a imprensa publica a notícia favorável à liberação do plantio em 200 mil hectares num primeiro passo do licenciamento, coincidentemente áreas distribuídas por bacias hidrográficas. Os 100 mil hectares licenciados para a Stora Enso localizam-se em 10 municípios e os outros da Aracruz localizam-se em 53 municípios.

As grandes corporações apostam na exposição na mídia para auferir apoio popular, através de peças publicitárias simpáticas, enfrentando desta forma as objeções de outros atores sociais. As empresas de reflorestamento e de celulose tenderão a agradar e agradecer o apoio dos meios de comunicação com uma campanha publicitária para fortalecer a imagem de empresa ambientalmente responsável. Por vezes personagens mediáticos são importantes na peça publicitária, bem como conceitos e palavras chaves selecionadas de acordo a cultura popular ou ambiental. Este fenômeno atesta o quanto os investimentos econômicos transitam também pela adesão no campo cultural com o intuito de agregar legitimidade, enfatizando o conceito de responsabilidade sócio-ambiental das empresas ou persuadindo sobre o montante de bem estar proporcionado.

## **5 Alternativas em face da crise ambiental e dos riscos decorrentes do reflorestamento**

Diante da crise ambiental e dos riscos decorrentes do sistema produtivo parece imperioso que o atual modelo econômico seja revisto e a cultura do consumo refreada visando o bem estar futuro. Ocorre que a sociedade está pautada na concepção de que quanto “mais é melhor”. Com isso, propagou-se a ideia de que a base para conquistar a riqueza era aumentar a eficiência, geralmente, com ganho de escala. Porém, hodiernamente, esse modelo está cobrando um preço alto: o aquecimento global e uma sensação de tristeza e insatisfação, pois o consumo está desencadeando cada vez mais desigualdades sociais do que prosperidade; mais insegurança do que progresso. Sem contar na crise ecológica decorrente desta sociedade de risco e de consumo.

Com certeza podem-se contrapor duas óticas em conflito, como forma de afirmar a crítica à sociedade de risco, argumentando em prol da questão econômica como prioridade ou a perspectiva de mudanças na cultura para cogitar uma sociedade sustentável. Para afirmar esta perspectiva Leff (2001, p. 72) diz ainda: “Este ponto de inflexão da história levou à reflexão sobre os fundamentos do saber e o sentido da vida que orientam um desenvolvimento sustentável para a humanidade”. Este conceito mostra-se como uma alternativa de mudança para uma cultura que proponha um desenvolvimento social baseado na preservação do meio ambiente, na utilização apenas de bens naturais necessários ao sustento dos indivíduos e a não comprometer as possibilidades de vida das gerações futuras. Ainda segundo Leff (2001) a produção de um modelo de sustentabilidade emerge como um novo objeto de investigação científica de expressão interdisciplinar e, na sequência, a educação ambiental aprimora um instrumento e um processo social que inaugura a construção da racionalidade ambiental.

Depreende-se que o foco das discussões técnicas está centrado no sistema de produção proposto do que nas espécies de plantas. Existe uma diferença substantiva entre conjugar a produção de pecuária, da agricultura e da silvicultura e converter grandes extensões de terra em uma monocultura. Nesse sistema de produção há perda drástica da biodiversidade local, agrado em particular pela introdução de árvores em um bioma em que elas existem predominantemente como mata ciliar.

Há quem defenda que o país precisa esquivar-se da opção falaciosa que se coloca entre escolher o ambientalismo ou o desenvolvimento. Diante desta dualidade, desde longa data as convenções internacionais vem pregando a integração entre as duas dimensões, enquanto Sachs (2004) propõe um desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado, rompendo com o paradigma da exclusão social vigente. A questão fundamental, entretanto, que se coloca sempre qual a força

política e apoio político e social para efetivar tais iniciativas. Para a mediação do conflito que supera a dualidade propõe-se um zoneamento econômico e ecológico para cada região ou bioma, com alguns pressupostos<sup>7</sup> : a resolução dos conflitos e das controvérsias seculares a respeito da posse da terra; a construção de marcos regulatórios que orientem as atividades dentro da sustentabilidade; os incentivos tributários assegurem um limite de acordo com a capacidade de suporte do ecossistema; é inaceitável que os incentivos tributários premiem atividades predatórias e castiguem a biodiversidade; todos paguem pela conta da degradação; uma nova matriz energética. A inconsistência da oposição entre 'preservacionistas' e 'desenvolvimentistas' afeta também a análise da introdução da silvicultura no pampa gaúcho e os respectivos dilemas se estão em curso ante a interrogação de uma alternativa sustentável e compensatória. O reflorestamento através da plantação de pinus e de eucalipto poderia ser aplicado através do processo agrosilvopastoril<sup>8</sup> . Isto seria uma combinação do sistema de atividades existentes e as novas, evitando deslocamento ou extinção da fauna e flora do ecossistema. Esta propositura crê ser possível garantir o meio termo entre conservação da biodiversidade do pampa e a produção de celulose, entre a manutenção da população no campo e o deserto verde. As papelerias, como também são denominadas as empresas, até o momento não demonstrarem interesse de implantar nas suas propriedades esse sistema no Rio Grande do Sul, justificando que para as empresas este sistema não possui viabilidade econômica. Maior audácia ainda é propor que é possível alcançar o desenvolvimento e gerar empregos na região a partir do uso da biodiversidade, envolvendo produtos farmacológicos e biotecnologia para a extração de substâncias de plantas e animais do bioma pampa. Ora esta alternativa encontra o seu obstáculo no imperativo de gerar conhecimento adequado, que por sua vez se transmute em aprendizagem para gerar empregos e renda na região, ao invés de declinar a biodiversidade pela conversão em monoculturas.

## 6 Concluindo

O homem no seu processo evolutivo foi distanciando-se da natureza, não mais se identificando com ela. Os recursos existentes na natureza passaram a ser concebidos como insumos (matéria-prima) no processo de produção de bens de consumo, provocando a redução desses recursos naturais e a conseqüente degradação ambiental. Ocorre que as ações humanas provocam (na sua maioria) danos ambientais e, a natureza nos últimos anos, não está conseguindo autopurificar-se devido à quantidade excessiva de resíduos sólidos, efluentes líquidos e emissões gasosas lançadas diariamente no ambiente. É a denominada crise ambiental.

O reflorestamento é sintoma e causa da crise ambiental. Essa crise originou-se do modelo econômico vigente voltado para acumulação de riquezas e do lucro, pois a extração e exploração dos recursos naturais se aproximam da condição de serem exauridos. Ainda, a geração atual é vítima dessa busca incessante pelo acúmulo de riqueza e de bem-estar a qualquer custo, pois para alcançá-los utilizam-se os recursos naturais, desencadeando não só a redução desses recursos como a degradação ambiental.

Deste modo, o objetivo do presente estudo foi defender a temática ambiental, fundamentalmente, no que tange aos riscos oferecidos ao meio ambiente e à sociedade pelo plantio de pinus e de eucalipto, por grandes empresas multinacionais produtoras de celulose. Esse plantio transformará o pampa gaúcho em área de floresta, aduzindo que este local sempre foi composto por gramíneas, ou seja, com a biodiversidade específica de área de campo e não de mata. Sendo assim, esta ação do homem consiste em meio ambiente artificial<sup>9</sup> , isto é, construído por ele.

A atividade da monocultura é impactante e essas empresas não produzem em seus territórios

7 UNGER, Roberto Mangabeira em reportagem de Raymundo Costa e publicada pelo jornal Valor. Disponível em <http://www.valor.com.br> > data: 12 de novembro de 2007. Acesso em 10 de abril de 2008.

8 SILVA, Eridiane Lopes da. Agrônoma e analista ambiental do Ibama, em entrevista concedida por e-mail à IHU On-Line. Disponível em <[http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com\\_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=11591](http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=11591)> Acesso em 10 de abril de 2008.

9 Entretanto, comenta-se que o texto da nossa Constituição Federal de 1988 relaciona meio ambiente artificial às cidades, isto é, o construído pela ação humana, transformando espaços naturais em espaços urbanos. Constitui-se assim pelo conjunto de edificações, equipamentos, rodovias e demais elementos que formam o espaço urbano construído.



de origem, justamente porque sabem os riscos que a mesma oferece e que deverão pagar altas indenizações pela degradação decorrente. O zoneamento ambiental representa um mecanismo de precaução no que diz respeito aos riscos, especialmente à biodiversidade. Entretanto, o texto indica claramente que pelos procedimentos em curso o conhecimento ambiental foi subordinado substantivamente aos interesses das corporações.

Do ponto de vista político o ambientalismo vem sofrendo uma de suas principais derrotas. Os alertas para medidas de precaução estão sendo postergados ou ignorados. Qualquer semelhança com a questão da democracia participativa, fazendo os atores sociais participar e reivindicar qualidade ambiental, passa ao largo dos desdobramentos. A reflexão sobre os possíveis danos e soluções para os impactos ambientais não estão sendo adequadamente refletidos pelos relatórios de impacto ambiental apresentados pelas empresas ao longo do processo de licenciamento.

Resta saber quais os riscos que representam ao ambiente o plantio destas espécies, visto que além de transformar a paisagem natural em um deserto verde, necessitam de muita água para desenvolverem-se, secando pequenos lagos e afetando nascentes de água. Além disso, poderá aumentar ainda mais a pobreza da população local, desencadeando um aumento na desigualdade social pelo uso insustentável do solo e dos recursos naturais. Ou seja, tal atitude por falta de políticas públicas eficazes poderá causar a sustentabilidade da pobreza.

Deste modo, entende-se que o desenvolvimento sustentável é um instrumento capaz de sanar essa crise ambiental, uma vez que acredita-se ser possível desenvolver-se economicamente preservando e protegendo os recursos naturais existentes para as gerações atuais e futuras. O objetivo do desenvolvimento sustentável é a interligação do crescimento econômico com a manutenção da biodiversidade e com a conservação dos recursos naturais de modo que as presentes e as futuras gerações não sofram as consequências das degradações ambientais e das múltiplas poluições.

O dano ambiental é o resultado desse distanciamento do homem com a natureza (desequilíbrio na relação entre o homem e o meio ambiente). O plantio de pinus e de eucalipto na realidade implicam incertezas fabricadas, ou seja, os riscos decorrentes do plantio destas culturas são imprevisíveis, imensuráveis, incontroláveis e irreversíveis. Ou seja, estes riscos são tratados pelo direito como sendo dano ambiental potencial (futuro e incerto), pois há ameaça de dano (risco) e não o dano propriamente configurado (na teoria prevalece o entendimento de que o dano deve ser certo e atual, isto é, deve ter ocorrido). Essa exigência faz com que o ambiente fique cada vez mais impactado, as vítimas desassistidas e o agente causador impune. Por isso, faz-se referência a utilização de medidas de precaução, sendo uma delas apontadas neste estudo que é o zoneamento ambiental e a manutenção da democracia participativa pelos grupos afetados.

O zoneamento ambiental, portanto, consiste em uma medida de precaução e de prevenção de longo alcance, exatamente porque se ocupa das bases de sustentação das atividades humanas que se utilizam dos espaços naturais de cunho social – como representam o solo, e os grandes biomas, em especial – para o emprego dos recursos (que são de interesse social) e o desenvolvimento das atividades econômicas (que não podem confrontar-se com as exigências ecológicas). Em outras palavras, o zoneamento ambiental é relevante, eis que tem por intuito subsidiar processos de planejamento, de ordenamento do uso, da ocupação do território, bem como da utilização de recursos naturais.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DAS EMPRESAS FLORESTAIS. Zero Hora. Porto Alegre, 11 de abril de abril de 2008.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: UNESP, 1995.

BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo global. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

. La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.

BENCKE, Glayson Ariel. Monoculturas podem decretar o fim dos pampas. <<http://www.unisinos.br/ihuonline/uplpads/edicoes/1158351657.04word.doc>> Acesso em: 10 de abril de 2008.

CARVALHO, José Maurício de. Pampa. Um espaço de promessas e realizações. <<http://www>.

unisinis.br/ihuonline/uplpads/edicoes/1158351657.04word.doc> Acesso em: 10 de abril de 2008.

CARRION, Maria da Conceição. O pampa gaúcho entregue às multinacionais. <<http://www.unisinis.br/ihuonline/uplpads/edicoes/1158351657.04word.doc>> Acesso em: 10 de abril de 2008.

CASTEL, Robert. A insegurança social: o que é ser protegido?. Petrópolis: Vozes, 2005.

CHOMENKO, Luiza. O pampa no atual modelo de desenvolvimento econômico. <<http://www.unisinis.br/ihuonline/uplpads/edicoes/1158351657.04word.doc>> Acesso em: 10 de abril de 2008.

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. São Paulo: Maxlimonad, 1997.

FERREIRA, Leila da Costa. Idéias para uma sociologia da questão ambiental – teoria social, sociologia ambiental e interdisciplinaridade. Desenvolvimento e Meio Ambiente, UFPR, n. 10, jul/dez 2004, p. 77-89.

GIDDENS, Anthony. As conseqüências da modernidade. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

- . O mundo em descontrole. Rio de Janeiro: Record, 2000. 108 p.
- . A constituição da sociedade. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- . Sociologia. 4º ed. rev. atual. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

GOLDBLATT, Davi. Teoria social e ambiente. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GUIVANT, Julia. A trajetória das Análises de Risco: Da periferia ao centro da teoria social. BIB nº. 46, 1998.

HABERMAS, Jurgen. A nova intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, nº. 18, 1987.

HANSEL, Claudia Maria. O princípio da precaução frente a responsabilidade civil pelos danos ambientais. Caxias do Sul: UCS, 2003.

HESPANHA, Pedro. Mal-estar e risco social num mundo globalizado, in: SANTOS, Boaventura S. (org) A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

HERCULANO, S; PORTO, M; FREITAS, C (org.). Qualidade de Vida e Riscos Ambientais. Niterói: Eduf, 2000.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Sistemas de Gerenciamento Ambiental, tecnologia limpa e consumidor verde: a delicada relação empresa-meio ambiente no ecocapitalismo. Revista de Administração de Empresas. São Paulo: v. 40, n. 2, p.80, abr-jun, 2000.

LEFF, Enrique. Epistemologia ambiental. São Paulo: Cortez Ed, 2001.

LOUREIRO, C. F., LAYRARGUES, P. P., CASTRO, R. S. (orgs). Pensamento complexo, dialética e Educação Ambiental. Cortez Editora, 2006.

MIRANDA, Daniela O.; HANSEL, Claudia M.. Direito ambiental, política e democracia: a política deliberativa em Habermas como condição de possibilidade de se pensarem novos caminhos democráticos, in: SPAREMBERGER, Raquel F. L. e PAVIANI Jaime (org). Direito Ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária. Caxias do Sul: EDUCS, 2006, p. 208-217.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 4ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia de. Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber. Belo Horizonte: UFMG, 1995.

PILLAR, Valério de Patta. Reforma agrária é compatível com a conservação dos campos.<<http://www.unisinis.br/ihuonline/uplpads/edicoes/1158351657.04word.doc>> Acesso em: 10 de abril de 2008.

RUSCHEINSKY, Aloísio. Sustentabilidade: uma paixão em movimento. Porto Alegre: Sulina, 2004.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

- . Porque é tão difícil construir uma teoria crítica? Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 54, 1999.

SCHAFFER, Wigold Bertoldo. Sociedade deve fiscalizar empresas. <<http://www.unisinis.br/ihuonline/uplpads/edicoes/1158351657.04word.doc>> Acesso em: 10 de abril de 2008.

SILVA, Eridiane Lopes. IHU On-Line. Disponível em [http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com\\_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=11591](http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=11591) Acesso em: 10 abril de 2008.

STRELIAEV, Leonid. O pampa. Onde se enxerga de longe. <<http://www.unisinos.br/ihuonline/uplpads/edicoes/1158351657.04word.doc>> Acesso em: 10 de abril de 2008.

VERDUM, Valério. O Pampa. Ainda desconhecido. Disponível em <<http://www.unisinos.br/ihuonline/uplpads/edicoes/1158351657.04word.doc>> Acesso em: 10 abril de 2008.

UNGER, Roberto Mangabeira. Reportagem de Raymundo Costa. Disponível em <<http://www.valor.com.br/> em 12 nov. 2007 > Acesso em: 10 de abril de 2008.

# **La participación ciudadana en Bogotá 1990-2010: discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones**

*Andrés Hernández*  
Profesor asociado del CIDER  
Universidad de los Andes

Si se analiza la trayectoria de la participación ciudadana y de la democracia participativa en Bogotá en las últimas dos décadas; es importante partir de una premisa: no existe un sólo discurso, ni un sólo modelo de democracia participativa al igual que no existe un solo modelo de democracia representativa; sin embargo, sí existen trayectorias predominantes de participación ciudadana, tensiones, confluencias perversas y enriquecedoras entre diferentes modelos. En este artículo se pretenden responder tres grupos de preguntas: en primer lugar, ¿cuál es el modelo de democracia participativa que se ha venido consolidando en las dos últimas décadas en Bogotá?, ¿cuáles son las principales tendencias, prácticas, procesos y discursos de participación ciudadana en Bogotá?; en segundo lugar, ¿cuáles son los discursos y visiones de la participación, presentes en cada una de las tendencias?, y en tercer lugar, ¿cuáles son los rasgos de dichas trayectorias?, ¿y cuáles son sus principales obstáculos y limitaciones?.

En este artículo se hace un análisis de tres grandes tendencias y procesos de participación ciudadana que han crecido y se han expandido durante las dos últimas décadas en la ciudad: La primera, se refiere la explosión de espacios de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local; la segunda, la nuevas formas de accountability social y control social; y la tercera la creciente presencia de nuevos movimientos sociales, en particular el ambientalista. Estos tres procesos coinciden en defender la democracia participativa y la participación ciudadana en los asuntos públicos y rescatan el papel central de la sociedad civil. Ésta coincidencia, es sin embargo, aparente porque en muchos temas, conflictos y espacios representan proyectos diferentes. Los resultados de cada trayectoria han sido desiguales, al igual que las limitaciones y obstáculos.

En la primera sección, se presenta una tipología de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública que han venido expandiéndose y creciendo en las dos últimas décadas, se expone el contexto en el que han surgido y los propósitos que buscan; luego, se identifican los principales rasgos del diseño y la trayectoria de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local.

En la segunda sección, se elabora una tipología de formas y modalidades de AS y/o control social en la ciudad; y se analizan los principales rasgos de sus trayectorias, identificando los aspectos positivos y sus limitaciones. Finalmente, en la tercera sección, se analiza una de las expresiones de los nuevos movimientos sociales en Bogotá: el ambientalismo social identificando el tipo de organizaciones que lo configuran y analizando sus principales rasgos.

## **11. Mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local (mpcdyl): tipología, discursos, trayectoria y déficits.**

Una de las trayectorias predominantes de participación ciudadana está configurada por la explosión de la oferta de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local, que se dio en Bogotá entre 1991 y el 2007. Durante este período, el catalogo de instrumentos no dejó de crecer y su extensión siguió una pauta ascendente; el discurso, que ha estado presente como fundamento en la creación de estos espacios ha sido el interés por ampliar la representación social, mejorar eficiencia en la gestión pública, fortalecer vínculos entre el Estado y la ciudadanía con el fin fortalecer la legitimidad.

En esta sección se desarrollan dos tesis: la primera, que el discurso que sirve de fundamento

al conjunto de mpcdyl corresponde a un enfoque liberal-pluralista; y la segunda, que los rasgos que caracterizan tanto el diseño, como la trayectoria de dichos mecanismos en las dos últimas décadas han terminado por desnaturalizar los fines, los valores y las apuestas liberal-pluralistas. Factores como el énfasis exclusivo en la consulta, la explosión de normas y leyes sobre participación, y el desconocimiento de los espacios explican el fracaso para lograr los dos grandes propósitos que guían el discurso de la participación ciudadana: reducir las desigualdades políticas y ampliar las oportunidades de acceso a las decisiones públicas; y mejorar la efectividad y el desempeño de los programas y políticas públicas.

### **1.1. Apertura, crecimiento y expansión de la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública y el predominio del discurso liberal integrativo.**

Uno de los rasgos centrales en materia de participación ciudadana en la década de los noventa y del dos mil es la apertura, crecimiento y expansión permanente de las oportunidades institucionales de participación ciudadana en la gestión pública. Este proceso se da en el marco de sistema político representativo y en un esquema de gobierno que se caracteriza por un fuerte “presidencialismo distrital” donde el alcalde concentra amplios poderes y funciones. Ninguno de los alcaldes y de las administraciones distritales desde 1991 ha expresado interés alguno por modificar el sistema político de democracia representativa, ni el esquema de gobierno de presidencialismo distrital, que se consolidó a partir de la constitución de 1991 y del estatuto orgánico de la ciudad o decreto 1421 de 1993, mediante el fortalecimiento de la democracia participativa. Tampoco se ha logrado definir un nuevo esquema de descentralización que modifique o profundice lo establecido por el estatuto orgánico de la ciudad.

Bajo este contexto, en la década de los noventa y la primera mitad del dos mil se produce en forma permanente una “cascada legislativa y de decretos ley” que se traduce en la apertura de espacios de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local. Las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) quien desarrolla un discurso sobre la cultura ciudadana, Enrique Peñalosa (1998-2000) quien realiza cuantiosas y amplias obras de recuperación de los espacios públicos y Luis Eduardo Garzon (2003-2007) quien impulso un programa de “Bogotá sin indiferencia”; implementan todas, un conjunto de espacios de participación diseñados a nivel nacional aunque en forma y con énfasis desigual como veremos más adelante.

El extenso catálogo de mecanismos de participación en la gestión pública creados entre 1993 y el 2007 se puede ordenar, siguiendo tres tipos de criterios: en primer lugar, las instancias que buscan articular la participación en la planeación tanto a nivel territorial, distrital como local. Los más relevantes son: el Consejo distrital de planeación, el Consejo consultivo de ordenamiento territorial, los Consejos de planeación local y los encuentros ciudadanos en cada una de las 20 localidades, estas tres normas definen el modelo de planeación participativa en la ciudad. En segundo lugar, los instrumentos que buscan canalizar la participación ciudadana siguiendo una lógica sectorial, tales como: el Comités distrital y los comités locales de política social; el consejo distrital y los consejos locales de cultura ; el Consejo distrital ambiental y la Comisión ambiental local; el Comité de participación comunitaria Copaco, las Asociaciones de usuarios de la Salud y el Consejo distrital de Seguridad Social en Salud; el Comité de desarrollo y Control social de los servicios públicos; el Consejo distrital de desarrollo rural; los gobiernos escolares, los personeros estudiantiles, y los foros educativos municipales. Finalmente, están los mecanismos orientados a la defensa de grupos poblacionales y de derechos humanos; aquí se destacan: los comités distrital y local de defensa de los derechos humanos; la comisión consultiva distrital de comunidades negras, el comité Distrital para la atención integral a la población desplazada por la violencia; el consejo distrital y local de Juventud, los Consejos consultivos de Mujeres, el Consejo distrital de discapacidad, los Consejos tutelares de los derechos de las niñas y los niños, el Consejo distrital y local de Paz, el Consejo distrital para la atención integral a víctimas de la violencia; entre otros <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para una recopilación sobre la normatividad de los espacios de Participación resulta útil la Serie de Planeación Participativa y Gestión pública editada por Foro Nacional Por Colombia, 2008.

Esta pauta ascendente de instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública, se ha defendido bajo dos propósitos compartidos por todos<sup>2</sup> : a) abrir espacios a sectores sociales tradicionalmente excluidos, así como diversificar y ampliar la participación y representación social en la gestión y en las políticas públicas. Se considera que la canalización de intereses sociales mediante asociaciones secundarias permite avanzar hacia una mayor igualdad política y reducir asimetrías de poder; b) mejorar la eficiencia de la administración pública al fortalecer el control social, mejorar el flujo de información, facilitar la agregación de preferencias y servir de consulta a los funcionarios y técnicos<sup>3</sup> . El conjunto de espacios de participación ciudadana están guiados, entonces, por los principios del enfoque liberal-pluralista de carácter integrativo mencionados <sup>4</sup>.

## **1.2. Rasgos del modelo de participación basado en la oferta: énfasis en consulta, explosión legislativa y escasa efectividad para profundizar la democracia.**

Un primer rasgo que caracteriza el diseño y la trayectoria de los MPCDyL, es que el tipo de participación que se ha promovido ha sido fundamentalmente la consulta, el control y el seguimiento<sup>5</sup> . La oferta institucional se ha configurado para que la participación se exprese en espacios a los que se le asigna la función de consulta, intercambio de información, seguimiento y control, recomendaciones por parte de la ciudadanía a las entidades distritales y locales. Así pues, el diseño de los espacios no ha estado orientado a la cogestión, ni al veto o la disputa real en torno a las políticas públicas.

La literatura y estudios sobre participación ciudadana en Bogotá muestra que son escasas las excepciones a esta tendencia general que se han presentado en las dos últimas décadas (Velásquez 2003:406; Contreras 2007:134-140); se pueden señalar tres casos de diseños y/o leyes que configuran (o intentan hacerlo) esquemas institucionales de participación orientados a fortalecer la cogestión, la concertación y la formación de actores colectivos: el primero, el diseño y puesta en marcha del Sistema Distrital de Cultura a partir de 1994 con el fin de establecer un esquema de concertación entre sociedad civil a nivel local y el Instituto de cultura y turismo a nivel distrital para identificar la política cultural de la ciudad y participar en la asignación del presupuesto de la institución<sup>6</sup> ; un segundo caso, son los esfuerzos con escaso éxito impulsados por algunas secretarías del distrito, para formular las políticas de su despacho en forma participativa, uno de ellos fue la iniciativa del el DABS entre el 2002 y 2004 (administración de Mockus) de formular de manera participativa la política poblacional y proyectarla a varios años. Esta iniciativa fue dejada de lado por la nueva dirección del DABS -durante la alcaldía de Garzón- frustrando de esta manera, expectativas y compromisos, evidenciando de esta manera, la escasa efectividad de estos procesos cuando no hay continuidad. Finalmente, un tercera excepción a los diseños basados en la consulta, lo representa el acuerdo 13 del 2000 de planeación local expedido por el Concejo distrital, el cual introdujo dos grandes innovaciones institucionales que estaban orientadas

---

2 Estos dos propósitos son comunes en el articulado de todas las normas que crean los mecanismos de participación ciudadana en Bogotá.

3 Se asume, que la consulta con fines funcionales, apelando a la información, las sugerencias y el aporte de experiencia no solo mejora la comunicación Estado-sociedad sino que mejora la eficiencia de los programas y las políticas públicas, superando muchas deficiencias del viejo modelo burocrático.

4 Para una explicación completa del significado del enfoque liberal-pluralista de la participación ciudadana enfoque ver Cunill (1997: 78, 100-101) y para identificar los diferentes lenguajes y/o discursos sobre la democracia participativa presentes en la asamblea constitucional y como se plasmaron en la constitución de 1991 resultan útiles los trabajos de Maria Teresa Uribe (2001 y 2002) y de Maria Clara Echeverría (2002).

5 Conceptos que aparecen en forma repetida en las leyes, decretos y acuerdos sobre mecanismos de participación ciudadana.

6 Para un estudio completo del modelo de gestión fuertemente participativo y deliberativo que logro construirse con el Sistema Distrital de Cultura desde 1994, pero que se consolida en el 2002 cuando se dio un proceso masivo de ciudadanos –más de 7000 personas- y organizaciones a través de los 20 consejos locales de cultura, y se construyo en forma deliberativa la política cultura del distrito, ver la publicación del Instituto Distrital de Cultura y Turismo. 2003. Formar para la democracia. Políticas Culturales en el Distrito Capital y sus localidades. Bogota, Alcaldía Mayor.

a fortalecer la planeación participativa a nivel local: la primera, la creación de los Concejos locales de Planeación (CLP) y de los encuentros ciudadanos (EC) con el fin de fortalecer la incidencia de las organizaciones y ciudadanos en la formulación y adopción de los planes y presupuestos locales; y la segunda, la definición de un sistema para la planeación local de forma que dejara de ser un ejercicio de planeación aislado. Si bien, ésta norma intentó equilibrar poderes a nivel local y generar un sistema local de planeación, que le diera protagonismo a instancias de participación ciudadana, dicha aspiración pronto se vio frustrada: en primer lugar, porque el acuerdo le asignó a los CLP y a los encuentros ciudadanos funciones que la Constitución Nacional y el estatuto orgánico le confirió a las Juntas administradoras locales y a los ediles que son un órgano de elección popular. Este conflicto de facultades ha generado condiciones para una tensión entre el “poder social” expresado en los CLP y en los encuentros ciudadanos y el “poder político” del cual son depositarios los ediles y alcaldes (Velasquez 2003:401); en segundo lugar, por la fuerte influencia clientelista sobre estos espacios<sup>7</sup>.

Un segundo rasgo de la trayectoria de los MPCDyL es la “explosión normativa” y “de metodologías, dinámicas y procesos” de participación, que han generado diversos efectos perversos: por un lado, han desnaturalizado los fines y propósitos de los espacios: se pierde el significado para el cual fueron creados; por otro lado, se incrementan la inestabilidad y escasa continuidad en las dinámicas y metodologías de participación, lo que impide consolidar aquellos esfuerzos que han ido por buen camino y finalmente, la generación de incentivos y lógicas impiden la coordinación y cooperación.

Un tercer rasgo de los MPCDyL ha sido su escasa efectividad para generar procesos de democratización y movilizar el compromiso ciudadano con lo público y con el desarrollo de la ciudad, lo que se convierte en el mayor obstáculo para reducir las desigualdades políticas y las asimetrías de poder presentes en la democracia representativa en Bogotá. Esta baja efectividad se evidencia por la presencia de los siguientes seis aspectos: a) elevados déficit de representación de los espacios y fuertes incentivos a crear lógicas corporativas y sesgos en la participación, b) altos niveles de desconocimiento ciudadano de los espacios y bajo compromiso sostenido con los mismos; c) escasa capacidad de reducir las asimetrías de información; d) presencia de prácticas clientelistas; e) baja capacidad de generar procesos deliberativos como base para la toma de decisiones; y f) débil capacidad de fortalecer procesos y dinámicas de acción colectiva y movilización ciudadana autónoma. En esta sección se analizan solo los dos primeros déficits.

**a) El déficit de representatividad e incentivos a consolidar lógicas corporativas y profundizar en sesgos participativos.**

Para empezar, es preciso señalar que vistos en conjunto, los MPCDyL no han permitido una participación representativa, ni balanceada. Además, es necesario tener en cuenta, que la igualdad política expresada en el principio de “un individuo un voto” no puede ser asegurada en ninguno de los más de 40 espacios creados. Aquí se pretende recalcar que los diseños institucionales no sólo han privilegiado espacios con una representación asociativa muy limitada y con reglas que favorecen la sobre-representación de funcionarios y de las autoridades públicas; sino que generan incentivos para que se consoliden lógicas corporativas y se caiga en sesgos participativos.

En el caso del Consejo Territorial de Planeación Distrital, que es una instancia de carácter consultivo para orientar la discusión en torno al Plan de Desarrollo Distrital y dar un concepto del mismo, se ha favorecido una representación corporativa o asociativa y una representación sectorializada donde cada grupo presenta sus demandas específicas. El diseño institucional y las prácticas participativas y organizativas que se dan en el interior del consejo, impiden la configuración de un proceso de representación territorial a nivel distrital, que supere las demandas de grupo y los

---

<sup>7</sup> Son varios los textos que se han escrito donde se expone esta tensión; tal vez donde se expone en forma más clara es en Fajardo (2003: 51-54)

liderazgos personalistas<sup>8</sup>.

Si se analiza la composición de los diferentes instancias de participación a nivel sectorial y poblacional en el distrito, hay que señalar que los diseños institucionales y las normas que los han creado no aspiran a ser representativos del tejido social, no buscan reducir el déficit organizativo de la población en la ciudad y, han terminado por asegurar una sobre-representación a los funcionarios y autoridades de las diferentes secretarías y entidades descentralizadas del distrito. La representación de los sectores sociales es desigual, lo que ha llevado a que dichos espacios queden en manos de los funcionarios que deseen participar y de líderes que se transforman en “profesionales de la participación”, los cuales difícilmente pueden ser representativos de las voces ciudadanas. La modalidad de representación -fijar dos o tres cupos por organización, e identificar de las organizaciones que pueden estar sentadas con el conjunto de representantes de las instituciones- que se ha ido consolidando en los diseños de los espacios de participación, genera incentivos favorables al surgimiento de lógicas corporativas. De esta forma, más de un espacio se encuentra afectado por el mal del faccionalismo, entendido éste, como el predominio de fuerzas específicas o de grupos de profesionales en los espacios de participación, que terminan imponiendo sus visiones, lógicas e intereses.

Respecto a las instancias de participación ciudadana a nivel local, en particular los “Consejos Locales de Planeación (CLP)” y los “encuentros ciudadanos” enfrentan problemas similares de representatividad a los arriba mencionados, a pesar de ser espacios que tienen un mayor grado de representatividad, pues abren espacios a nuevos sectores sociales en las localidades. Los CPL son instancias de participación ciudadana que, junto con las autoridades de planeación (alcalde local y Junta administradora local), se encargan de participar en la elaboración y evaluación del plan de desarrollo económico local. Dichos consejos están integrados por representantes de las Juntas de acción comunal, de las asociaciones de padres de familias, de las organizaciones juveniles, de las organizaciones de comerciantes y de industriales, de ONGs, de organizaciones ambientales, por gerentes de establecimientos de salud pública local y rectores de establecimientos educativos. Con esta composición, se puede observar que algunos de “los representantes que componen el CPL cumplen funciones institucionales; éste es el caso de los Gerentes de establecimientos de salud pública y los rectores de los establecimientos educativos”, lo cual “plantea una contradicción en cuanto a la representación de la sociedad civil y pone sobre la mesa un conflicto entre los intereses institucionales y los intereses sociales, sin que éstos necesariamente se contradigan” (Secretaría de Gobierno 2008:2)

**b) Alto desconocimiento ciudadano de los espacios y bajo compromiso sostenido con los mismos**

Una segunda variable que evidencia la escasa efectividad de los MPCDyL para romper las tendencias a la configuración de una capa de “profesionales de la participación” en los espacios de participación, el predominio de lógicas corporativas y para impulsar procesos de movilización colectiva a partir de dichos espacios es el alto grado de desconocimiento ciudadano de los mismos y el bajo compromiso sostenido con ellos. Los resultados de las encuestas realizadas en el 2003 y 2005 por el Observatorio de Cultura Urbana del Instituto Distrital de Cultura y Turismo muestran una realidad preocupante en la ciudad y es el elevado desconocimiento por parte de la ciudadanía de los espacios de participación, desconocimiento que durante el proceso de diseño e implementación de los mecanismos aumentó, en lugar de reducir como lo muestra la siguiente grafica en la que se recoge las respuestas de los encuestados en torno a la pregunta de si conoce o no los instrumentos de participación.

**A la pregunta de si conoce o no los espacios de participación ciudadana en el 2003 entre un**

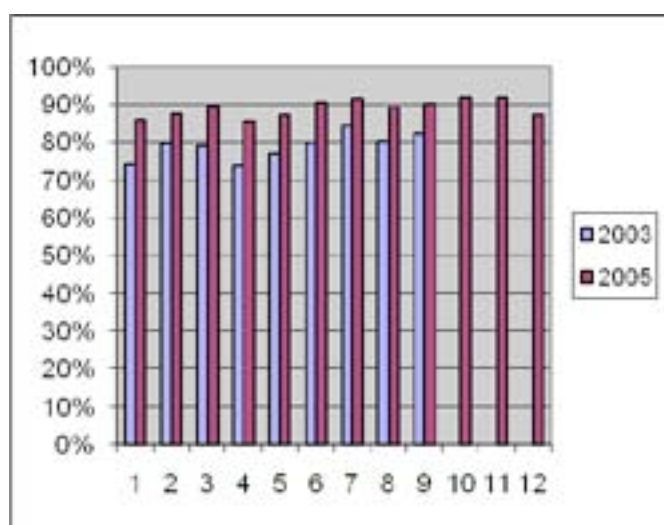
---

<sup>8</sup> El Consejo está conformado por 67 miembros distribuidos de la siguiente forma: juntas administradoras locales (20), gremios económicos (4), sector sociales (4), sector educativo (2), sector ambiental (2), sector comunitario (3), mujeres (2), afros (1), indígenas (1), consejos distritales (8), concejos locales de planeación (20).



79% a 84% de los encuestados señalaron que no los conocen; mientras que en el año 2005 entre 87% y un 91% manifestaron no conocerlos. Si se analiza la evolución del grado de conocimiento de los espacios considerados individualmente los resultados muestran que esta evolución ha sido negativa en todos los casos como se evidencia en el siguiente cuadro:

| <b>Conocimiento de los espacios de participación en Bogotá</b>                              |                     |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------|
| <b>Espacio</b>                                                                              | <b>No lo conoce</b> |             |
|                                                                                             | <b>2003</b>         | <b>2005</b> |
| 1. Revocatoria del Mandato                                                                  | 74%                 | 86%         |
| 2. Cabildo Abierto                                                                          | 79,50%              | 87,68%      |
| 3. Consejo Distrital de Planeación                                                          | 78,90%              | 89,46%      |
| 4. Encuentros Ciudadanos                                                                    | 73,70%              | 85,43%      |
| 5. Gobierno Escolar                                                                         | 77%                 | 87,22%      |
| 6. Comité de Participación Comunitaria en Salud                                             | 79,90%              | 90,37%      |
| 7. Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios            | 84,5%               | 91,61%      |
| 8. Veedurías Ciudadanas u Otras Formas de Control Social                                    | 80,30%              | 89,13%      |
| 9. Consejo Distrital o Local de Cultura                                                     | 82,40%              | 90,23%      |
| Fuente: Observatorio de Cultura Urbana. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. 2003-2005 |                     |             |



Fuente: Observatorio de Cultura Urbana. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. 2003-2005

Un rasgo de los espacios son los bajos niveles de compromiso con los mismos, en la encuesta del 2005 y 2007, a la pregunta de las razones por las que no participa, los encuestados señalaron como razones fundamentales las siguientes: a) no conocen los espacios, b) no vale la pena participar, c) los espacios están tomados por los políticos, y d) tienen poco tiempo libre.

| <b>¿Cuál es la razón principal por la que no participa?</b>   | <b>Año</b>  |             |
|---------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
|                                                               | <b>2005</b> | <b>2007</b> |
| 1. No conoce los espacios de participación                    | 17,97%      | 26,75%      |
| 2. No sabe que haría en dichos espacios                       | 5,49%       | 10,46%      |
| 3. Tiene poco tiempo libre y prefiere dedicarlo a otras cosas | 33,46%      | 8,61%       |

|                                                       |        |        |
|-------------------------------------------------------|--------|--------|
| 4. No vale la pena participar, no sirve de nada       | 4,83%  | 15,94% |
| 5. esos espacios están controlados por los políticos. | 3,57%  | 11,34% |
| 6. En esos espacios hay muchos conflictos             | 2,09%  | 4,07%  |
| 7. Otra                                               | 3,55%  | 5,40%  |
| 8. No responde                                        | 29,04% | 17,30% |

Fuente: Observatorio de Cultura Urbana. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. 2003-2005

Este desconocimiento de los espacios, se convierte entonces, en uno de los más grandes obstáculos para incentivar el compromiso ciudadano con los procesos de participación ciudadana, situación que se agrava si se considera que los datos sobre las expectativas de los ciudadanos en torno a la utilidad de dichos espacios también son muy bajas.

## **2. Nuevas modalidades de accountability social (AS) y la participación ciudadana centrada en el control y en la exigencia de rendición de cuentas.**

Una segunda modalidad de la democracia participativa en la ciudad en la última década es la configurada por la expansión de prácticas y modalidades de “accountability social”<sup>9</sup> y/o experiencias de control social impulsadas por la ciudadanía, por asociaciones y movimientos sociales; por elites gremiales y por los medios de comunicación que desarrollan iniciativas en alguno de los siguientes campos: control, vigilancia y evaluación de los programas y políticas públicas del gobierno distrital; seguimiento al desempeño del concejo y de los ediles; denuncias de hechos de corrupción; búsqueda de sanciones legales y/o sociales a funcionarios que incumplen la ley; defensa de los intereses públicos del distrito; y exigencia de rendición de cuentas (información, justificación y sanción) a los alcaldes y funcionarios del distrito.

La tesis que se presenta en ésta sección es que las diferentes formas de AS y el control social representan una expresión saludable de la democracia distrital, en tanto expresan una nueva cultura política de carácter democrático en la ciudad: por un lado, porque evidencia un aumento en la escala de ciudadanos preocupados por lo público; por otro lado, porque los repertorios de acción que se impulsan encierran una modificación en la relación entre representantes -y sus funcionarios- y ciudadanos, en donde los primeros deben rendir cuentas; y en tercer lugar, porque se han desarrollado experiencias novedosas de empoderamiento mutuo y sinergias entre aparatos del Estado y sociedad civil en defensa de los intereses públicos y la exigencia de rendición de cuentas<sup>10</sup>.

A pesar de los rasgos positivos que caracterizan la trayectoria de las diferentes formas de AS, existe un conjunto de factores que debilitan su capacidad para consolidar una cultura política democrática, para garantizar procesos de transparencia y rendición de cuentas en la ciudad, así como para defender los intereses públicos y el ambiente en la ciudad; algunos de estos factores son: las diversas iniciativas de AS y de control social siguen siendo minoritarias, con tan solo un subgrupo de la sociedad civil; muchas de ellas no son autónomas, ni estables, sino dependientes y transitorias; se trata de un AS que no logra ser efectivo en muchas ocasiones y finalmente, enfrenta enemigos en los agentes privados y públicos a los que se les hace seguimiento.

### **2.1 Tipológica del accountability social (AS) en la ciudad.**

En cuanto a la tipología, se pueden utilizar dos criterios para clasificar las nuevas formas de control y accountability social, el primero, según los roles que cumplen los agentes sociales y el

9 Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz utilizan el concepto de accountability social para referirse al surgimiento y expansión de un amplio espectro de asociaciones y movimientos sociales, así como también de acciones mediáticas que tienen por objeto “monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de las agencias horizontales de control. (Peruzzotti. 2001 32).

10 Rendición de cuentas se asocia en este texto a tres significados: informar, justificar y sancionar. Es decir, encierra una actividad de responder y de sancionar.

segundo, según los agentes que lo impulsan (estatales o de la sociedad civil). Tomando como base estos criterios se pueden identificar las siguientes tres tipologías de AS que se describen en el siguiente cuadro:

| <b>¿Quién promueve?</b>          | <b>Agentes del accountability</b>                                            | <b>Accountability político</b>                      | <b>Accountability a programas y políticas públicas distritales y locales</b> | <b>Accountability a temas de derechos.</b>                                             |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Iniciativas desde el Estado      | Secretarías o entidades distritales                                          |                                                     | Veedurías esporádicas a programas y políticas.                               |                                                                                        |
|                                  | Órganos de Control<br>Contraloría y personería distrital.                    |                                                     | Mandato verde (C)                                                            | Mandato verde<br>Acciones populares, tutelas, derechos de petición, denuncias, quejas. |
|                                  | Descentralización                                                            |                                                     | Concejos locales de planeación y encuentros ciudadanos                       |                                                                                        |
| Iniciativas de la sociedad civil | Iniciativas de élite empresarial, de medios de comunicación y universidades. | - Concejo como vamos.<br>- Hacer público lo público | - Bogotá como vamos.                                                         | -----                                                                                  |
|                                  | Iniciativas de Movimientos sociales                                          |                                                     | Movimiento ambientalista                                                     | Acciones populares, tutelas, derechos de petición, denuncias, quejas.                  |
|                                  | Iniciativas ciudadanas                                                       |                                                     |                                                                              | Acciones populares, tutelas, derechos de petición, denuncias, quejas.                  |

Fuente: elaboración en el CIDER.

a) Un primer tipo de AS son las iniciativas ciudadanas y organizacionales comprometidas con el accountability político, en particular con el seguimiento y exigencia de rendición de cuentas a las corporaciones públicas en la ciudad (el consejo distrital y las Juntas Administradoras local). Se tratan de una modalidad de control social promovido y organizado desde elites sociales en el distrito, bien sea por gremios, medios de comunicación y/o universidades, se trata de un control de carácter permanente y profesionalizado. Un ejemplo es el proyecto “Concejo como Vamos” que

desde el 2002 viene realizando un seguimiento sistemático y periódico al desempeño institucional del Concejo de la ciudad, a las bancadas y a los concejales de Bogotá. Este proyecto es iniciativa de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Casa Editorial El Tiempo y la Fundación Corona, y busca fortalecer y hacer visible el desempeño institucional del Concejo de Bogotá a partir del seguimiento de sus atribuciones normativas y de control político. Otra iniciativa es el proyecto “Hacer público lo público”, desarrollado entre el 2001 el 2005 por la Fundación Corona, la Personería de Bogotá y el programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia con el objetivo de visibilizar la actuación de los representantes locales (ediles), cualificar la democracia local, y analizar las diversas dinámicas relacionadas con la descentralización en Bogotá.

b) Un segundo tipo de AS son los ejercicios de “seguimiento, control y vigilancia” a los programas y políticas públicas de la administración distrital y local. Se pueden diferenciar los que se activan desde la sociedad civil y los que se activan desde el Estado. Un ejemplo, de ejercicios de AS que se activan desde la sociedad civil es el proyecto “Bogotá como vamos (BCV)” que es también iniciativa de la Casa editorial El Tiempo, la Fundación Corona, y la Cámara de Comercio de Bogotá. Dicho proyecto hace seguimiento y monitoreo al desempeño de las políticas y programas de la alcaldía distrital y su impacto en calidad de vida según las metas de los planes de desarrollo y la evolución de la opinión ciudadana.

Por otro lado, están las iniciativas de fortalecimiento del control social sobre programas y políticas públicas distritales y locales que son impulsadas desde el ámbito del Estado. Se pueden identificar tres modalidades de institucionalización del control social desde el aparato estatal: la primera, es impulsada por los órganos de vigilancia y control horizontal en la ciudad: la contraloría y la personería distrital; órganos que por mandato constitucional deben fortalecer la participación ciudadana en el control fiscal, el control ambiental y en la defensa y protección de derechos humanos. Una de las experiencias novedosas en la década del 2000 fue el diseño e implementación de una estrategia de fomento de control fiscal participativo en la ciudad, impulsada por la gestión del contralor Oscar Gonzales Arana entre los años 2004 y 2007. El control fiscal participativo se concibió como el fortalecimiento del papel de la sociedad civil (organizaciones, redes, movimientos sociales) y de las iniciativas ciudadanas en la protección de los recursos públicos distritales, en la vigilancia de la transparencia en la ejecución de recursos y programas públicos distritales y locales, en la prevención de deterioros patrimoniales de la ciudad y en la protección ciudadana del patrimonio natural-ambiental mediante el cuidado de los ecosistemas naturales en la ciudad.

Una segunda modalidad de institucionalización del control social desde el Estado, es el promovido por las normas que diseñan y reglamentan la planeación local, en particular por el acuerdo 13 del 2000. Este acuerdo asignó a los Concejos Locales de Planeación la tarea de seguimiento y control a la ejecución de propuestas y programas de los alcaldes locales. Otra modalidad de institucionalización del control social impulsada desde el estado ha sido la desarrollada por iniciativa de las propias secretarías y entidades descentralizadas mediante el fomento de veedurías ciudadanas, en torno a programas y políticas públicas específicas que desarrollan en la ciudad. En este campo, son muchas las experiencias aún no valoradas, una de ellas fueron las veedurías ciudadanas organizadas durante la Administración de Peñalosa para hacer seguimiento al plan de desmarginalización.

Finalmente, una tercera forma de AS que creció en la ciudad está relacionada con el uso por parte de los ciudadanos de herramientas judiciales y administrativas para hacer valer el derecho a la información, demandar cumplimiento de derechos sociales, económicos y culturales, proteger y vigilar intereses públicos y exigir el cumplimiento de la ley. Algunas de las acciones legales en manos de los ciudadanos que les permiten acceder a la autoridad judicial y a las autoridades de la administración pública son la acción popular y de grupo, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, los derechos de petición y la denuncia.

El análisis de la información de la personería distrital sobre el número de las tutelas y los derechos de petición interpuestos por la ciudadanía en Bogotá entre Enero del 2007 y Junio del 2009 muestran los siguientes resultados: En primer lugar, en total se instauraron 33.049 tutelas durante éste periodo de tiempo, siendo el 2008, el año con mayor cantidad de tutelas interpuestas. Los derechos económicos, sociales y culturales, ocupan el primer lugar en exigibilidad con un total de 19.631, seguido por los derechos civiles y políticos con un acumulado de 12.319. Las tutelas interpuestas en el tema de desplazamiento, ocupa el lugar más bajo con 707. En segundo lugar, las localidades muestran un dinamismo cívico diferente, siendo Suba y Usaquén las que han tenido un mayor activismo ciudadano expresado en la presentación de derechos de petición interpuestos ante la personería de medio ambiente y desarrollo urbano, con 162 y 123 respectivamente. En tercer lugar, la información muestra que son los estratos 1, 2 y 3 son los que hacen más uso de las tutelas.

## **2.2. Los rasgos del accountability social en Bogotá: aspectos positivos y alcances reales en su capacidad de profundizar la democracia.**

En esta sección se analizan, por un lado, los aspectos positivos del accountability en la transformación de la cultura política de la democracia distrital y en el mejoramiento de la calidad de la misma y; por otro lado, se identifican los factores que obstaculizan sus posibilidades de profundizar la democracia y defender los intereses públicos en la ciudad.

Un hecho positivo de las diferentes expresiones de AS e iniciativas de control social es que representan en alguna forma, un saludable proceso de fortalecimiento de la cultura política democrática en la ciudad. Se pueden identificar tres rasgos de esta trayectoria que dan fe de este proceso: el primer rasgo, es el crecimiento constante de esta modalidad de participación ciudadana en la ciudad. En las dos últimas décadas en Bogotá, por un lado, sectores minoritarios de la sociedad civil no se limitan a votar, sino que asumen un papel de supervisión permanente de los representantes y políticos elegidos con el fin que cumplan con los mandatos (es el caso del proyecto Concejo como vamos, hacer público lo público y algunas experiencia de veedurías a nivel local); y por otro lado, sectores más amplios y numerosos de ciudadanos, asociaciones y/o movimientos sociales interponen acciones judiciales y/o administrativas en defensa de sus derechos y/o del interés público, desarrollan ejercicios de veedurías a programas y políticas públicas, impulsan acciones mediáticas de denuncia.

Un segundo rasgo, es la utilización de nuevos repertorios de acción que tienen una capacidad potencial de reducir la enorme discrecionalidad de políticos y funcionarios y por esa vía, reducir asimetrías de poder; y de defender intereses públicos. Las diferentes iniciativas han utilizado esquemas de seguimiento y evaluación, acciones jurídicas y legales que buscan respuestas en el aparato judicial y en los órganos de control; acciones mediáticas que buscan la denuncia pública, los castigos simbólicos, la sanción social; y el recurso de movilización y presión social, representando así una saludable expresión de renovación de la cultura política. De otra parte, los instrumentos legales y constitucionales (acción de tutela, acciones populares, derechos de petición) constituyen una “recurso directo de poder” en manos de los ciudadanos para proteger el interés público. Éstos instrumentos han servido para el fortalecimiento del control social y han incentivado la configuración de una ciudadanía que vigila y controla la administración pública, así mismo, tienen la ventaja de estar a disposición permanente de los ciudadanos y colectivos en Bogotá independientemente de sus niveles de organización y sin mayores costos.

Un tercer rasgo, en la trayectoria del AS ha sido el desarrollo de experiencias novedosas de sinergia entre sociedad y Estado, en la que expresiones del control social han contado con el apoyo y/o promoción de los órganos de control distrital (la contraloría y la personería), la veeduría, los agentes de la planeación local en algunas localidades, y de algunas Secretarías del Distrito. Una de las experiencias de sinergia y empoderamiento mutuo más novedosas entre órganos de

control y sociedad civil en el 2000 se desarrolló en el marco de la política de “fortalecimiento del control fiscal de la mano del ciudadano” promovida por la contraloría distrital entre los años 2004 y 2007 bajo la gestión del contralor Oscar Gonzales Arana; política que tuvo como uno de sus ejes lo que se llamo el “mandato verde” que busco prevenir y contener mediante la participación el daño irreparable al conjunto de los ecosistemas de la ciudad (Manrique 2006).

Tres de los resultados más sobresalientes de esta política entre el 2004 y el 2007 y la sinergia con las iniciativas de la sociedad civil fueron los siguientes:

a) en primer lugar, el fortalecimiento de la organización y movilización ciudadana para el control social y control ambiental en el distrito, con la creación 20 comités locales de control social que activaron más de 80 veedurías ciudadanas, se configuraron más de 19 redes locales de contralores estudiantiles constituidas por 556 alumnos elegidos democráticamente por más de 16.000 estudiantes y 470 comités estudiantiles con una participación de 4.700 estudiantes y, se creó una red distrital ambiental con la participación de más de 13 universidades (Contraloría de Bogotá 2007:141-142) <sup>11</sup>. Los logros en materia de participación ciudadana arrojaron los siguientes datos:

**Número de Eventos de Participación Ciudadana  
Según tipo y cantidad de participantes  
2004-2007**

| Tipo de Evento                | Eventos | Participantes |
|-------------------------------|---------|---------------|
| Audiencias Públicas           | 40      | 13.447        |
| Mesa de Trabajo               | 111     | 2.143         |
| Inspección en terreno         | 241     | 4.951         |
| Revisión de Contrato          | 9       | 102           |
| Socialización                 | 238     | 15.392        |
| Foros – Conversatorios        | 57      | 11.430        |
| Reuniones Ciudadanas          | 524     | 24.314        |
| Rendición de Cuentas          | 23      | 11.075        |
| Transparencia y Control Móvil | 45      | 15.022        |
| Otras Actividades de Gestión  | 55      | 5.606         |

Fuente: Subdirección de Participación Ciudadana. Contraloría Distrital de Bogotá.2004-2007

b) Un segundo logro, fue la reasignación de recursos en las secretarías y las entidades distritales como resultado del conjunto de acciones ciudadanas y eventos de participación impulsados por la contraloría y organizaciones de la sociedad civil: En esta materia, la dirección de desarrollo local y participación ciudadana (DLPC) de la Contraloría distrital realizo un cálculo de los costos de los bienes y servicios que la administración distrital comprometiéndose a suministrar para resolver las situaciones problemáticas y responder al conjunto de acciones y demandas ciudadanas mencionadas. El resultado del control social calculados por ámbitos sectoriales son los siguientes (Contraloría de Bogotá. 2007:142):

**Resultados e Impactos del Control social  
Según Ámbito Sectorial  
2005-2007**

|   | Ámbito Sectorial | Acciones Ciudadanas | Habitantes Involucrados | Barrios | Impacto Económico |
|---|------------------|---------------------|-------------------------|---------|-------------------|
| 1 | AMBIENTAL        | 16                  | 187.126                 | 65      | \$58.532.139.485  |

|    |                         |            |                  |            |                           |
|----|-------------------------|------------|------------------|------------|---------------------------|
| 2  | BIENESTAR SOCIAL        | 1          | Sin determinar   | 1          | \$ 20.000.000             |
| 3  | EDUCACIÓN               | 9          | 17.700           | 69         | \$ 8.541.810.862          |
| 4  | ESPACIO PÚBLICO         | 6          | 32.900           | 11         | \$12.497.993.699          |
| 5  | MALLA VIAL              | 53         | 984.500          | 117        | \$67.572.016.613          |
| 6  | MOVILIDAD               | 5          | Sin determinar   | 20         | \$ 1.508.000.000          |
| 7  | PREVENCIÓN DE DESASTRES | 8          | 8.700            | 26         | \$ 2.392.431.360          |
| 8  | RECREACIÓN              | 5          | 7.700            | 75         | \$ 2.008.138.659          |
| 9  | SERVICIOS PÚBLICOS      | 29         | 865.782          | 185        | \$99.442.950.331          |
| 10 | VIVIENDA                | 2          | Sin determinar   | 3          | \$ 8.200.000              |
|    | <b>TOTAL</b>            | <b>134</b> | <b>2.104.408</b> | <b>572</b> | <b>\$ 262.523.681.009</b> |

Fuente: Subdirección de Participación Ciudadana - Bases de datos. Contraloría Distrital

c) Un tercer logro, está relacionado con el diseño e implementación durante este periodo de una campaña de grandes repercusiones en defensa del patrimonio ambiental de la ciudad que se denominó el “mandato verde”. Alguno de los resultados más destacables de ésta campaña fueron: el freno a la construcción en los Cerros Orientales de Bogotá <sup>12</sup>, la exigencia de elaboración de planes de manejo ambiental para las áreas ambientales protegidas <sup>13</sup>, el retiro de permisos de explotación minera, el desarrollo de auditorías ambientales en los 12 humedales, la exigencia al distrito para formular una política de manejo de los humedales, entre otros (Contraloría de Bogotá 2007:104-125).

Esta experiencia reafirma lo que se viene sosteniendo en la literatura de accountability social, y es la existencia de una relación directamente proporcional entre los niveles de efectividad y autonomía de las agencias de rendición de cuenta horizontal y los vínculos de éstos con la sociedad civil (Ackerman 2007). La nueva literatura del control social muestra que no es posible un control social efectivo en la lucha contra la corrupción y la defensa de lo público sin un Estado y unas instituciones democráticas fuertes y receptivas; e igualmente, que no es posible un Estado fuerte sin la expansión de nuevas formas de control social.

A pesar de los rasgos positivos que caracterizan la trayectoria de las diferentes tipologías de AS, existe un conjunto de factores que debilitan su capacidad para profundizar la democracia y defender los intereses públicos en la ciudad. El primer factor, es que las iniciativas de control social, tanto de elite como de base social son minoritarias e involucran una escala pequeña de ciudadanos; no son aún, una práctica extendida en la ciudad. Un segundo factor es que muchas de las modalidades y ejercicios de control social no son autónomos, por el contrario, se encuentran cooptados por el Estado o por intereses corporativos o particulares del distrito, condicionando la legitimidad de los mismos. Un ejemplo de ello, son los numerosos ejercicios de control impulsados desde la Veeduría distrital entre el 2004 y el 2008<sup>14</sup>.

El tercer factor, está relacionado con el grado de efectividad del control social. Muchas de las acciones de seguimiento, vigilancia y control, tanto de las elites gremiales y mediáticas como

<sup>12</sup> Los cerros orientales son la mayor área de reserva forestal del Distrito. Estructuran el sistema ecológico de la capital articulando su recurso hídrico y los corredores ecológicos del Borde Norte, la zona de drenaje del río Bogotá, los páramos y la ruralidad. Han venido siendo destruidos por las actividades mineras, la urbanización ilegales y por el modelo de planeación urbanística (Martínez 2008:4).

<sup>13</sup> Control de advertencia 37000-010091 del 9 de Junio de 2004.

<sup>14</sup> Se trata de modalidades de veeduría que gozan de poca autonomía y depende del respaldo y la voluntad de rendición de cuentas de las instituciones y/o funcionarios involucrados. Son veedurías que tienen un carácter transitorio, no cuentan con instrumentos jurídicos.

de la sociedad civil, no tienen un impacto real: se trata de un AS débil e inofensivo, que genera desgaste en la población y afecta la credibilidad. Para muchos agentes públicos (como concejales, partidos, ediles, funcionarios del distrito) y agentes privados que manejan recursos públicos, las diferentes expresiones de AS resultan ser actores inofensivos que no tienen real capacidad de vigilancia y control. En muchas ocasiones no logran generar un contrapeso ciudadano que logre mejorar la transparencia en la gestión pública, avanzar en la defensa del interés público, aumentar las dinámicas de información y justificación por parte de las autoridades y/o generar sanciones legales o simbólicas efectivas. En síntesis, el control débil no mejora el desempeño de las políticas públicas, poco aporta en el combate de la corrupción y no amplía el ejercicio de los derechos<sup>15</sup>.

El fracaso de la estrategia y política de Control social de la mano del ciudadano impulsado por la contraloría distrital entre 2003-2007 muestra el conjunto de amenazas y obstáculos a la construcción de sinergias entre el aparato estatal y la sociedad civil: la primera, la ofensiva de todos los sectores empresariales y políticos afectados por el control (urbanizadores, curadores, funcionarios, empresas privadas); las denuncias por corrupción de los directivos de los entes de control; y en tercer lugar, la falta de continuidad en la política. El contralor distrital para el periodo 2007-2010 Miguel Ángel Morales desmontó la política de fortalecimiento del control ciudadano y la política del mandato verde, a pesar de sus logros.

Finalmente, la efectividad del control social desarrollado por los Concejos locales ha quedado condicionada por la capacidad de agencia, la autonomía y la fortaleza de las organizaciones y asociaciones a nivel local; y limitada también por el peso de las redes clientelistas en ese nivel. Hay experiencias rescatables y fracasos en esta tarea. Hay que señalar, sin embargo, que existe un consenso en que los diferentes ejercicios de planeación local traducidos en mecanismos para mejorar la información ciudadana, no obstante no se ha generado impacto en decisiones sobre asignación de presupuesto.

### 3. La nueva ola de acción colectiva en Bogotá: el ambientalismo social.

Una tercera tendencia de la participación ciudadana en la democracia distrital es la configurada por los “nuevos movimientos sociales” o nuevas modalidades de ciudadanía activa y acción colectiva urbana que se han afianzado en la última década en Bogotá. Los movimientos de mujeres, las nuevas expresiones culturales y los movimientos de jóvenes, el movimiento LGBT, las negritudes, los indígenas, entre representan movimientos e iniciativas ciudadanas que rechazan los ideales de asimilación y de integración presentes en la cultura urbana bogotana, denuncian las diferentes modalidades de discriminación por razones de género, raza, edad, opción sexual, y abogan por el reconocimiento de las diferencias e identidades de grupo y un pluralismo cultural democrático. A pesar, de su importancia, en esta sección el análisis se centrará en la descripción y análisis del “ambientalismo social”. Este se relaciona con una nueva ola de movilización que se ha venido dando en las dos últimas décadas por parte de comunidades, pobladores, barrios, veredas, y redes de organizaciones populares a nivel local y territorial en defensa de espacios y “territorios ambientales”<sup>16</sup>.

15 Muchos de los ejercicios de control impulsados en el marco de los procesos de planeación local por los consejos locales de planeación encuentran obstáculos en la manipulación clientelista de líderes locales.

16 El concepto de territorios es entendidos no como unidades político-administrativas sino como espacios dinámicos, geográficos, sociales que comparten ecosistemas, historias compartidas, luchas y una cultura a través de diversas localidades del distrito capital. En la página del Observatorio ambiental de Bogotá de la alcaldía distrital utiliza también el concepto de “territorios de gestión ambiental participativa”. <http://observatorio.dama.gov.co/index>. Los territorios propuestos para Bogotá son:

| TERRITORIOS       | LOCALIDADES                                                          |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Cerros Orientales | USME, CHAPINERO, SANTA FE, SAN CRISTOBAL, USAQUEN                    |
| Humedales         | ENGATIVA, FONTIBON, KENNEDY, BOSA, SUBA,                             |
| Borde Norte       | USAQUEN, SUBA Y ENGATIVA                                             |
| Meso-ciudad       | BARRIOS UNIDOS, TEUSAQUILLO, MARTIRES, ANTONIO NARIÑO, PUENTE ARANDA |



En esta sección se pretende desarrollar la tesis que una de las expresiones más vivas de la democracia participativa en la ciudad es la relacionada con las acciones, luchas, y activismo del “ambientalismo social” que no sólo ha generado dinámicas de resistencia y denuncia de procesos de degradación ambiental, y ha sentado las bases para la configuración de una esfera pública no institucional deliberativa y de procesos de formación de identidades colectivas en torno a los territorios ambientales; sino que representa uno de los procesos de acción colectiva con mayor capacidad de transitar de acciones puntuales de movilización a un fuerte movimiento ambientalista en tanto avanza en la configuración de una identidad colectiva propia, mediante el rescate de principios ancestrales de no daño y la defensa de los ecosistemas, principios con capacidad de sugerir modelos diferentes de manejo de la ciudad.

### 3.1 El “ambientalismo social” y la defensa de los territorios ambientales.

El ambientalismo social es solo una corriente del “ambientalismo” en la ciudad, el cual se puede caracterizar como una nueva forma de movimiento descentralizado, multiforme, articulado en red que de una u otra forma aspiran a corregir las formas de relación destructiva entre la acción humana y urbana y su entorno natural y se oponen a la lógica de desarrollo urbano y crecimiento que destruya la estructura ambiental principal en Bogotá. Sin pretender hacer un análisis riguroso de las diferentes corrientes se pueden identificar cuatro tipos de “ambientalismo en la ciudad”: un primer tipo, el ambientalismo de elites (académicas y expertos) preocupados por la conservación y la defensa de los ecosistemas; un segundo tipo, el “ambientalismo de ONGs” y “organizaciones sociales” impulsadas en un contexto de desmonte del estado con el fin de prestar servicios ambientales y cumplir funciones que este deja de tener. Se trata de un ambientalismo que trabaja estrechamente con las instituciones distritales encargadas de la gestión ambiental, se mueven en torno a contratos de servicios ambientales y no tienen bases sociales, ni promueven una participación activa de la población; un tercer tipo, “el ambientalismo social” que se organiza en torno a la defensa de “territorios ambientales”; y un cuarto tipo “el ambientalismo político” que más que un movimiento en sí mismo, constituye una estrategia específica, a saber, entrar en el ámbito de la política electoral en nombre del ecologismo o del ambientalismo y que se materializa en alcanzar puestos en el concejo, en las juntas administradoras locales, en los concejos locales de planeación con las consignas de los ambientalistas<sup>17</sup>.

El “ambientalismo social” hace referencia a un conjunto de iniciativas ciudadanas, procesos sociales y movilización colectiva en torno a la defensa de los “territorios ambientales” en la ciudad: los humedales, los cerros orientales, la cuenca del río Bogotá, el río Fucha, borde norte, la cuenca del río Tunjuelo, los páramos y la ruralidad como componentes de la estructura ecológica de la ciudad y considerados patrimonios de la humanidad. La base de la identidad colectiva se construye a partir de la problemática compartida y de los esfuerzos e iniciativas por buscar soluciones. Estas iniciativas ciudadanas generan procesos de apropiación, sentidos de pertenencia con el territorio, y lazos y vínculos sociales en los que el territorio se convierte en referente fuerte de identidad colectiva. En las siguientes líneas se describen las organizaciones y/o redes que han surgido en

|                    |                                                                                       |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Fucha              | SAN CRISTOBAL, ANTONIO NARIÑO, PUENTE ARANDA, CANDELARIA, KENNEDY, FONTIBON, MARTIRES |
| Cuenca Tunjuelo    | TUNJUELITO, CIUDAD BOLIVAR, USME, KENNEDY, BOSA, SUMAPAZ, RAFAEL URIBE, SAN CRISTOBAL |
| Páramo y Ruralidad | SUMAPAZ, USME, CIUDAD BOLIVAR, CHAPINERO, SANTA FE, SAN CRISTOBAL, SUBA, BOSA         |
| Río Bogotá         | ENGATIVA, FONTIBON, KENNEDY, BOSA, SUBA,                                              |

17 La identificación de las corrientes del ambientalismo en la ciudad es producto de un análisis con líderes del ambientalismo popular en el 1er taller sobre el ambientalismo popular en Bogotá realizado el 8 de Mayo del 2008. Los líderes que participaron: Fernando Gómez (Representa al territorio ambiental del borde Norte de Bogotá -Engativa y Suba-), Herman Martínez y Federico Mora (equipo ambiental Agenda Bogotá); Natali Salazar y Andrés: miembros activos de Biosigno y Red juvenil Territorio Sur de Usme; Acta de Taller, Cider, Mayo 8, 2008.

las dos últimas décadas en los humedales y en el Tunjuelo y las problemáticas en torno a las cuales estas se configuran.

Los territorios se convierten en escenarios de movilización y construcción de identidades colectivas. Dos de los territorios en los cuales se han impulsado formas de conducta colectiva han sido el territorio de Humedales y el territorio de la Cuenca del Tunjuelo. En este periodo, en el territorio de los humedales han surgido líderes, organizaciones, proyectos escolares, y comunidades vecinas a los humedales que orientan sus acciones a frenar y denunciar la invasión y destrucción de las rondas de los mismos por rellenos ilegales de urbanizadores piratas o las presiones de urbanizadores legales, y por el desarrollo de grandes proyectos viales y urbanísticos. Dichas iniciativas evolucionan hasta conformar una red de organizaciones en defensa de los humedales a nivel distrital con mayor capacidad de denuncia y movilización colectiva en torno a la defensa de los humedales a mediados de los noventa. Estas organizaciones se conforman con el fin de cuidar y velar por la preservación de la integridad física y natural de los mismos; denunciar aquellas acciones que atenten contra su integridad física o que puedan conducir a su reducción, parcelación o desmembramiento (como: vertimiento de aguas contaminadas, rellenos artificiales y construcciones de barreras, diques o canales, usos residenciales, comerciales, institucionales irracionales); y proteger las especies animales y la flora de los humedales (Contraloría de Bogotá 2007:10).

Por su parte, el territorio del Tunjuelo<sup>18</sup> a partir de las inundaciones del barrio Tunjuelo y luego de otros barrios como resultado del desbordamiento de la quebrada la Chiguaza y del desvío del cauce del Tunjuelo. En el año 2002 se activan, fortalecen y crean una diversidad de movimientos y organizaciones en torno a la demanda de restauración del río y la intervención sobre los factores que afectan los cambios del curso del río en forma negativa. La comunidad se integra en torno a tres grandes redes de organizaciones: Asamblea sur, Territorio sur y Encuentro sur, quienes vienen reclamando una mirada hacia su territorio y el mejoramiento de su calidad de vida. Para ello, exigen la mitigación de los impactos generados por la operación del Relleno Sanitario Doña Juana y el freno a su expansión<sup>19</sup>, el manejo sostenible de la industria y la actividad minera en la zona de canteras, el freno a la expansión urbana descontrolada y a la tala indiscriminada de bosques; factores estos que tienen un impacto negativo sobre el río Tunjuelo sus posibilidades de recuperación y en la calidad de vida de los pobladores.

### **3.2. Rasgos de la trayectoria del ambientalismo social.**

En primer lugar, el ambientalismo social puede caracterizarse como una nueva forma de movimiento descentralizado, multiforme articulado en red cuyos procesos de identidad se dan en torno a la defensa de los territorios ambientales. Todas las organizaciones de una u otra forma comparten un lema común: “no al deterioro ambiental en mi localidad, por la defensa de habitar en ella y mejorar la calidad de vida”, y unas más que otras vienen generando procesos de identidad sobre la base de principios ancestrales de los territorios, y sobre la base de la legislación de ecosistemas que se ha venido consolidando en el país.

De esta forma, se enlazan directamente las preocupaciones inmediatas con los temas más amplios del deterioro ambiental en la ciudad. Aunque las movilizaciones son locales y territoriales,

18 “La Cuenca del Río Tunjuelo forma parte del ecosistema de siete localidades: Usme, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Bosa y Kennedy. Al Río Tunjuelo desembocan cerca de un centenar de quebradas, posee reservas forestales como el parque entre -nubes y el parque Los Laches. En la Cuenca se concentra la más grande explotación minera, están ubicadas las industrias de curtiembres generadoras de alta contaminación, hay la mayor concentración de ladrilleras, chircales y carboneras, hay contaminación de los cauces por basuras y desechos e inundación de cárcavas de las explotaciones mineras que generan malos olores, zancudos y roedores (Martínez 2008: 4)

19 “El relleno sanitario Doña Juana es el único sistema de disposición de residuos sólidos de la capital. Con una extensión de 450 (ha), y la recepción diaria de 8500 toneladas de basura, ha transformado el hábitat de todos los que viven en sus inmediaciones.

no es un movimiento necesariamente localista ya que se suele afirmar el derecho de los pobladores a una calidad de vida en oposición a las dinámicas destructivas del crecimiento y el desarrollo urbano en la ciudad. Por otra parte, hay que señalar que la nueva ola de movilización no sólo lucha por la defensa de estos territorios y del ecosistema de la ciudad, y por su derecho a no ser desterrados y expulsados de dichos territorios ni a ser afectados por su destrucción y contaminación; sino por su derecho a participar en la toma de decisiones sobre el uso del suelo. Demandan la extensión y profundización de la democracia participativa y deliberativa como condición necesaria para la protección y recuperación de dichos territorios, para el tránsito hacia una planificación urbana responsable, para el logro de una equidad en la distribución de las cargas del desarrollo urbano, para la configuración de una institucionalidad de gestión ambiental con autonomía y poder para regular a las empresas y a los consumidores, y con capacidad de rendir cuentas al público y no a los agentes con intereses privados.

Un segundo rasgo es que se trata de un ambientalismo que a pesar de múltiples condiciones adversas se ha venido fortaleciendo, madurando y afianzando su identidad compartida en la última década. Algunos de evidencias de dicho proceso de fortalecimiento son: la maduración y cualificación de líderes; la configuración de redes a nivel distrital<sup>20</sup> ; el desarrollo de capacidades organizacionales como resultado de financiación de proyectos por parte de la cooperación internacional; la generación de convenios con entidades distrital y el incremento de las dinámicas de afianzamiento de la identidad colectiva a través de procesos y actividades de reconocimiento y apropiación del territorio.

En definitiva, la participación ciudadana en Bogotá ha contado, por un lado con la proliferación de espacios institucionales de participación los cuales con el paso del tiempo se han desnaturalizado, han levantado múltiples obstáculos para alcanzar los objetivos que se plantearon y no logran suscitar una movilización y participación masiva de ciudadanos en los mismos; no han logrado luego de más de 20 años de creación sentar las bases para que los ciudadanos sean actores protagónicos luego de los procesos electorales: a pesar de la crisis del modelo de oferta institucional, la ciudad ha presenciado el surgimiento y expansión de un amplio espectro de iniciativas personales y colectivas, así como acciones mediáticas que tienen por objeto “monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos, activar la operación de las agencias horizontales de control, entre otros”. Este proceso no es garantía de un fortalecimiento sostenido de la cultura política democrática, ya que la trayectoria del AS puede derivarse en caminos donde se pierde la autonomía, se es inefectivo e inofensivo para los agentes estatales o privados objetos de control. Finalmente, la ciudad experimenta una nueva ola de movilización ciudadana y de configuración de movimientos sociales con mayor capacidad de desafiar los modelos dominantes de desarrollo, como es el caso del ambientalismo social.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ackerman, John..2007. “Estructura Institucional para la Rendición de cuentas: lecciones internacionales y lecciones futuras, México, Serie Cultura de rendición de cuentas”, No 9, Auditoría Superior de la Federación.

Contraloría de Bogotá. 2007. Impactos y beneficios del control fiscal con la mano del ciudadano. Informe de gestión y resultados del periodo 2004 – 2007. Mandato Verde. Bogotá. Contraloría Distrital.

Contreras Judith Maira. 2007. “Saberes y prácticas de la planeación participativa en Bogota: otra reflexión pendiente en el trabajo social”. En Trabajo social No 9. Revista del Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Humanas. Bogota. Universidad Nacional de Colombia.

Cunill Nuria, 1997, Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión

---

20 En el territorio de los Humedales se conformo la red de Humedales, logrando procesos conjuntos entre las organizaciones de todos los humedales de la ciudad, en defensa de su preservación y cuidado. Así mismo, en el territorio del Tunjuelo se vienen dando procesos fuertes y activos de creación de redes juveniles como en el caso de Territorio Sur (conformado por varios grupos juveniles).

pública y representación social, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo – CLAD, editorial Nueva Sociedad.

Dávila, Andrés y Miguel García. 2000. “Control político y control ciudadano en Bogotá”, en: Fainboim, Gandour y Uribe (editores), Servicio civil y mecanismos de control, Bogotá: Misión de Reforma Institucional, Tomo 4.

Echeverría Ramírez María Clara, 2002, “por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global” en: Planeación, gobernabilidad y participación, Medellín, Ed. Corporación región

Fajardo, Octavio. 2003. La Apuesta de los ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001. Fundación Corona.

Foro Nacional por Colombia y Instituto Participación y Acción Comunal de la Alcaldía Mayor de Bogotá. 2008. Serie Planeación participativa y gestión pública en Bogotá.

Garcés, Lloreda María Teresa., “Veeduría distrital y la política Bogotá Transparente: un modelo de control preventivo y de liderazgo ético para una gestión de integridad en el distrito capital”, en: Vera Ernesto Isunza y Olvera Alberto., Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, México, Editorial Miguel Ángel Porrua, 2006.

Hernández, Andrés. 2008. “Sociedad civil, control social y rendición de cuentas en la gestión pública. Aproximación conceptual y análisis de experiencias”. Documento borrador CIDER.

Hernández, Andrés., 2008. “Modelos de democracia participativa en Bogotá. Entre los déficits y promesas incumplidas del modelo de participación ciudadana basado en la oferta institucional y los alcances de las nuevas modalidades de acción colectiva basadas en la sociedad civil”, en Revista Controversia, Tercera Etapa. No 191. Diciembre 2008.

Instituto Distrital de Cultura y Turismo. 2003. Formar para la democracia. Políticas Culturales en el Distrito Capital y sus localidades. Bogotá. Alcaldía Mayor.

Manrique Alfredo. 2006. Control social ambiental. Contraloría de Bogotá,

Martínez Herman, 2008. “Aportes al documento Medio Ambiente IDH Bogotá”, documento borrador.

Peruzzotti Enrique y Sumulovitz Catalina. 2001. Contralando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina. Grupo editorial.

Rojas Jorge, Morris, Danilo, 2001. Informe de Desmarginalización de barrios con Veedores ciudadanos, Veeduría Distrital, Bogotá.

Sánchez Oscar. 2002. Elementos para una propuesta de coordinación de las acciones gubernamentales de promoción de la participación ciudadana que se adelantan en Bogotá, como mecanismo para propiciar Cultura Democrática en la ciudad. Informe final del contrato de consultoría encargado por el Observatorio de Cultura Urbana del Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

Secretaría de Gobierno, 2008, “Investigación sobre el proceso planeación Participativa en las 20 localidades de Bogotá 2004”, Documento borrador elaborado por el equipo de apoyo técnicos, Bogotá.

Uribe María Teresa. 2001. “Las promesas incumplidas de la democracia representativa”. En: Diez años de la constitución Colombiana. 1991-2001. Seminario de Evaluación. Bogotá: Universidad Nacional. Facultad de Derecho y Ciencias sociales y políticas.

\_\_\_\_\_, 2002, “Planeación, gobernabilidad y participación”, en: Planeación, participación y desarrollo, Medellín, Corporación Región, 2002;

Veeduría distrital, 2001. Análisis de la experiencia de los espacios de participación en Bogotá. Control social al proyecto de desmarginalización de Barrios. 1991-2001.

Velásquez, Fabio. 2003. La participación ciudadana en Bogotá – Lectura de procesos, Bogotá: DAACD (documento inédito).

Velásquez, Fabio y Esperanza González. 2003. “¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?”. En “Bogotá Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional. Editora Ana Rico De Alonso. Universidad Javeriana. Colección Cultura Democrática. 2003

# **“Presupuesto Participativo: algo más que una buena práctica de gestión? Un análisis en tres dimensiones de la experiencia San Martín”**

*Mariana Iorio*

miorio17@gmail.com / miorio@sanmartin.gov.ar  
Municipalidad de General San Martín

## Introducción

Los presupuestos participativos han alcanzado gran popularidad entre los gobiernos locales en la última década. Es una de las opciones que los gobiernos locales más frecuentemente impulsan para la generación de consensos en torno a las políticas públicas.

Si bien surgieron como iniciativa de gobiernos de izquierda con la intención de profundizar los espacios de participación democrática y tender a la reducción de la brecha social, también hoy son promovidos desde otras orientaciones políticas aunque con objetivos diferentes. Esto es considerándolos muchas veces como una buena práctica que además, les confiere mayor legitimidad a los actos de gobierno.

No obstante, el grado de aceptación que tienen en la población es mucho más complejo y disímil, dependiendo en parte de la magnitud de la comunidad y su capital social, el alcance de la propuesta; y la estrategia política y comunicacional impulsada por el gobierno.

Asimismo, los resultados del presupuesto participativo varían desde simples respuestas a solicitudes casi individuales, hasta obras de alto impacto en la comunidad. Esta disparidad guarda estrecha relación con los aspectos anteriores. Esto es objetivos del gobierno y participación de la población. O, en otros términos, correspondencia de intereses.

En resumen, esta presentación propone analizar una experiencia local como es la aplicación del presupuesto participativo en la localidad bonaerense de San Martín a partir de tres dimensiones: los objetivos del Gobierno comunal; la aceptación y adopción de la propuesta por parte de la población; y los resultados obtenidos del proceso.

De este modo se espera poder determinar si la experiencia tiene impacto real en la comunidad; si es al menos perfectible; o si, simplemente, se replica cada año como un requisito más para cumplir con el manual no escrito de las buenas prácticas de gestión de los gobiernos locales contemporáneos.

## Sobre los presupuestos participativos

Aunque el trabajo se centre en el análisis de una experiencia concreta como es el caso San Martín no puede evitarse hacer mención de algunos aspectos de la herramienta en sí misma.

La aplicación de los presupuestos participativos en el mundo no responde a una receta mágica e infalible<sup>1</sup>. Los objetivos del gobierno a la hora de impulsar estos mecanismos no son comunes. Las razones por las cuales los ciudadanos participan tampoco son idénticas en cada lugar.

El impacto que las políticas de participación ciudadana, actualmente reconocidas como buenas prácticas de gestión han generado en los gobiernos locales es un fenómeno a considerar. En parte parece vincularse a la cercanía que los mismos tienen con la comunidad, que los sitúa en la primera línea de recepción de demandas y reclamos concretos vinculados al corto y mediano plazo<sup>2</sup>. Parece, en este sentido, existir un cierto consenso al señalar que los municipios, son el ámbito más adecuado para que tal experiencia se lleve a cabo con mayor garantía de éxito. La

proximidad física entre gobierno y comunidad permite erigir a la ciudad en el entorno real para la mayoría de la población<sup>3</sup> facilitando la conformación de espacios para la participación.

Pero que entendemos por participar?

Entre la vasta cantidad de definiciones circulantes preferimos utilizar, y solamente a fines prácticos, una definición acotada: **participar es tomar parte**<sup>4</sup>.

Se analizará entonces cual aplicable es esta definición al presupuesto participativo de San Martín.

### Descubriendo San Martín

San Martín es un Municipio ubicado al noroeste del conurbano bonaerense, en la región conocida como el primer cordón industrial. Su población es de 427.933 de habitantes, distribuidos en una superficie de 56 km<sup>2</sup>. Se lo destaca como ciudad de la tradición por dos razones. La primera por ser cuna del prestigioso poeta José Hernández. En su casa natal, funciona actualmente el Museo Histórico “José Hernández - Chacra Pueyrredón”. La segunda causa es por haberse librado aquí el combate de Perdriel, el 1º de agosto de 1806 inaugurando la resistencia de los criollos durante la primera invasión inglesa.

Es asimismo, reconocido por la fortaleza de su sector industrial ya que aporta el 10% del PBI bonaerense y el 4% del PBI nacional, concentrando el 14 por ciento de las PyMES industriales del Conurbano.

Uno de los ejes principales de la acción del gobierno es contribuir al crecimiento económico-productivo del distrito mediante una fuerte promoción del desarrollo local para la generación de empleo sustentable y genuino, fundamentalmente con políticas de respaldo a la micro, pequeña y mediana empresa. En esta línea de ideas, se inscribió la implementación del Régimen de Promoción MiPyME, en septiembre de 2001, en el cual ya se llevan registradas más de 9.100 emprendimientos económicos, entre industrias, comercios y servicios.

El presupuesto 2010 alcanza los \$ 465.858.000 y en la actualidad el índice de cobrabilidad de tasas es del 70 %.

No obstante, este pujante perfil industrial, San Martín también enfrenta otra realidad. En el interior del distrito, conviviendo con el casco urbano, se sitúan medio centenar de asentamientos y barrios de emergencia donde golpea con fuerza la marginalidad y la exclusión pese a los múltiples programas de contención social que se llevan adelante. Es en este contexto que se impulsa desde el 2003 acciones concretas de gestión participativa como el plan estratégico y el presupuesto participativo, eje de esta presentación<sup>5</sup>.

### La experiencia participativa de San Martín

Si bien la gestión actual incluía en su plataforma de gobierno de cara a las elecciones de 1999 los sistemas participativos de consulta (definición sobre la que ya volveremos) sobre las prioridades de los vecinos para definir las inversiones<sup>6</sup>; los primeros esbozos de presupuesto participativo en el Municipio se remontan a 2003.

En ese año se implementó un programa denominado “Informe de Gestión” que apuntaba a generar un ámbito de encuentro con los vecinos donde se les informaba sobre las finanzas públicas y el destino de los fondos. Aunque se brindaba la posibilidad expresarse a los vecinos, no se lograba constituir en asamblea.

Los vecinos recibían 2 encuestas. En una evaluaban los servicios públicos asignándoles una calificación en función del grado de satisfacción alcanzado. En la segunda debían establecer en un formulario pre diseñado las cuestiones que entendían como prioritarias a la hora de encarar las nuevas inversiones. Dichos formularios se depositaban en un buzón ubicado en el lugar.

Si bien brindaba un panorama de la imagen que la gestión tenía entre los vecinos la actividad carecía de finalidad práctica ya que de la información recabada no se desprendía ninguna acción concreta.

**Tabla 1: Antecedentes del PP en San Martín. 2003 - informe de Gestión**

| CIRCUITO - BARRIO              | PARTICIPANTES | PROPUESTAS |
|--------------------------------|---------------|------------|
| 376 - SAN MARTÍN               | 49            | 0          |
| 377 - VILLA BALLESTER          | 19            | 0          |
| 379 – VILLA MAIPÚ              | 27            | 0          |
| 381 – CHILAVERT – SUAREZ       | 47            | 0          |
| 382/383 – SAN ANDRES - MALAVER | 8             | 0          |

En 2004 se repitió el mismo esquema y la convocatoria fue nula. Solo se fue a un barrio. La falta de asistentes motivó la suspensión en ese año de la actividad. Debían replantearse varios aspectos antes de volverse a intentar.

En 2005 se lanzó el presupuesto participativo como tal. Era acompañado por cambios internos en la estructura. De ser un programa difuso de la Secretaría de Economía y Hacienda se constituyó en el pilar de la Dirección de Presupuesto y Finanzas.

Los cambios fueron notorios. La convocatoria fue mucho mayor ya que se hizo una fuerte campaña mediática y los resultados eran más que alentadores.

**Tabla 2: Presupuesto Participativo 2005**

| BARRIO          | PARTICIPANTES | PROPUESTAS |
|-----------------|---------------|------------|
| VILLA BALLESTER | 49            | 4          |
| VILLA MAIPÚ     | 117           | 2          |

No obstante, no duraría. La herramienta no estaba consolidada. A los cambios en el gabinete le siguieron los cambios casi obligados en el diseño. El presupuesto participativo volvía a la Secretaría de Economía y Hacienda como un programa. Sin personal asignado ni oficina propia. Como puede observarse las características eran muy semejantes a las experiencias 2003 /2004. Los resultados también.

El PP había dado un paso adelante en 2005 para retroceder (al menos) dos en 2006. Algo no estaba bien.

**Tabla 3: Presupuesto Participativo 2006**

| BARRIO         | PARTICIPANTES | PROPUESTAS |
|----------------|---------------|------------|
| VILLA LYNCH    | 67            | 10         |
| SAN MARTÍN     | 16            | 5          |
| VILLA LIBERTAD | 44            | 9          |

2007 continuó con el mismo esquema y resultados similares.

El interrogante en este punto era: seguiría igual hasta su desaparición? O se estaba dispuesto a cambiar.

**Tabla 4: Presupuesto Participativo 2007**

| BARRIO            | PARTICIPANTES | PROPUESTAS |
|-------------------|---------------|------------|
| BILLINGHURST      | 40            | 10         |
| BARRIO LIBERTADOR | 35            | 15         |
| JOSÉ LEÓN SUÁREZ  | 22            | 14         |

La respuesta no se hizo esperar. En 2008 hubo importantes cambios, entre los que se destaca la nueva vinculación con la subsecretaría de planeamiento estratégico. Ellos contaban con experiencia en la organización de espacios deliberativos y, además, el plan estratégico de San Martín había tenido muy buena repercusión.

Por otro lado, si bien seguía perteneciendo a la Secretaría de Economía y Hacienda ahora contaba con oficina y personal asignado.

Quedaba pendiente concentrar apoyos internos. Era ineluctable generar la adhesión de todo el Ejecutivo al Programa. Para ello se conformó un Comité de seguimiento del PP integrado por representantes de cada secretaría a efectos de comprometer a todo el Gabinete con el presupuesto participativo. Asimismo, todos los secretarios firmaron un acuerdo mediante el cual se comprometían a incluir los resultados de las asambleas en sus programas de gobierno. Tal convenio se firmó públicamente en el acto de relanzamiento y contó con la rúbrica del Intendente Municipal. Las condiciones empezaban a cambiar.

**Tabla 5: Presupuesto Participativo 2008**

| BARRIO           | PARTICIPANTES | PROPUESTAS |
|------------------|---------------|------------|
| VILLA MAIPÚ      | 47            | 2          |
| JOSÉ LEÓN SUÁREZ | 71            | 5          |

Durante 2009 se repitió el mismo esquema que en 2008 incorporándose un formulario para propuestas simples (o reclamos) pero algunas cuestiones coyunturales como el adelantamiento de las elecciones y la epidemia de gripe A influyeron, en parte, en los niveles de convocatoria.

A la fecha no ha comenzado el ciclo de asambleas 2010, previsto su inicio para el mes de abril. Pero se ha establecido incorporar para el segundo semestre un programa de capacitación destinado a la comunidad en gestión participativa y control ciudadano, esperando pueda brindar más información y sensibilizar a la comunidad respecto de la importancia de tales prácticas.

**Tabla 6: Presupuesto Participativo 2008**

| BARRIO                 | PARTICIPANTES | PROPUESTAS | PROYECTOS |
|------------------------|---------------|------------|-----------|
| VILLA BALLESTER (ESTE) | 66            | 8          | 0         |
| SAN ANDRÉS             | 14            | 10         | 1         |
| VILLA BONICH           | 24            | 9          | 2         |



## Objetivos del Gobierno Local

Ahora bien, llegado a este punto se buscará analizar porque el gobierno local lleva adelante el presupuesto participativo.

Entre aquellos defensores del PP suelen verse los objetivos diferir según su posicionamiento ideológico.

Desde los partidos de izquierda se esgrime que el PP es una poderosa herramienta que garantiza la transparencia, pugna por la redistribución<sup>7</sup> y profundiza la democracia promoviendo la inclusión. Promueve la deliberación y la búsqueda de consensos fortaleciendo al Estado.

La concepción liberal, en cambio, si bien lo adopta como mecanismo para combatir el clientelismo, busca a la vez reducir el rol estatal. Lo asumen como una instancia consultiva<sup>8</sup> sin anhelos de transformación cultural.

Algo más vinculado a esta concepción surgen los gobiernos reinventados que eliminan las fallas que lo vuelven ineficiente, estableciendo el presupuesto participativo como elemento de presión en pos de resultados. Forzando la transparencia, evitando el desvío de fondos y generando una planificación más centrada en los intereses de la comunidad<sup>9</sup>.

Cualquiera sea el caso, los objetivos que el gobierno se fije definirán la forma en que se relacionará con la comunidad y los resultados que se obtengan del proceso<sup>10</sup>.

En el caso de San Martín resulta prudente volver sobre lo referido al programa de gobierno establecido para las elecciones de 1999.

Como se señalara dicha propuesta incluía los sistemas participativos de consulta sobre las prioridades de los vecinos para definir las inversiones.

Aquí puede verse que el objetivo para asemejarse a la concepción liberal. Se promueve la consulta al ciudadano, con resultados vinculantes pero no fruto de una instancia deliberativa.

En los siguientes ejercicios el municipio cometió varios errores de implementación. Hubo avances y retrocesos. En 2005 se buscó generar amplios espacios de deliberación. En 2006 y 2007 el perfil fue más consultivo. Pero debe destacarse que año tras año continuó intentando llevar adelante la estrategia. Si no hay verdadera convicción y solo se persiguen resultados el presupuesto participativo debería haber sido abandonado hace tiempo.

## La respuesta de la comunidad

Ahora cuales son las estrategias que se llevan adelante para generar la participación de la comunidad? Como generar respuestas concretas? Cómo lograr que los ciudadanos se apropien del espacio, deliberen y se comprometan con el proceso?

Todas las comunidades no son iguales. Cada una de ellas tiene sus particularidades. Cada una de ellas tiene su capital social. Sus valores compartidos, su cultura<sup>11</sup>.

Pero así también tiene sus decepciones, sus expectativas no cumplidas. Cómo hacer entonces para desarrollar una estrategia que permita revertir antiguos descreimientos y generar espacios reales de participación? A quiénes se debe convocar?

En San Martín, durante 2003/04 se convocaba a los vecinos mediante el envío de una nota de

invitación. En 2005 se privilegiaba a las instituciones de la zona. Actualmente la convocatoria es doble. A las instituciones que trabajan en el territorio y a los vecinos que viven en el barrio. Sin embargo, la difusión sigue siendo deficiente. La cobertura resulta insuficiente. Muchos vecinos aseguran no haberse enterado de la realización de asambleas en su zona.

Esto es uno de los aspectos más deficitarios del programa que espera poder revertirse en los próximos ciclos.

La voluntad política<sup>12</sup> es una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de la herramienta. Debe establecerse una estrategia definida en función de las dimensiones y características de la comunidad. La clara comunicación del mensaje, la difusión de las reuniones, la transparencia en la información tienen que ser aspectos importantes de tal estrategia.

Voluntad política de los gobernantes y libre información de los ciudadanos como elementos combinados permiten dar un marco más propicio para la consolidación del programa<sup>13</sup>

El espacio debe ser un ámbito propicio para el debate y la deliberación.

Por ello es también fundamental que el Municipio asuma un rol mediador y articulador considerando las características del territorio y las interacciones que surgen en su seno, logrando, asimismo la perdurabilidad del presupuesto participativo<sup>14</sup>.

Los ciudadanos deben tomar parte en el programa. Si, en cambio, se asumen como invitados a una actividad que lleva adelante la gestión municipal<sup>15</sup>, no lo adoptarán como propio y serán más espectadores que actores<sup>16</sup> centrales del proceso.

Por ello, el rol que cumplan los ciudadanos será esencial para las posibilidades de la propuesta.

Los ciudadanos no perciben la participación de igual modo que el Gobierno. Sus intereses son privados, particulares ya sean individuales o colectivos. Su participación busca, en parte, generar reconocimiento público, por parte del poder político, a su interés privado<sup>17</sup>.

En otro sentido, si ven las asambleas como un ámbito favorable para el reclamo individual, lo único que se estaría gestando es otra forma de demandar<sup>18</sup>. Lejos de la construcción de consensos. Es fundamental que cualquiera sea el caso el Estado de respuesta a los resultados de las asambleas, así sean simples pedidos o prioridades barriales. En este sentido, al menos, los niveles de respuesta en la actualidad (ver gráfico 1) son alentadores.

Por último debe considerarse que la participación puede estar limitada a algunas etapas del proceso, aunque la efectividad puede aumentar cuando incluye a todo el proyecto<sup>19</sup>.

En nuestro caso, la participación continúa limitada a las etapas de selección de prioridades y construcción de iniciativas.

#### Los resultados del Presupuesto Participativo.

Desde la perspectiva de la administración, las políticas de gestión participativa independiente de los resultados de las asambleas mejoran la imagen del municipio y permite abrir la maquinaria estatal al ciudadano común<sup>20</sup>.

Entre otros resultados se destacan la incorporación de habilidades de deliberación y búsqueda de consensos aplicable tanto a los vecinos como a los funcionarios participantes. La capacidad de comprensión de los problemas y establecer y seleccionar prioridades<sup>21</sup>

El Presupuesto Participativo reporta, además, otros beneficios. Mejora la calidad de la administración ya que genera presión en pos de resultados y controla la transparencia de los actos administrativos. Llama la atención de los funcionarios públicos generándoles una nueva lógica. Los distancia de la burocracia, acercándolos a las necesidades concretas y genuinas de la gente<sup>22</sup>.

En San Martín, el caso estudiado, los resultados de las asambleas concretamente muestran que los ciudadanos se acercan para exigir respuestas a sus problemas cotidianos. Las obras y servicios públicos se llevan las mayores menciones. El bacheo, la luminaria, la poda de árboles son los reclamos más frecuentes. Y en las áreas más céntricas incorporan el ordenamiento del tránsito.

### **Gráfico 1 – porcentaje de cumplimiento**

Si se analizan los planteos recibidos en los barrios, sin distinción de ediciones, resulta evidente que las demandas surgen ante necesidades concretas. Es una suerte de participación “necesaria”. No se ha consolidado aún la relación con la gente. Aunque, como se señalara en el apartado anterior, el grado de cumplimiento alcanzado permite avanzar en este sentido; ya que solo queda pendiente de ejecución un 11% de lo solicitado.

**Tabla 7: Comparativo 2003-2009**

| AÑO   | BARRIOS | ASISTENTES | PROPUESTAS       |
|-------|---------|------------|------------------|
| 2003  | 5       | 150        | 0                |
| 2004  | 1       | 0          | 0                |
| 2005  | 2       | 166        | 6                |
| 2006  | 3       | 153        | 24               |
| 2007  | 3       | 73         | 39               |
| 2008  | 2       | 118        | 7                |
| 2009  | 3       | 104        | 27 <sup>23</sup> |
| TOTAL | 16      | 660        | 103              |

### A modo de conclusión

Como se ha expuesto a lo largo del trabajo el presupuesto participativo de San Martín alternó aciertos y errores.

Eso evidencia una cierta falta de consolidación de la herramienta que recién en los últimos 2 años está logrando mayor continuidad en el tiempo gracias a un mayor acompañamiento y articulación con las distintas áreas de gestión.

En el primer aspecto observado, los objetivos del gobierno parecen haber ido evolucionando desde una concepción más liberal que le asignaba al PP un espacio meramente consultivo a la versión actual que apunta a fortalecerlo con acciones de capacitación que permitan dotar de herramientas a vecinos, funcionarios y agentes de la administración para la generación de un espacio más deliberativo y a la vez consensuado.

Los intentos, aunque muchas veces fallidos, de implementar la herramienta también fortalecen la posición discursiva en defensa de la importancia de contar con los espacios para la participación popular. Los errores, a veces, pueden ser solo errores y la búsqueda de acciones correctivas muestra un interesante grado de compromiso.

En cuanto al grado de aceptación de la comunidad, puede indicarse que esta búsqueda de constituirse en un Estado más relacional no ha logrado aún ser asimilado por la sociedad que se ha mostrado muchas veces reticente, dando muestras de descreimiento ante la iniciativa gubernamental.

De todos modos, la estrategia política y comunicacional debiera ser, cuando menos, revisada. No puede esperarse respuestas de la comunidad cuando no tiene acceso a la información mínima sobre el desarrollo del presupuesto participativo en su localidad.

El PP no ha sido aún apropiado por la ciudadanía y los errores en la implementación ya señalados contribuyeron a ello. La participación hoy surge como necesaria. Parece condicionada por urgencias más que tendiente a la construcción de programa integrales de mejora para el barrio.

El grado de aceptación sigue siendo bajo. La ejecución de los programas resultantes será clave para revertir esta cuestión.

La tercera dimensión propuesta para el análisis eran los resultados. En este sentido debe señalarse que la experiencia no ha logrado tener fuerte impacto en la comunidad pero parece perfectible. El producto resultante de las asambleas sigue limitado casi en su totalidad a la obra pública. Lo cual estaría más vinculado a urgencias urbanas que al establecimiento de un programa de desarrollo para el barrio.

Ha tenido, sin embargo una influencia positiva en la administración. Mejorando la comunicación entre las áreas y desarrollando internamente buena disposición para llevar adelante los resultados de las asambleas.

La intención de este trabajo fue mostrar resumidamente tres aspectos del presupuesto participativo de San Martín. Con crudeza. Sin disfraces.

Queda mucho por conocer y analizar. Queda mucho por corregir y ajustar.

Tesón y perseverancia no parecen faltar. Pero no es suficiente. Se requiere lograr del compromiso de la ciudadanía y una mayor dedicación del Estado para lograr erigirse en algo más que una buena práctica de gestión que es, actualmente, su logro más visible.

Para concluir, puede desprenderse en la experiencia San Martín que el optimismo emerge de la mano de los resultados. El alto cumplimiento de los compromisos contraídos merece ser destacado y puede, como se señaló, ser el aspecto fundamental, sumado a los instrumentos de sensibilización que la capacitación puede aportar para el crecimiento de los niveles de participación y la institucionalización de la política participativa.-

## **Bibliografía**

- Baño, R. "Participación ciudadana: elementos conceptuales" en Correa y Noé Ed: Nociones de una ciudadanía que crece, Flacso 1998.
- Ford, Alberto: "Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas. Ponencia presentada en el IV Congreso Argentino de de Administración Pública, Buenos Aires, 2007
- Goldfrank, Benjamin "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio". - Revista de ciencia política (Santiago), 2006 - SciELO Chile.

- Guillen, A., Saénz, M., Badii, H. y Castillo, J.: “Origen, espacio y niveles de participación” , Internacional Journal of good consiente, ISSN 1870-557X , 2009
- Iorio, Mariana.: “Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín.” Ponencia presentada en X Seminario de la Red Muni “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los municipios 13 y 14 de agosto de 2009.Buenos Aires
- Iorio, Mariana. “Repensando la gestión participativa: Aciertos y errores del presupuesto participativo en la localidad de San Martín” Documento publicado en el C2D - Centre for research on direct democracy C2D - Centre for research on direct democracy (www.c2d.ch ) de la Universidad de Zurich como working paper N° 33
- Kliksberg, Bernardo: Seis tesis no convencionales sobre participación” Documento presentado en el marco de Buenos Aires Sin Fronteras, Un espacio para el diálogo, Buenos Aires. 1999
- Montecinos, Egon. El presupuesto participativo en Chile: Diseño institucional y condiciones previas para su desarrollo. Paper de avance de investigación fondecyt N°11080051
- Montecinos, Egon “Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal”, en Revista de ciencia política. Santiago, 2006, pág. 4
- Ochman, , Marta. Sociedad civil y participación ciudadana. RVG. [online]. sep. 2004, vol.9, no.27 [citado 28 Julio 2009].
- Pineda rebot, Carmen.: Mejora de la gobernabilidad en el nivel de gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario. Trabajo presentado en el VII congreso Internacional del CLAD, Lisboa 2002
- Pires, Vladimir Límites y potencialidades del presupuesto participativo. Monografía presentada para el Premio ASIP, octubre de 1999.
- Programa de gobierno municipal Alianza -San Martín, Pcia. De Buenos Aires, 1999.

## Mecanismos formales de Participación ¿Quiénes lo utilizan y para qué?

*Debora Lacasa*

dlacasa@speedy.com.ar

Universidad Nacional de Lujan,  
Mercedes, Buenos Aires Argentina

### Resumen

En estudios recientes acerca de la calidad de la democracia se ha tomado a la participación política y social como una dimensión de análisis fundamental, que al decir de Amartya Sen “posee un valor intrínseco para la vida y el bienestar de los hombres” .

En las actuales democracias existen diversos mecanismos formales que permiten la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, cada uno de los niveles de gobierno tiene los suyos. La utilización de esos recursos por parte de la ciudadanía puede tener distintos objetivos como son la demanda de explicaciones, el cuestionamiento a los funcionarios o representantes por algún acto, la propuesta de mejoras o el reclamo sobre algunos temas, entre otros. A su vez estos objetivos pueden satisfacer intereses e inquietudes individuales o colectivas.

El presente trabajo tiene como objetivo describir la forma en que los ciudadanos utilizan la Presentación de Peticiones Particulares como mecanismo de participación, uno de los instrumentos previstos por el reglamento interno del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Mercedes, tratando de responder a las siguientes preguntas: ¿Las presentaciones son en su mayoría individuales o grupales? ¿Responden a intereses o necesidades personales o colectivas? ¿Cuáles son los temas que más movilizan a la ciudadanía a participar? ¿Esta participación es más de tipo activo, reactivo? Los datos fueron elaborados a partir análisis del registro existente sobre las Presentaciones Particulares (PP) realizadas ante el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Mercedes (HCD), en el transcurso de los años que van desde el 2002 al 2007. Este trabajo forma parte de la Investigación aún en proceso “La calidad de la democracia. Una aproximación desde lo local”.

### Introducción

En este artículo nos centraremos en el estudio de la participación como una de las dimensiones capaz de medir la calidad de la democracia. Siguiendo a Pasquino entendemos que la participación constituye una forma de ejercicio de la libertad cuyo objetivo es la disputa de poder, tendiendo a reducir el desbalance existente o posible, influyendo de manera más o menos directa y más o menos legal sobre quienes ejercen el poder, ya sea reaccionando frente a la existencia o participando en la creación o transformación de normas e instituciones, así como en la selección de quienes tiene el poder de decisión. La participación ciudadana implica una cuestión de poder. A mayor participación ciudadana, mayor disputa de poder en una sociedad.

La participación puede ser canalizada a través de instancias o mecanismos que presentan cierto grado de formalidad, es decir se encuentran normatizados, regulados o puede darse a través de mecanismos informales que tengan o no cierto grado de institucionalización, pero no se encuentran regulados o reglamentados como los formales. Nosotros nos centraremos en los primeros y profundizaremos el análisis de uno de ellos como lo es la posibilidad de formular una Petición Particular en el Concejo Deliberante que se encuentra a disposición de la ciudadanía consagrada por el reglamento interno del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Mercedes y que presenta una sistematización en su tratamiento.

La utilización de este recurso por parte de la ciudadanía puede tener distintos objetivos como son la demanda de explicaciones, el cuestionamiento a los funcionarios o representantes por algún acto, la propuesta de mejoras o el reclamo sobre algunos temas, entre otros. A su vez estos objetivos pueden satisfacer intereses e inquietudes individuales o colectivas. Somos conscientes de que quienes utilizan este mecanismos poseen cierto nivel de información que le permite, al menos,

conocer su existencia y que muchas veces el mismo pedido se realiza por este medio así como también ingresa por mesa de entrada al Departamento Ejecutivo, también sabemos que muchos de los pedidos son formulados directamente a los concejales quienes los transforman en un pedido propio. Pero no es objetivo de este trabajo analizar la participación del conjunto de la sociedad sino específicamente desarrollar una caracterización a partir de la que tiene lugar con la utilización de este mecanismo.

Tomaremos como base la investigación realizada sobre “La calidad de la democracia. Una aproximación desde lo local” radicada en la Universidad Nacional de Luján, Departamento de Ciencias Sociales, dirigida por el Lic. Antonio Francisco Lapolla y la Lic. Rosa Maria Becerra y con el Lic. Javier Bernardo Etchart y quien suscribe como equipo de investigación. El trabajo de campo se realizó en la localidad de Mercedes, los datos fueron elaborados a partir del registro de todas las peticiones particulares formuladas por los vecinos de la ciudad de Mercedes e ingresadas al Honorable Concejo Deliberante a través de su Secretaría entre los años 2002 al 2007.

Abordar la cuestión de la participación como una de las dimensiones capaz de dar cuenta de la Calidad de la Democracia nos planteo los siguientes interrogantes que guiaron parte de nuestra investigación:

- a) Los ciudadanos ¿se motivan más por ser artífices de sus normas e instituciones (participación activa) o solo se rebelan frente a lo que afecta sus intereses (participación reactiva)?
- b) La participación ¿es más de tipo individual o grupal?
- c) ¿Responden a intereses o necesidades personales o colectivas?
- d) Los temas que más movilizan a la ciudadanía a participar, ¿afectan solo a unos pocos o a toda la comunidad?

Teniendo en cuenta estos interrogantes nos planteamos los siguientes objetivos:

- A) Describir los tipos y características de la participación emergente de las peticiones particulares presentadas ante el HCD.
- B) Describir las peticiones presentadas por particulares al HCD entre los años 2002 al 2007 según el presentante, el beneficiario, el tema, el tipo de participación que revele y los intereses que represente.

## Aspectos teóricos

Este trabajo se encuadra dentro de los estudios acerca de la “Calidad de la de Democracia”, que tienen como objetivo evaluar desde un punto de vista normativo, ya no cuales son los mejores regímenes políticos autocracias-democracias, sino cuales democracias son mejores. Desde esta perspectiva se comenzó a trabajar con varios indicadores que permitían medir y hacer comparables distintos aspectos relacionados con un mejoramiento de la calidad de los sistemas democráticos que se han ido consolidando, superando la visión meramente procedimental de los mismos para pasar a tomar en cuenta la calidad de las propias prácticas democráticas.

Uno de los trabajos realizados en este sentido más conocido es el de las Auditorías Ciudadanas que tienen por objetivo medir la “calidad” de las prácticas democráticas a nivel local, tomando algunos municipios como experiencia piloto para ir perfeccionando los indicadores a los que denominan aspiraciones, ya que además de ser proyectos que tienden a la producción de conocimiento también persiguen modificar las prácticas que estudian. Es decir la auditoría es un sistema de observación y vigilancia del desempeño democrático, con una idea por estudiar empíricamente cuán democrática es la vida democrática, así como la de posibilitar la capacidades ciudadanas en el desempeño democrático en su vida cotidiana. Dentro de las variables que contemplan están: la cultura cívica, la participación ciudadana, el trato al ciudadano y la rendición de cuentas.

Dentro de la información que se releva para dar cuenta de los distintos indicadores están los mecanismos formales tanto de participación como de rendición de cuentas. Se realiza una mención de la existencia y se refiere alguna de las oportunidades en que ha sido utilizado. En el caso de las presentaciones al Concejo Deliberante existe un indicador específico que describe el mecanismo

utilizado en cada municipio, sin profundizar en las características de esta utilización en términos de quienes, porque, para que, etc.

En este sentido nuestro concepto de participación, dado nuestro objeto de estudio, estará centrado en el ciudadano. Será a partir de la caracterización que de él y de su campo de posibilidades, hagamos como definiremos a la participación misma.

Inicialmente estableceremos la existencia de dos tipos de actitudes ciudadanas, que generan tipos diferentes de participación; una más pasiva, individualista que, a su vez, da lugar a dos tipos diferentes una que denominaremos Pasiva y otra que denominaremos Reactiva; otra actitud es la Activa o proactiva manifiesta cuando los ciudadanos tienen una cierta predisposición a informarse y a involucrarse en los asuntos públicos, pudiendo sobre pasar cualquier coyuntura.

La primera corresponde a individuos comprometidos más con los aspectos de la vida privada que le resultan más urgentes o más importantes (el trabajo, la familia, los amigos) que con la esfera pública, siendo esta un ámbito alejado. Individuos que se caracterizan, en algunos casos, por reaccionar ante lo que le resulta inaceptable buscando restaurar la situación a niveles aceptables para lo cual muestran una actitud de atención respecto de aquellas cuestiones que puedan afectarlos de manera directa o indirecta. Manifiestan un interés mínimo en la participación continua, ya que una vez que han superado el obstáculo o que han fracasado en la consecución del objetivo buscado, la participación tiende a extinguirse por ser carentes de proyectos de largo plazo (Reactiva). En otros casos estos individuos se limitan a cumplir con el mínimo de obligaciones cívicas como puede ser la participación en las elecciones, el pago de los tributos correspondientes, participan en la medida en que son invitados a (Pasiva). En ningún caso esta en su horizonte de vida el autogobierno, la formulación de normas, o la búsqueda de modificar de manera perdurable el medio social, sino la delegación de la deliberación, de las decisiones, de la ejecución y en muchos casos del control. Pueden ser individuos informados pero con escaso interés por involucrarse en la “cosa pública”.

Otra forma de participación se manifiesta en ciudadanos que, sin ser profesionales de la política, tiene una actitud de interés por estar informados y tienden a implicarse en los asuntos públicos, interviniendo para mejorar las condiciones de la vida democrática, ejercer su propia libertad, tomando iniciativas para cumplir estos fines, al margen o más allá de situaciones que les hayan perjudicado o dañado. A esta modalidad de participación la denominamos Activa y requiere tenacidad, continuidad y voluntad de presencia en el espacio público, que la diferencia de la forma Reactiva o Pasiva.

Ambos tipos de actitudes frente a la participación, pasiva en general y activa, tiene raíces más profundas que la decisión individual, que se relaciona con distintos sistemas democráticos y el concepto de libertad que los sustenta.

Siguiendo a Berlin (1993) diremos que existen dos tipos de libertades, la libertad positiva y la libertad negativa.

La primera, otorga al individuo la “libertad para”, lo potencia a la auto-realización, deriva del deseo del individuo de ser su propio amo, que implica la capacidad de cada uno para determinar el curso de su vida y de sus actos de manera autónoma, es decir el autogobierno, la autodeterminación que se logra a través de su participación en el ámbito público.

La libertad negativa, por su parte potencia al individuo intentando minimizar las interferencias que el Estado pueda ejercer sobre el individuo a través de las normas jurídicas o distintas regulaciones. Es la “libertad de”.

Saliéndonos de la dualidad planteada por Berlin podemos decir que existe una tercera visión, cercana a la anterior, pero con algunas diferencias importantes, que es planteada por Pettit (1997) al cual habría que agregar las obras de Quentin Skinner (1996, 2004), que entiende a la libertad no como no-interferencia, sino como no-dominación. Es la idea de que la libertad consiste en poder escoger los fines que cada uno pretende desarrollar, sin temores y sin pedirle permiso a otros, de allí que se trate de un tipo de libertad diferente.

La primera de estas puede ser asociada a una concepción de la política como actividad central en la conquista del autogobierno, ideal democrático asociado al republicanismo clásico. Cuando los ciudadanos que actúan políticamente han superado la lógica de la promoción de las individualidades y de los intereses privados.

La libertad negativa daría paso a una concepción de la política como un instrumento para la



promoción de los intereses privados de los ciudadanos, intereses que son considerados como preexistentes, autónomos y dotados de primacía respecto de la práctica política. Esta idea puede asociarse al modelo liberal que da una prioridad plena a las libertades individuales y concibe a la política como un medio para garantizar esas libertades.

En tanto que la última, la formulada por Pettit da lugar a un modelo democrático que él denomina (Contestatory Democracy) una libertad republicana negativa entendida como la capacidad de X para no ser interferido arbitrariamente por nadie, y por a diferencia del modelo anterior, ciertas interferencias no arbitrarias en X si estarían permitidas, aquí el acento está puesto en la no arbitrariedad de las interferencias dado que estas están en función de un bien superior. Sintéticamente este modelo de democracia no supone tanto el consenso sobre las normas (ser autor de ellas) como la capacidad de cualquier individuo de disputar esas normas, de hacer que los tengan en cuenta en sus interpretaciones cuando estas no han sido contempladas.

Si combinamos la perspectiva de los tipos de actitudes ciudadanas, con los tipos de democracia propuestos en función del concepto de libertad que se tenga, democracias que implica ciertas prácticas políticas, nos encontramos frente a tres modelos de práctica participativa.

a) La participación activa, involucra a ciudadanos dinámicos que interesados en el quehacer político, participan en función de modificar la realidad que los rodea no solo pensando en beneficio propios sino también y fundamentalmente orientados por una visión de la construcción del bien común, actúan de manera propositiva. Su mayor desarrollo requiere un Estado que cree mecanismos de participación y fomente su utilización, permitiendo forjar el poder en el ejercicio de la autodeterminación.

b) La participación reactiva, implica a los ciudadanos menos interesados en el ejercicio directo de su poder de tomar decisiones o influir en su toma, pero que se reserva para si el derecho a reclamar y protestar en la medida en que las normas o su implementación no contemple sus intereses o necesidades. Para su desarrollo estaríamos frente a un Estado que garantizaría la existencia de medios de participación que permita a los ciudadanos de disputar las decisiones, sin abrir otro tipo de espacios ni canales ya que las toma de decisiones no serían su potestad.

c) La participación mínima, comprende a aquellos ciudadanos con nulo interés en la participación democrática, a excepción de los aspectos más formales como el sufragio, y supone un Estado con un ejercicio del poder basado en la representación, en la legalidad de los actos electorarios y reservando a los ciudadanos el papel de ver “si el poder del Estado se ejerce en interés de los ciudadanos en tanto que sujetos privados”, es decir el papel de control de la no interferencia.

De esta manera hemos establecido una categorización que da lugar a la clasificación con la que hemos trabajado los datos provenientes de los registros de peticiones particulares ingresadas al Concejo Deliberante de la Localidad de Mercedes y que explicitaremos en próximo apartado metodológico.

## Aspectos metodológicos

Este trabajo forma parte de la investigación mencionada anteriormente, cuyos objetivos son más generales que los desarrollados en el presente trabajo que son:

- A) Describir los tipos, nivel y características de la participación emergente de las peticiones particulares presentadas ante el HCD.
- B) Describir las peticiones presentadas por particulares al HCD entre los años 2002 al 2007 según el presentante, el beneficiario, el tema, el tipo de participación que revele y los intereses que represente.

Teniendo en cuenta la clasificación de participación dada en el marco teórico podemos decir que las Peticiones Particulares pueden ser clasificadas según la actitud ciudadana puesta de manifiesto en ellas como activa y como reactiva. La primera engloba aquellas peticiones que en los fundamentos tiene carácter propositivo, incluye propuestas de creación, o modificación de ordenanzas e instituciones, adhesión a normas o leyes, pedidos de información que muestran la voluntad de interiorizarse en la “cosa pública” y controlar lo que hacen los representantes, y otros pedidos

cuya concreción modificarían sustancialmente el medio social; en la que incorporamos derogación de ordenanzas o normas, eliminación de organismos o instituciones, creación de infraestructura social, entre otras. La segunda incluye las peticiones que pueden ser definidas como reclamos o exigencias, como los pedidos de solución de distintos problemas puntuales cuya concreción no requiere de grandes esfuerzos de planificación y no modifica el medio social de manera novedosa, solo repara, restituye o pide por el cumplimiento de algo existente. Las notas presentadas serán consideradas separadamente ya que de ellas no puede extraerse la actitud ciudadana puesta en juego por que no incluyen propuestas o no realizan reclamos.

Por otro lado para describir las otras dimensiones propuestas clasificaremos las peticiones particulares

- a) Según quien haya realizado la presentación pudiendo ser: un grupo de personas, estén o no formalmente organizadas, o un individuo.
- b) Según quien o quienes sean los afectados pudiendo ser: toda la comunidad, el grupo o las personas que realizan la presentación, un grupo o persona diferente del que realiza la presentación.
- c) Según el tipo de problema o tema que origina la participación pudiendo ser: legal, laboral, de infraestructura y servicios públicos, creación de organizaciones, tránsito y seguridad, medio ambiente y salud, economía, vivienda y otros varios en el que se incluyen aquellos que refieren a cuestiones heterogéneas en un solo proyecto.

#### Resultados obtenidos.

A continuación presentaremos los resultados obtenidos del análisis de los registros de las Peticiones Particulares de los años que van desde el 2002 al 2007 inclusive. Realizaremos una primera descripción que nos permita identificar si la participación de los ciudadanos es más de tipo activa o reactiva, si las presentaciones son realizadas por individuos a título personal o son más de tipo grupal, a su vez si responden a interés particulares afectando solo a uno o unos pocos, o pueden afectar a toda la comunidad, e identificaremos los temas que más movilizan a la comunidad a realizar este tipo de peticiones. Por último estableceremos algunas relaciones entre las variables analizadas.

De un total de 1015 peticiones particulares ingresadas un 40.4 % son de tipo activo, es decir que las presentaciones realizadas por los ciudadanos son propuestas, o dicho de otra manera, en ellas se propone al Concejo Deliberante tomar decisiones que modificarían el medio físico o social de la comunidad o de gran parte de ella, superando el impacto individual de la medida o decisión tomada tendiendo a la construcción del bien común. Estas propuestas incluyen por ejemplo: creación de normas como la solicitada por el Sr. Rodrigo U. para que se prohíba la instalación de estructuras móviles, carpas o similares de manera permanente; creación de organismos o instituciones como el pedido de crear una oficina municipal de defensa de los consumidores y usuarios por parte de la vecina Carina de G.; modificación de normas como la presentada por la Sra. Irma P. para modificar la ordenanza que regula los locales comerciales de la localidad de Tomas Jofré; adhesión a normas provinciales o nacionales cuyo aceptación implicaría un impacto en la comunidad; pedidos de informes como el solicitado por el Sr. Miguel E sobre la apertura de distintas empresas de la localidad; pedidos como el realizado por una Escuela de construcción de una bici senda en una calle que beneficia a la escuela pero trasciende la misma mejorando la situación de gran parte de la comunidad y moviliza gran cantidad de recursos, entre otros. (Cuadro 1. Anexo)

De este total el 47.4% son presentaciones de tipo reactiva, entre las que se incluyen aquellos reclamos o exigencias que surgen de la necesidad de los grupos o individuos de minimizar los efectos negativos de la implementación o de la no implementación alguna norma o medida, o restablecer una situación o estado de cosas que se ha alterado y los perjudica, la solución implica una reparación o cumplimiento de algo ya establecido pero no genera nuevos planes, hechos, normas o instituciones. Dentro de ellas encontramos; derogación de normas u ordenanzas como la que solicita un grupo de vecinos al pedir la derogación del estacionamiento medido; cumplimiento

de ordenanzas o normas como la ONG ambientalista CIMA que solicita el cumplimiento de varias ordenanzas o consumidores libres que requiere que el Departamento Ejecutivo Municipal cumpla con la ley 10.592 garantizando la distribución de los Planes Trabajar; solicitud de arreglo de calles, zanjeos, extensión del servicio de red cloacal, ayuda alimentaria, etc; solicitud de intervención del HCD para controlar que otros cumplan con sus obligaciones como el caso del Sr. Víctor P. que pide por el reestablecimiento del servicio de trenes directo Mercedes- Once. (Cuadro 1. Anexo)

El 12.2% de la presentaciones tienen la característica de ser notas, sobre ellas no podemos deducir propuestas o reclamos, quedan en el plano de la declaración, agradecimientos o notificaciones de posiciones adoptadas o acontecimientos. (Cuadro 1. Anexo)

Respecto de quienes formulan las Peticiones Particulares podemos decir que el 40% son presentadas por individuos, en tanto que el 60% restante son presentadas por distinto tipo de agrupamientos, pueden estar formalmente organizados como cámaras de comercios, universidades, sindicatos, etc. o pueden ser vecinos de algún barrio no representados por la sociedad de fomento o vecinos en general reunidos por el interés en algún tema. (Cuadro 2. Anexo)

Por otro lado hemos clasificado las peticiones teniendo en cuenta quienes resultan afectados por la petición realizada. Esto significa que la consecución de este pedido puede beneficiar o afectar a un grupo de personas o solo involucrar a un individuo o empresa particular, que pueden ser él o los propios presentantes de las peticiones u otros, o a la comunidad en su conjunto. Podemos decir que el 44% de las presentaciones pueden ser consideradas de interés general ya que afectarían al conjunto de los ciudadanos, como ejemplo podemos mencionar la solicitud que realizan varios vecinos para que se sancione la ordenanza de adhesión a la tarifa eléctrica de interés social (TEIS), o el proyecto que presenta una Escuela para la realización de una campaña de prevención de las adicciones. El 54% afecta básicamente a quién o quienes realizan la presentación, sean estos individuos o grupos por ejemplo la solicitud que realiza una institución educativa de asistencia para la realización de un viaje de estudios o la solicitud del Sr. I de ser exceptuado de una ordenanza para poder abrir un local comercial. El resto de las peticiones son realizadas por grupos o personas afectando a otras personas que no son ellos mismos por ejemplo las declaraciones de ciudadanos ilustres o el pedido de homenajear a alguna persona reconocida. Solo dos casos hacen referencia a animales con lo cual solo representan un 0.2% de los casos lo que es estadísticamente poco significativo. (Cuadro 3. Anexo)

Los problemas acerca de los cuales se formulan las peticiones particulares son variados pero se concentran fundamentalmente en dos áreas, la legal y la relacionada con infraestructura y servicios públicos, con un 31% y 30% respectivamente. Dentro de las peticiones vinculadas a cuestiones legales podemos mencionar la modificación o sanción de ordenanzas, y dentro de las vinculadas a infraestructura podemos mencionar la solicitud de alumbrado público o cloacas en distintos barrios. Otro de los temas que aparecen con más frecuencia son los relacionados con cuestiones económicas como solicitud de ayuda financiera ya sea para personas o entidades. En menor medida aparecen los motivos relacionados con el tránsito y la seguridad (7%), el medioambiente y la salud (5%), creación de organizaciones o instituciones sea que dependan del municipio o no (4,5%), cuestiones laborales (2,5%) o problemas de vivienda (1,4%). La categoría varios incluye aquellas peticiones que dentro de la misma contienen diversos problemas. (Cuadro 4. Anexo)

Como analizáramos con anterioridad la participaron activa es menor a la de tipo reactivo, esta relación se mantiene tanto sea un grupo o un individuo quien haga la presentación, la diferencia se encuentra entre los diferentes grupos. Si los clasificamos según la dispersión territorial de sus miembros veremos que aquellos grupos que se encuentran territorialmente más concentrados, es decir que ejercen influencia en una región, zona o barrio como pueden ser las sociedades de fomento o las asociaciones barriales, las empresas, o comercios, tienden a desplegar una participación más de tipo reactiva, como habíamos dicho asociada a reclamos, al cumplimiento de normas u restablecer situaciones que han sido alteradas, siendo el porcentaje de presentaciones activas de 19 y de reactivas de 74. A medida que la dispersión de los miembros de los grupos aumenta, vemos como se invierten los valores del tipo de presentación, aquellos que consideramos de dispersión media como son las escuelas, clubes, instituciones religiosas, que conservan cierta relación entre su región de influencia y sus miembros formulan peticiones, de tipo activo en un 51%

en tanto que de tipo reactivo son el 43%. Estos valores se incrementan en aquellas agrupaciones con alta dispersión territorial de sus miembros, es decir que no existe correlato entre la zona en la que viven y la pertenencia al grupo, entre los que incluimos a los grupos político, las presentaciones de los vecinos en general, sindicato, gremio, ONGs, grupos organizados, cámaras de comercio, asociaciones, la asamblea popular, quienes tienden a ser más propositivos, plantear proyectos o reformas cuyo alcance excede el interés personal o territorial. (Cuadros 5 y 6. Anexo)

Otro aspecto interesante a considerar es el de los temas que son estimados como más relevantes según sean individuos o grupos los que lo presenten. La diferencia aquí se da por la inversión de los dos temas más considerados: los legales y los de infraestructura y servicios públicos. Para los individuos los primeros tiene mayor peso, ocupan el 38% de las peticiones presentadas y 21% los segundos, en tanto que para los grupos este porcentaje es de un 26% y un 36% respectivamente. Ahora si discriminamos según la dispersión territorial de sus miembros nos encontramos con que en aquellos que se encuentran más concentrados las presentaciones relacionadas con la infraestructura y los servicios públicos ascienden a un 60% en tanto que las temáticas legales solo ocupan un 13% de las mismas. Los grupos de dispersión territorial media tienen intereses donde aún predomina la infraestructura o servicios públicos siendo el valor de un 31% en tanto que las cuestiones de índole legal llegan al 23%, es llamativo en este grupo el alto porcentaje de cuestiones de tipo económicos planteadas respecto del resto de los grupos llegando a un 20%. El último grupo de alta dispersión territorial tiene preocupaciones más parecidas a las de los individuos. (Cuadro 7. Anexo)

En síntesis cumpliendo con los objetivos propuestos hemos realizado una descripción de la participación ciudadana en base al análisis de las Peticiones particulares ingresadas al Concejo Deliberante de la ciudad de Mercedes. Como se desprende de los cuadros anteriores este mecanismo formal de participación es utilizado tanto por individuos como por grupos o asociaciones de personas para plantear propuestas (participación activa) o formular reclamos (participación reactiva), los temas son variados pero se concentran fundamentalmente en aspectos legales, que incluyen modificación, creación, derogación o pedido de cumplimiento de normas y/o ordenanzas, y en los temas de infraestructura y servicios públicos. Por otro lado podemos decir que este mecanismo es utilizado tanto para peticiones que responden a un interés general como que responden a intereses más particulares, ya sea de individuos o grupos.

Un resultado inesperado ha sido la caracterización de los grupos según su dispersión territorial lo que se constituyó en un carácter diferenciador respecto del tipo de participación, así como de los temas que más preocupan.

## Conclusiones

Las Peticiones Particulares nos permiten ver ambos tipos de participación, si bien con más claridad el tipo de participación activa ya que si pensamos en la relación existente entre ésta y el autogobierno, y en el dictado de las propias normas como una de sus formas, vemos que es el Concejo Deliberante el mejor ámbito para su presentación. Es el cuerpo deliberativo el que decide sobre el dictado, modificación o derogación de ordenanzas así como sobre cualquier otro cambio en la legislación vigente dentro del ámbito municipal.

Por su parte la participación reactiva es más difícil de asir en su real dimensión con el análisis de este mecanismo, aún cuando podemos comprobar que existen gran cantidad de ciudadanos y grupos que los utilizan, ya que no es el más eficiente a los fines de atender reclamos o pedidos, sobre todos aquellos que requieren de una respuesta inmediata. En este sentido una comparación entre los que ingresan al HCD como peticiones particulares y los que ingresan al Departamento Ejecutivo como expedientes iniciados por vecinos, traería mayor luz sobre que tipo de participación ciudadana predominan en la comunidad mercedina, utilizando los mecanismos formales en ambas instancias de gobierno, bajo la hipótesis de que al ámbito ejecutivo será ampliamente mayor las muestras de participación de tipo reactivo, en tanto que al deliberativo serán, proporcionalmente,

más las de tipo activo que en el Departamento Ejecutivo.

Por otro lado muchas de las peticiones particulares nacen desde algún reclamo, provienen de una situación individual, personal pero en muchos casos su solución se transforma en una propuesta que tiene impacto en el conjunto de la ciudadanía y es para beneficio de muchos, transformándose en una participación de tipo activa.

Para que este mecanismo sea eficiente hay que por un lado ponerlo al alcance de toda la población, es decir comunicar de su existencia, fomentar su utilización, pero por otro lado debe mostrar cierto grado de efectividad, los ciudadanos deben encontrar en él un canal eficiente, que les de respuestas a sus pedidos o propuestas. Es decir se deberá fomentar que los canales de participación no sean un “como sí” dando lugar a la participación simbólica, sino que se constituya en un mecanismo de “participación real” . Esto último formaría parte de otra investigación que realizaría un seguimiento del camino seguido por cada petición particular, que nos daría un panorama más claro acerca de la posición que el Estado Municipal adopta respecto de la participación ciudadana, es decir que cabida le da más allá de la existencia de los mecanismos.

## Bibliografía

- BERLIN, ISAIH,\* Cuatro Ensayos sobre la Libertad, Madrid, ed. Alianza, 1993.
- BERTOMEU MARIA J., DOMENECH, A., DE FRANCISCO A.,\* Republicanismo y Democracia, Bs.As., Miño y Dávila 2005.
- CASTORIADIS CORNELIO,\* El Avance de la Insignificancia, Buenos Aires, EUDEBA, 1997.
- CONCHEIRO LUCIANO, PATRICIA COUTURIER, HIRAM ALMEIDA, \*Las Diversas Formas de Participación social en dos zonas indígenas. UAM-Xochimilco. Ponencia presentada en el VI CONGRESO DE LA RED DE INVESTIGADORES EN GOBIERNOS LOCALES DE MÉXICO (IGLOM) “Desarrollo Sustentable, Cohesión Social Y Democracia Participativa” La Nueva Agenda Del Municipio Mexicano. Sede: Universidad Autónoma De Sinaloa 1 al 3 de octubre 2009
- DAHL ROBERT, \* La poliarquía; participación y oposición, Tecnos, Madrid, 1997. Democracia y sus Críticos, Paidós, Barcelona, 1992.
- DE FRANCISCO, ANDRÉS, \*Republicanismo y Modernidad, Revista Claves de la Razón Práctica, N° 95, España.
- DEL ÁGUILA TEJERINA, RAFAEL, \*La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad. REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN. N° 12, págs. 31-44. 1996.
- FARRELL, MARTÍN DIEGO, \*Libertad negativa y libertad positiva, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, págs. 9-20, N°. 2, 1989.
- FUENTES, CLAUDIO, \*Democracia en Chile: desafíos normativos y procedimentales. En: Desafíos Democráticos, Claudio Fuentes y Andrés Villar, editores. Santiago: FLACSO-Chile y LOM ediciones, 2006.
- GUARIGLIA OSVALDO.,\*El Concepto Normativo de Democracia, en Guariglia, O., Bertomeu, M.J. y Vidiella, G., Democracia y estado de Bienestar, Buenos Aires, CEAL, 1993.
- HABERMAS, JÜRGEN., \*Tres modelos de democracia, en La inclusión del otro, Barcelona, Paidós, 1999,
- Informe La Calidad de las Prácticas Democráticas de Junín, Provincia de Buenos Aires República Argentina [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar)
- O'DONNELL, GUILLERMO,\*Estado, Democratización y Ciudadanía. Revista Nueva Sociedad N° 128 Caracas, 1994.
- \*¿Democracia Delegativa? en Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires, 1997
- PASQUINO, GIANFRANCO y otros, \*Manual de Ciencia Política, Alianza, Madrid, 1991.
- PETTIT, PHILIP, \*Republicanismo, Una Teoría sobre el Gobierno y la Libertad, Barcelona, Paidós, 1º edición, 1997.
- PORTANTIERO, JUAN CARLOS,\*Revisando el camino: las apuestas de la democracia en

Sudamérica en Revista Sociedad, nº2, Fac. de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 1993.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Bs.As., Alfaguara, 2004.

SARALEGUI, MIGUEL, La libertad de los modernos y la libertad negativa THÉMATA. Revista De Filosofía. Núm. 38, Sevilla España. 2007.

SARTORI GIOVANNI,\*Teoría de la Democracia, T. 1 y 2, Alianza, Madrid, 1987.

SEN, AMARTYA. \*La democracia como valor universal. Discurso pronunciado en el Congreso por la Democracia celebrado en Nueva Delhi (febrero de 1999), tomado del Journal of Democracy, julio de 1999, vol. 10, número 3, pp. 3-17, The John Hopkins University Press and National Endowment for Democracy

SIRVENT, MARÍA TERESA. \*Poder, participación y múltiples pobreza: la formación del ciudadano en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza. Departamento de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA, 1998

SKINNER, QUENTIN,\* La Libertad antes del Liberalismo, México, Taurus 2004.

SOLARI, VICENTE ANDRÉS.\*Dinámicas locales de participación y organizaciones, Análisis de experiencias. Ponencia presentada en la V Conferencia Regional de ISTR, "Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo", 10 al 12 de agosto 2005, Lima, Perú.

STRASSER, CARLOS, \*La vida en la sociedad contemporánea, FCE,Bs.As.,2003.

TOURAINÉ, ALAIN,\*¿Qué es la Democracia?, Ed.FCE Bs.As.1995.

WEFFORT, FRANCISCO,\* Nuevas democracias ¿qué democracias?, en Sociedad, nº2, Buenos Aires, 1993.

## ANEXOS

| PRESENTACION |          | Frecuencia | Porcentaje |
|--------------|----------|------------|------------|
| Válidos      | ACTIVA   | 410        | 40,4       |
|              | REACTIVA | 481        | 47,4       |
|              | NOTA     | 124        | 12,2       |
|              | TOTAL    | 1015       | 100,0      |

Cuadro 1. Tipos de participación.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. ¿Quiénes formulan las peticiones?

| PRESENTANTES |                                                            | Frecuencia | Porcentaje |
|--------------|------------------------------------------------------------|------------|------------|
| Válidos      | SOCIEDADES DE FOMENTO                                      | 70         | 6,9        |
|              | BARRIOS SIN SOC DE FOMENTO                                 | 130        | 12,8       |
|              | VECINOS EN GENERAL                                         | 51         | 5,0        |
|              | GRUPO POLITICO                                             | 64         | 6,3        |
|              | SINDICATO, GREMIO                                          | 50         | 4,9        |
|              | ONG, GRUPOS ORGANIZADOS, CLUB, INSTITUCIONES RELIGIOSAS    | 85         | 8,4        |
|              | CAMARAS, SOCIEDADES                                        | 32         | 3,2        |
|              | EMPRESAS, COMERCIOS                                        | 25         | 2,5        |
|              | ESCUELAS, UNIVERSIDADES, INSTITUTOS, COLEGIO PROFESIONALES | 88         | 8,7        |

|  |                   |      |       |
|--|-------------------|------|-------|
|  | INDIVIDUOS        | 408  | 40,2  |
|  | ASAMBLEAS POPULAR | 12   | 1,2   |
|  | Total             | 1015 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3. ¿A quienes afectan las peticiones?

| AFECTADOS |                     | Frecuencia | Porcentaje |
|-----------|---------------------|------------|------------|
| Válidos   | INTERES GENERAL     | 445        | 43,8       |
|           | GRUPO PRESENTANTE   | 535        | 52,7       |
|           | GRUPO INTERMEDIO    | 14         | 1,4        |
|           | INDIVIDUO O EMPRESA | 19         | 1,9        |
|           | OTROS               | 2          | ,2         |
|           | Total               | 1015       | 100,2      |

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4. Temas que motivan las peticiones.

| TIPO DE PROBLEMA |                             | Frecuencia | Porcentaje |
|------------------|-----------------------------|------------|------------|
| Válidos          | LABORAL                     | 24         | 2,4        |
|                  | INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS | 306        | 30,1       |
|                  | LEGAL                       | 314        | 30,9       |
|                  | CREACION DE ORG.            | 46         | 4,5        |
|                  | VARIOS                      | 68         | 6,7        |
|                  | TRANSITO Y SEGURIDAD        | 72         | 7,1        |
|                  | MEDIO AMBIENTE Y SALUD      | 53         | 5,2        |
|                  | ECONOMIA                    | 118        | 11,6       |
|                  | VIVIENDA                    | 14         | 1,4        |
|                  | Total                       | 1015       | 100,0      |

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 5. Tipo de participación según quienes realizan la presentación agrupados en dos categorías. Porcentajes.

| PRESENTACION | INDIVIDUOS | GRUPOS | Total |
|--------------|------------|--------|-------|
| ACTIVA       | 37,3       | 42,5   | 40,4  |
| REACTIVA     | 45,1       | 48,9   | 47,4  |
| NOTA         | 17,6       | 8,6    | 12,2  |
|              | 100,0      | 100,0  | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 6. Tipo de participación según quienes realizan la presentación agrupados según el grado de dispersión de sus miembros. Porcentajes.

|                 | <b>ALTA<br/>CONCENTRACION<br/>TERRITORIAL</b> | <b>DISPERSION<br/>TERRITORIAL<br/>MEDIA</b> | <b>DISPERSION<br/>TERRITORIAL<br/>ALTA</b> | <b>INDIVIDUOS</b> |
|-----------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------|
| <b>ACTIVA</b>   | <b>19</b>                                     | <b>51</b>                                   | <b>58</b>                                  | <b>37</b>         |
| <b>REACTIVA</b> | <b>74</b>                                     | <b>43</b>                                   | <b>30</b>                                  | <b>45</b>         |
| <b>NOTA</b>     | <b>7</b>                                      | <b>5</b>                                    | <b>11</b>                                  | <b>18</b>         |
| <b>TOTAL</b>    | <b>100</b>                                    | <b>100</b>                                  | <b>100</b>                                 | <b>100</b>        |

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7. Temas que motivan la participación según quienes realizan la presentación agrupados según el grado de dispersión de sus miembros. Porcentajes

|                                        | <b>INDIVIDUOS</b> | <b>ALTA<br/>CONCENTRACION<br/>TER</b> | <b>DISP TER<br/>MEDIA</b> | <b>DISP TER<br/>ALTA</b> |
|----------------------------------------|-------------------|---------------------------------------|---------------------------|--------------------------|
| <b>LABORAL</b>                         | <b>3</b>          | <b>0</b>                              | <b>0</b>                  | <b>5</b>                 |
| <b>INFRAESTRUCTURA Y<br/>SERVICIOS</b> | <b>21</b>         | <b>60</b>                             | <b>31</b>                 | <b>18</b>                |
| <b>LEGAL</b>                           | <b>38</b>         | <b>13</b>                             | <b>23</b>                 | <b>38</b>                |
| <b>CREACION DE ORG.</b>                | <b>5</b>          | <b>0</b>                              | <b>6</b>                  | <b>7</b>                 |
| <b>VARIOS</b>                          | <b>6</b>          | <b>8</b>                              | <b>5</b>                  | <b>7</b>                 |
| <b>TRANSITO Y<br/>SEGURIDAD</b>        | <b>9</b>          | <b>7</b>                              | <b>7</b>                  | <b>4</b>                 |
| <b>MEDIO AMBIENTE Y<br/>SALUD</b>      | <b>6</b>          | <b>2</b>                              | <b>7</b>                  | <b>7</b>                 |
| <b>ECONOMIA</b>                        | <b>10</b>         | <b>9</b>                              | <b>20</b>                 | <b>13</b>                |
| <b>VIVIENDA</b>                        | <b>2</b>          | <b>0</b>                              | <b>0</b>                  | <b>1</b>                 |
|                                        | <b>100</b>        | <b>100</b>                            | <b>100</b>                | <b>100</b>               |

Fuente: Elaboración propia



# **“La renovación política en el Conurbano Bonaerense: construcción del vínculo militante y vecinal en Quilmes, Lanús y Almirante Brown”**

*Julietta Lenarduzzi*

julieta\_lenarduzzi@hotmail.com

Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA - CONICET

El presente trabajo tiene como objeto problematizar los procesos de renovación política en el nivel local, mediante el estudio de los casos de Lanús, Quilmes y Almirante Brown, en la Provincia de Buenos Aires. En estas localidades, los intendentes electos en 2007, que vencieron a los candidatos del Partido Justicialista (PJ) local, presentan ciertas características comunes en cuanto a la amplia conformación de sus redes de apoyo (partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil) y el tipo de liderazgo que configuran, basado en una relación más directa con la ciudadanía. Pero más allá de la enumeración de sus cualidades, en estos casos, la lectura realizada a partir de los procesos electorales fue de irrupción de la renovación en el nivel local, entendida como un movimiento en oposición a las estructuras partidarias tradicionales, que redundaría en un proyecto de construcción política novedoso, a la vez que desarrollaría una gestión de lo local signada por la cercanía y el progresismo. Esta figura de la “renovación” se definió también en oposición a los nuevos modos de representación que se consideran post políticos, carentes de ideología y basados en el consenso, al remarcarse, en estos liderazgos, su historia de militancia política peronista<sup>1</sup>.

En relación a estos sucesos y su interpretación, la propuesta de este trabajo es, en primer lugar, presentar un marco de referencia de estos procesos renovadores, a partir del análisis de la transformación de los vínculos representativos, haciendo hincapié en nuevo papel de los partidos políticos y las transformaciones experimentadas en el Estado. En segundo lugar, se problematizará la conceptualización de la renovación, a partir de sus elementos particulares, entre los que se destaca la convivencia del relato militante y vecinal en la propia experiencia de los líderes, en la conformación de sus redes de apoyo y en sus modos de relación con la ciudadanía. Es así como el marco de las transformaciones en las democracias contemporáneas se encuentra en estrecha vinculación con la enunciación y el “nombrar” a los procesos políticos particulares que se dan lugar en la actualidad, en contextos políticos concretos como es el de la trama política del Conurbano Bonaerense.

## **1. Transformaciones en las democracias contemporáneas: elecciones, partidos políticos, liderazgos y Estado.**

En las últimas décadas se ha discutido si nos encontramos en un período de crisis o en cambio de metamorfosis de la representación (Manin 1998), dadas las transformaciones experimentadas en el rol de los partidos políticos en la arena política. La dinámica en las democracias actuales, según la tesis de la metamorfosis, se caracterizaría por la fluctuación del voto, la creación de divisiones artificiales en la sociedad (divisiones que no surgen de la estratificación social), el énfasis en la personalidad de los candidatos en lugar de los programas de gobierno, y la importancia del desempeño mediático de los candidatos (Manin 1998, 237-238). La actual democracia de audiencia, se caracterizaría por la personalización de la opción electoral, la fluctuación del voto basada en las campañas, las promesas electorales nebulosas que otorgan mayor libertad de acción a los representantes, las instancias de manifestación no electoral de las opinión pública y las toma de decisiones fruto de las negociaciones entre el gobierno y los grupos de interés. Los debates se presentan en los medios y frente al electorado fluctuante.

Desde la perspectiva contraria, se enfatiza que esta crisis puede tener consecuencias negativas para

<sup>1</sup> Para ver un análisis a las críticas de las perspectivas post democráticas, consultar Mouffe, C. (2007) y Rancière, J. (2007), que expresan una visión alternativa a la de los modelos de consenso racional expresados principalmente por J. Habermas (2005).

la democracia. El electorado, si bien es más independiente y está menos expuesto a las 'oligarquías' descritas por Michels (1991), también se encuentra más solo y desorientado (Panebianco 1990, 510). Las posibilidades para la salida de esta crisis son tres: la disolución definitiva de los partidos como organizaciones, el retorno a la ideología o la posibilidad de una innovación política, que generalmente se produce por fuera del sistema. Aquí es donde los extremos se unen. La última de las posibilidades se vincula a las hipótesis presentadas en este trabajo. De hecho se está produciendo un tipo de innovación en la dinámica política, y al ser las organizaciones partidarias inflexibles al cambio, las transformaciones se producen a su alrededor, a partir de la aparición de liderazgos que articulan los elementos políticos partidarios con el discurso vecinal, lo que se expresa no sólo en las consignas sino en la conformación de sus redes de apoyo.

En el contexto argentino, varios analistas han desarrollado la tesis de la 'crisis'. Juan Carlos Torre se refiere al "desencuentro entre la vitalidad de las expectativas democráticas y el comportamiento efectivo de los partidos" (2003, 647). Los llamados "huérfanos de la política" no pueden canalizar sus preferencias en ninguna fuerza política. En el contexto actual, se podría hablar de la mayor parte del electorado como "huérfana de la política", en tanto no es leal a ninguna fuerza partidaria específica, y sus preferencias se forman en cada elección. El estudio de Torre se basa en preferencias estables, frente a las cuales deberían surgir idealmente partidos que respondan a esas preferencias, a la izquierda y derecha del espectro político. Del lado de los que argumentan a favor de un diagnóstico de metamorfosis de la representación se encuentra Isidoro Cheresky, que en sus trabajos estudia los procesos electorales, prestando atención los modos de vinculación de la ciudadanía con los representantes, 'después' de los partidos (Cheresky 2006b)<sup>2</sup>. Los fenómenos destacados por el autor son la creciente autonomía de la ciudadanía, la configuración de la opinión pública, el rol de los liderazgos de popularidad y las instancias de participación ciudadana que exceden el voto en las elecciones y la actividad partidaria. En análisis de otros casos, pero aplicables a la experiencia argentina, Pierre Rosanvallon (2007) pone el acento en la autonomía ciudadana y la legitimación permanente de la actividad de los representantes, mientras que autores como Peter Mair y Richard Katz (1992, 1994, 1995) prestan atención a los cambios en los partidos y su adaptación a las circunstancias cambiantes en que se mueven.

En términos de las transformaciones en el rol de los partidos políticos, la literatura sobre partidos sostiene que estos desempeñan varias funciones en las democracias modernas: la configuración y mantenimiento de la identidad colectiva a través de una ideología, la selección de candidatos a los cargos públicos, y la determinación de la política estatal (Panebianco 1990, 498-499). Sin embargo, con especial en la Argentina pero también en el resto de las democracias occidentales, los procesos electorales recientes muestran el rol cada vez más marginal de los partidos en la identificación con el electorado, la configuración de la oferta electoral y la incidencia sobre la adopción de decisiones gubernamentales. Los partidos han pasado a formar parte de redes flexibles compuestas por distintos actores (grupos de interés, organizaciones de base, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales) dedicadas a tareas de campaña, detrás de liderazgos de popularidad configurados a través de su presencia mediática y una relación directa con la opinión pública (Cheresky 2008, 36).

De acuerdo entonces a algunos autores que trabajan sobre la democracia argentina actual, los partidos han sido desplazados del centro de la escena política, por lo que la comprensión de los fenómenos que allí se suceden pasa cada vez menos por el estudio de estas organizaciones y su interacción (partidos y sistemas de partidos) y más por su articulación con un conglomerado de actores con diferentes características alrededor de liderazgos personalistas. Es por ello que considerar a los partidos como uno de los tantos actores del abanico de participantes en el escenario político es lo que puede brindar una imagen más cercana a la situación de las democracias actuales. Además, en relación al pasaje de los partidos de "burocráticos de masas" a "profesionales-electorales" (Panebianco 1990, 492), en el caso argentino, al menos en términos de los principales partidos históricos<sup>3</sup>, no se han producido estos cambios al interior de los partidos, sino que se mantienen las

2 Este título se hace eco del trabajo de Peter Mair cuyo título es *Democracy beyond parties* (2005).

3 Al mencionar a los principales partidos históricos, nos referimos al Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. No se consideran los partidos de reciente formación, que poseen estructuras diferentes y no han competido repetidamente en elecciones.

mismas cualidades organizacionales. Ante la imposibilidad de cambio interno, éste se ha producido fuera de los márgenes partidarios<sup>4</sup>. Por lo tanto, los partidos siguen desarrollando las mismas tareas, no ya en relación a sus electorados, sino en para resolver conflictos al interior de las élites políticas: la identificación ideológica y la selección de candidatos se llevan adelante, pero ya no como fenómeno que afecta la dinámica política en sentido amplio, sino sólo las relaciones con otras fuerzas partidarias, facciones internas y organizaciones con las cuales se comparte la actividad de campaña.

Además de la identificación al interior de las elites políticas, las actividades de campaña son una de las principales funciones que los partidos políticos continúan desarrollando. Luego de la configuración de la oferta electoral en la escena pública, los partidos aún son necesarios para las presentaciones formales ante la justicia; es por ello que, mal que les pese, muchos candidatos se ven en la necesidad de recurrir a partidos políticos en vigencia poder seguir adelante y participar de la contienda electoral. Un fenómeno recurrente es la presentación de alianzas múltiples, cuando aún no existen acuerdos definitivos en los partidos. Otro recurso que utilizan los candidatos es la presentación de varias listas con diferentes denominaciones partidarias, para aumentar su presencia en el cuarto oscuro. Una segunda tarea de campaña mediante la cual los partidos tienen una carta de negociación en relación a los liderazgos y otras organizaciones es la presencia territorial. La misma se basa en la capacidad de reclutar fiscales para el día de la elección, organizar la logística para los actos, coordinar las actividades de campaña y en especial las del día de la elección y contactar a los medios locales. El trabajo de campo en municipios muestra la importancia que estas redes de militancia tienen al momento de la elección. Los partidos, por más pequeños e invisibles que sean para el electorado, convocan a un número limitado de miembros militantes que se encuentran dispuestos a realizar tareas de cuadrilla (recorrer casa por casa, poner puestos, repartir volantes, realizar pintadas)<sup>5</sup>.

Las democracias contemporáneas, entonces, presentan un escenario diferente al del pasado. Específicamente, las elecciones son el evento en el cual se configuran y actualizan las identidades políticas, ahora fluctuantes y no asimilables a la presencia de partidos políticos. Son los resultados electorales también un momento más de mapeo de la opinión pública y reconfiguradores de la escena política futura.

En términos del Estado, se perciben al menos dos transformaciones que se relacionan con los cambios en las identidades políticas y en los vínculos de representación: la caducidad de la distinción entre Estado y sociedad y las transformaciones de la relación entre Estado y gobierno. Por un lado, el Estado ha dejado de ser considerado un actor monolítico, en claro contraste con la sociedad civil. La acción del Estado, presente en los aspectos de la vida pública y privada, extendiendo redes de participación que opacan a otros tipos de asociacionismo, dota de una impronta estatal a toda actividad social. Los problemas a resolver mediante la acción estatal aparecen entonces como objetivados y no sujetos al debate ideológico, sino más bien a la resolución de los mismos mediante la “técnica”, lo que pone en primer lugar la cuestión de la eficacia y la eficiencia. En el nivel local, esto se percibe específicamente en el abordaje de las problemáticas llamadas “vecinales”, en las cuales se postula la resolución de los problemas del vecino, en una articulación compleja con su identidad como ciudadano.

Por otro lado, las diferentes vías de acceso a bienes provistos por el Estado, la complejización y fragmentación del aparato estatal, dado por un abordaje particular y complejizado de las problemáticas sociales especialmente, contribuyen a la proliferación de redes de referencia que no responden a una autoridad común y explotan al máximo su autonomía. Esto no ocurre sólo aquí si no en las democracias occidentales en general, como lo destacan diferentes autores. Pero en el caso de la provincia de Buenos Aires, específicamente, el fenómeno de la emergencia social, la desocupación y la exclusión, que crecieron exponencialmente en la segunda mitad de la década de

4 Los cambios se perciben en la creación de nuevos partidos al estilo de maquinarias, o de configuraciones más complejas en las que participan organizaciones no gubernamentales, fundaciones, think tanks y movimientos sociales.

5 Existe también la actividad de los punteros, cuya descripción y estudio excede a este trabajo. Existen varios autores que trabajan sobre las redes clientelares y el modo en que desarrollan cierta autonomía de las estructuras partidarias y desempeñan funciones de cooperación en las comunidades donde se encuentran insertos, entre los que se encuentra Auyero (2001).

los 90', combinado con las recetas de moda de la descentralización y la dotación de capacidades a la sociedad civil, promovieron una mayor autonomía de diferentes grupos de las estructuras partidarias tradicionales, también fuertemente arraigadas en sus vínculos con el Estado. La distribución de planes sociales fue una de las acciones en las que se percibe esta fractura tanto del Estado como de los partidos en las funciones tradicionalmente desempeñadas (Delamata, 2004).

## **2. La renovación política en el contexto del Conurbano Bonaerense**

Estas transformaciones referidas a la centralidad de los procesos electorales para la definición de las identidades políticas, la disociación entre las identidades y los partidos, el rol de los liderazgos y la fragmentación del Estado se ven claramente en el surgimiento del kirchnerismo, a partir de la llegada 'accidental' a la presidencia de Néstor Kirchner en 2003.<sup>6</sup> Este proceso fue a la vez el motor y el síntoma de la profundización del proceso de desestructuración del Partido Justicialista y, lo que es más importante, de la dislocación de las lealtades del electorado y de los líderes peronistas en la Provincia de Buenos Aires. La propia conformación de la oferta electoral y el escenario en que se habilitó al electorado en general, pero específicamente a quienes se identificaban como 'peronistas', para definir sin mediaciones quién representaba mejor al movimiento, reflejaron un cambio de época.

No sólo como resultado de las estrategias políticas del kirchnerismo, sino especialmente porque estas estrategias se alinearon a las preferencias ciudadanas y al modo en que los actores políticos percibieron sus márgenes de maniobra, lo que antes había sido considerado un aparato compacto y controlado verticalmente por unos pocos, pasó a no tener dueño y a ser un elemento más en el abanico de incertidumbres de la política. Esto puede verse tanto en términos de la ciudadanía como de los líderes y redes políticas: los partidos políticos en general, y en especial el Partido Justicialista, perdieron la potestad decidir quién era el candidato partidario, a la vez que la ciudadanía, fuera o no perteneciente al electorado peronista tradicional<sup>7</sup> (pertenencia que se pone en cuestión a partir de nuestro diagnóstico de inestabilidad y dislocación de las identidades políticas), pudo articular sus preferencias y definir qué era lo auténticamente peronista o elegir a su candidato privilegiando otras claves de diferenciación no partisanas. Al mismo tiempo, los líderes políticos vieron acrecentadas sus chances de ser electos por fuera de las listas del partido, lo que ampliaba sus posibilidades en términos de alianzas, mientras se configuraban a su alrededor redes de militancia para contribuir a las tareas de campaña.

Como se mencionó en la sección anterior, fueron las elecciones las que impusieron una lectura del escenario político pasado y futuro: fue en las elecciones en las que las identidades políticas se redefinieron, revelándose y actualizándose, y fueron los resultados electorales los que dieron una impronta a lo que posteriormente fue la construcción política del kirchnerismo, tanto en su proyecto de transversalidad, como de Concertación y luego de retorno al PJ, ya transformado, fragmentado y debilitado. Este proceso político destaca la existencia de un tipo de configuración en la que conviven elementos nuevos y viejos, tanto en lo discursivo como en el armado organizacional. La presencia de nuevos actores, como los movimientos sociales con fuerte incidencia en la Provincia de Buenos Aires, nos vincula nuevamente a las transformaciones estatales antes mencionadas: estos actores tienen actualmente un rol fundamental en la distribución de recursos y la activación política de sectores del electorado, tienen relaciones estables con las redes estatales y tienen autonomía de las mismas, pues elaboran reclamos vinculados a su "derecho" de obtener esos recursos.<sup>8</sup> También el acuerdo con liderazgos que configuran con posterioridad partidos, alejándose de antiguas pertenencias partidarias, demuestra también la preeminencia de los liderazgos por sobre las estructuras partidarias, dadas especialmente por la mediatización política, el vínculo representativo entre líder y ciudadanos y el desplazamiento de los partidos de sus roles tradicionales.

Pero estas transformaciones no se perciben solamente en el nivel nacional, sino que encuentran una expresión privilegiada también en los escenarios políticos locales. En 2005, con el desafío del

6 Ver Natanson, J., et. al. (2004) El presidente inesperado

7 Con esto solo se quiere decir electores que se llamaban a sí mismos peronistas.

8 La noción de "reclamos de derechos" está presente en los trabajos de Delamata (2004) y Svampa (2003).

Frente para la Victoria al Partido Justicialista (PJ), elección cuyo escenario privilegiado fue el de la Provincia de Buenos Aires. Y ya en 2007, a partir del proceso que da lugar al triunfo de intendentes que desafiaron al PJ tradicional. Como se ha visto, en 2007 lo llamativo fue el uso de listas colectoras –especialmente por parte del kirchnerismo-, que permitía que candidatos pertenecientes a diferentes sectores tanto dentro como fuera de la estructura del Partido Justicialista pudieran presentarse a elecciones para disputar los cargos locales (intendente, concejales y consejeros escolares). Esto dio lugar a que, en los resultados electorales, hubiera casos en que candidatos que se postulaban por fuera del espacio tradicional justicialista, desplazaran a intendentes que buscaban su reelección, encontrándose ambos -oficialismo y oposición local- bajo el gran “paraguas” del Frente para la Victoria. Estos nuevos intendentes, a los que nos referiremos más adelante, fueron englobados en las noticias como aquellos que derrotaron a los actores más tradicionales, antes considerados imbatibles. Por otro lado, se diferencian entre ellos por sus orígenes y pertenencias políticas: mientras algunos provienen del kirchnerismo “puro”, sin participación alguna en el Partido Justicialista a nivel local ni provincial, otros son parte de corrientes disidentes dentro de la estructura partidaria.

Los nuevos intendentes aparecieron en una variedad de medios de comunicación con posterioridad a su victoria en las urnas, donde se remarcaron los aspectos renovadores de estos resultados: habrían vencido electoralmente a intendentes que hacían uso de prácticas clientelares; eran kirchneristas de “la primera hora”, y tenían una relación distante con el Partido Justicialista; sus propuestas de transparencia, modernización y superación del pasado, planteando una relación más directa entre sus personas y el electorado (en contraste con la apelación a la simbología peronista) habían sido lo que los había llevado a triunfar en las urnas. La ciudadanía autónoma había hecho entrada en la escena política, y había votado según las propuestas de los candidatos y frente a gestiones locales deficientes. Aparecían como “nuevos” en la política, con un énfasis en mejoras concretas en lugar de recurrir a viejas estructuras y fórmulas.

Y aquí cabe destacar nuevamente cómo estos liderazgos se vinculan estrechamente con la centralidad de los procesos electorales para definir escenarios. Si bien el discurso del “cambio” estaba presente en la definición de la oferta electoral, la nominación (en el sentido de “poner un nombre”) de “intendentes renovadores” sólo cobró relevancia, como es obvio, una vez que fueron electos. Se trató en general de resultados imprevistos, no esperados ni pronosticados. Las elecciones, en su doble dimensión de elección de representantes y de sondeo de opinión, dieron la sorpresa, definiendo tras de sí un escenario político novedoso. También, a partir del proceso de renovación de intendencias, se generó la interpretación de que la conducción del kirchnerismo, mediante su apoyo a más de una lista en las elecciones, parecía favorecer la “renovación” política local, lo que se extendería más adelante a un cambio importante en el Partido Justicialista, fuera mediante corrimiento de figuras tradicionales o de la cuasi anulación del rol del PJ en la política provincial, dando lugar a la consolidación del nuevo espacio bajo la denominación de Frente para la Victoria, de carácter transversal.

Esta instancia dio a algunos la oportunidad, en muchos casos ‘accidental’ de ingresar a lugares de poder preciados, como las intendencias del Conurbano, que habían sido controladas por el PJ tradicional desde el advenimiento de la democracia, con pocas excepciones. Estos nuevos actores serán testimonio y protagonistas de este proceso de renovación. Su aparición, el desarrollo de su actividad en las localidades y sus realineamientos, nos ofrecen claves para interpretar los cambios en los vínculos representativos y en la dinámica política general que experimentan no sólo la Argentina sino las democracias occidentales en general.

Ahora, un aspecto importante –sino el principal- del acercamiento al problema de la renovación política se refiere a su conceptualización. ¿Renovación es un cambio de personas? Si bien las características personales de los candidatos cuentan –cada vez más-, en especial en el contexto de pérdida del protagonismo de las etiquetas partidarias y en tiempos de desarrollos de la comunicación política en los cuales la imagen lo es todo, podría decirse que nuestros triunfadores no mostraban una clara diferencia del resto en el período de campaña: otros candidatos podrían haber expresado las mismas consignas y pasar a ser los abanderados de la renovación. No se trata de liderazgos

carismáticos, sino de frutos del aspecto accidental e impredecible de la política, en contextos en los que la fragmentación da lugar a que con poco capital político se pueda llegar lejos. Más que portadores de una imagen personal convocante, son llamados renovadores a partir del escenario post electoral, a partir de la definición de ganadores y perdedores.

¿Se trata entonces de un cambio generacional? Este elemento es también parte del problema. Aunque en los casos que estudiamos, la pertenencia a determinada generación política es un factor que está presente, ésta no puede verse como clave de diferenciación de otros candidatos, que teniendo las mismas características, no se llamaron a sí mismos renovadores. Es más, las apelaciones a la generación política de los 70' y 80' se veía soslayada por la campaña como vecino, como portador de nuevos aires. El cambio generacional se encuentra presente, no como un elemento objetivo (por la edad, por el ser joven) sino como un relato de sí que llevaron adelante los candidatos.

Y aún más ¿renovación se asimila la alternancia partidaria? En muchos de estos casos se trata de liderazgos que surgen del mismo partido al que se oponen, o al menos de la apelación a una misma identidad política. Un proceso de alternancia no implica necesariamente uno de renovación, tal como lo estamos pensando, y lo mismo en sentido contrario: los procesos de renovación pueden darse al interior de un partido (sería interesante preguntarse qué es el interior y el exterior de un partido y si dicha diferenciación es relevante). De igual manera, la renovación puede ser un elemento que compartan oficialistas y opositores, es decir que puede ser trans partidaria. Así pues, hay factores personales, generacionales y partidarios, pero la cuestión no se agota allí.

¿Se trata entonces de una definición de lo viejo y lo nuevo? ¿Estamos hablando de una oposición entre quienes están por fuera y quienes detentan el poder estatal? ¿Un desafío a quienes controlan los hilos del partido y de sus múltiples estructuras? Nuevamente, es preciso responder matizadamente: varios candidatos a intendente en las elecciones locales de 2007 se autodefinieron como expresiones del “cambio”, pero no todos ellos triunfaron. Es decir que la simple oposición no basta. Podríamos pensar que es un discurso que puede ser practicado por todos o uno que requiere de algún sustento fáctico, pero pareciera que se trata más bien de la articulación de un relato verosímil, un relato de la experiencia de vida particular de quien lo enuncia, un relato que pueda anclarse en una historia común. Así es como la renovación se referiría tanto a un futuro como a un pasado –la evidencia de pertenecer a los márgenes de la política, la demostración de no haber “transado” con el menemismo, la ausencia de manchas en la trayectoria, a la vez que se muestra una experiencia militante activa.

Los intendentes renovados/renovadores de Quilmes, Lanús y Almirante Brown (entre otros) se definían a sí mismos a través de un relato: Francisco “El Barba” Gutiérrez identificado como líder sindical de la UOM Quilmeña –no uno de los gordos sino un militante “joven” y comprometido-, creador –junto al padre Farinello- del Polo Social, fuertemente antimenemista y anti anibalista (por Aníbal Fernández, ex intendente de Quilmes y padrino del intendente saliente, Villordo), alejado de la política en los 90', diputado nacional (un kirchnerista de la primera hora); Darío Díaz Pérez autodefinido como militante peronista en el PJ de Lanús, siempre dentro de la corriente renovadora, dentista, comprometido con la sociedad, hincha de Lanús, fuerte opositor a Quindimil (aunque participó de su gobierno durante un año), diputado provincial (otro kirchnerista de los primeros); y Darío Giustozzi, que comenzó en la política militando como estudiante en la Universidad de La Plata, luego alejado de la política y diputado provincial (uno más). Siempre desde los márgenes, pero en el marco de la militancia “apasionado”, estos relatos se conjugaban en un proyecto esperanzador. Además, la postulación de dicotomía fuera/dentro del Estado, viejos/nuevos liderazgos, viejas/nuevas metodologías, si bien resulta atractiva, no cuenta con un sustento fuerte en la construcción política durante la campaña y en el ejercicio del poder. La presencia de movimientos sociales, articulaciones políticas que abarcan varias fuerzas partidarias, la participación de organizaciones de la sociedad civil, deben tenerse en cuenta. Pero también deben ser ponderadas en su importancia: por un lado, porque en muchos casos no se utilizaba esta característica como un rasgo a destacar en la campaña, por lo que las redes partidarias y organizativas deben haber tenido más peso en las tareas pre electorales no vinculadas al desarrollo de la imagen; por otro lado, otros actores más tradicionales, convivían –vale decir, en muchos casos conflictivamente- con los “nuevos” actores

que mencionamos. La superposición de capas de representación, la articulación de tradiciones, métodos, modos de vinculación es una característica fundamental de estos procesos renovadores, pues no se trata de partidos de nuevo signo (cuyo ejemplo sería el PRO en la Ciudad de Buenos Aires) sino del desarrollo de fuerzas políticas ricas en combinaciones de aspectos tradicionales y nuevos, de apelaciones político-partidarias así como de llamados al vecino y a los elementos que particularizan la elección en cada distrito.

¿Renovación se refiere sólo a un modo de argumentación, una forma, o por el contrario se trata de un contenido discursivo, de ciertas consignas de acción gubernamental concretas? Es claro que se realiza un diagnóstico de la situación. Se precisa cambiar algo, que no en todos los casos es lo mismo: puede tratarse de un Estado atrasado, lento, que precisa modernizarse y achicarse; puede por el contrario ser el caso de un estado mínimo, eficiente en términos fiscales, pero que necesita agrandarse para ofrecer más a la sociedad, para estar más presente en la vida cultural y social del distrito; o puede ser la situación de un Estado activo, modernizado, que realiza obras, pero que se ha divorciado de la sociedad, pues el vecino común no tiene acceso a la toma de decisiones. Se puede renovar entonces desde muchos ángulos, atacando problemas concretos, que pueden ser hasta opuestos. Lo que es común es el cómo: abriendo las puertas de la municipalidad, contando con la presencia física del intendente a lo largo y a lo ancho del distrito, tomando la posición de escuchar, de ser transparente.

Preliminarmente podría decirse que se trata de una forma de representación –en el amplio sentido del término, de representación política, de representación teatral y de representación mental- en el que se define aquél que personifica la renovación –líderes de la juventud (de la actual y de la vieja juventud, paradójicamente), marginales de la política, renovadores en el ámbito partidario, sindical, estudiantil-; aquello contra lo que se viene a renovar –estructuras clientelares, punteros, política tradicional, partidos que no representan-; aquellos con los que se llevará adelante la renovación –actores de la sociedad civil, partidos nuevos, jóvenes profesionales, movimientos sociales-; aquello que se viene a renovar –Estados locales debilitados, atrasados, alejados de la ‘gente’-; y un cómo hacerlo –escuchando las demandas, generando una relación cercana al vecino.

El estudio de la renovación podría considerarse como el de aquellas articulaciones políticas que se encuentran “entre”: entre el discurso de la militancia y el de la vecindad, entre los nuevos formatos y las prácticas tradicionales de las políticas, entre los partidos y los liderazgos. La renovación se configuraría entonces como una alternativa, por un lado, a la política partidaria tradicional, en un contexto de metamorfosis del gobierno representativo que, implica una transformación no tanto interna de los partidos sino de su rol y del concierto de actores sociales y políticos que lo rodean. Por otro lado, la renovación sería una propuesta diferente a la de la formación de formas de identificación políticas que anulan las diferencias ideológicas y plantean las posibilidades de un consenso racional a partir de la superación de toda dicotomía. La renovación reconfigura la relación con las identidades políticas históricamente situadas, recrea y actualiza los vínculos representativos y los vínculos al interior de las élites políticas, combinando la novedad y la tradición, con una apelación a la idea de juventud y de cambio que es construida desde el discurso, desde el relato personal y la práctica política.

## Bibliografía

Abal Medina, J. (2002) Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos. En M. Cavarozzi y J. Abal Medina (comps.) El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.

Abal Medina, J. y J. Suárez Cao (2002) La competencia partidaria en Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático. En M. Cavarozzi y J. Abal Medina (comps.) op. cit.

Aldrich, J. (1995) Why parties? The origin and transformation of political parties en America. Chicago IL: University of Chicago Press.

- Altamirano, C. (2004). “‘La lucha por la idea’: el proyecto de la renovación peronista”. En Novaro, M. y V. Palermo (eds.) *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa.
- Arendt, H. (1997) *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Auyero, J. (1999) “From the client’s point(s) of view: How poor people perceive and evaluate political clientelism”. *Theory and Society* 28: 297-334.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Bartolini, S. y P. Mair (1989) *Identity, competition and electoral availability*. New York: Cambridge University Press.
- Borre, O. y D. Katz (eds.) (1973) *Party identification and its motivational base in a multiparty system*. *Scandinavian Political Studies* 8: 69-111.
- Brusco, V. M. Nazareno y S. Stokes (2004) “Vote buying in Argentina”. *Latin American Research Review* 39 (2): 66-88.
- Budge, I., I. Crewe y D. Farlie (eds.) (1976) *Party identification and beyond*. New York: Wiley.
- Calvo, E. y M. Escolar (2005) *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. y Murillo, M.V. (2004). “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market”. *American Journal of Political Science Association* 48 (4): 742-757.
- Cheresky I. y J. M. Blanquer (comps.) (2004) *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cheresky, I. (comp..) (2006a) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Cheresky, I. (comp..) (2006b) *La Política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cheresky, I. (2008) *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cheresky, I. (ed.) (2009) *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Cheresky, I. e I. Pousadela (eds.) (2004) *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Buenos Aires: Biblos.
- Conover, P. y S. Feldman (1984) *How people organize the political world*. *American Journal of Political Science* 28: 95-126.
- Dalton R. y M. Kuechler (1993) *The not so simple act of voting*. En A. Finniter (ed.) *The state of the discipline*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Dalton, R. (1985) *Political parties and political representation*. *Comparative political studies* 17: 267-299.



- Dalton, R. (1996) *Citizen politics. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Delamata, G. (2004) *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Libros del Rojas-Eudeba.
- Di Tella, T. (1998) *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Duverger, M. (2002) *Los partidos políticos*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Gattoni, S. y Rodríguez, D. (2009) *Créase o no: alternancia política y desagregación de los poderes locales en el conurbano bonaerense (2005-2007)*. En Cheresky I. (Ed.) op. cit.
- Grindle, M. (2007) *Going local: decentralization, democratization and the promise of good governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Habermas, J. (2005) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid: Trotta
- Katz, R. y P. Mair (1995) *Changing models of party organization in party democracy: the emergence of the cartel party*. *Party Politics* 1(1): 5-28.
- Katz, R. y P. Mair (eds.) (1992) *Party organizations: a data handbook on party organizations in Western democracies*. Londres: Sage.
- Katz, R. y P. Mair (eds.) (1994) *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Londres: Sage.
- Leiras, M. (2007) *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lenarduzzi, J. (2009a) *Liderazgos y redes de apoyo. Las transformaciones en el rol de los partidos políticos en Argentina*. Ponencia presentada en XXI World Congress of Political Science, Santiago de Chile.
- Lenarduzzi, J. (2009b) *La renovación política en el nivel local. Estudio de los casos de Quilmes, Lanús y Almirante Brown (2007-2009)*. Ponencia presentada en las V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Fac. de Cs. Sociales, UBA.
- Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo: Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mair, P. (1994) *Party organizations: from civil society to the state*. En R. Katz y P. Mair (eds.) op. cit. Londres: Sage.
- Mair, P. (2005) *Democracy beyond parties*. UC Irvine: Center for the Study of Democracy.
- Manin, B. (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Merklen, D. (2005) *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.

- Michels, R. (1991a) Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna (1). Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Michels, R. (1991b) Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna (2). Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Mouffe, C. (2007) En torno a lo político, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Natanson, J., C. Altamirano et. al. (2004) El presidente inesperado. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Novaro, M. (2000) Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas. Rosario: Homo Sapiens.
- Nun, José (2002) Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, M. (2005) El Aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política. Buenos Aires: Aguilar.
- Ostrogorski, M. (1964) Democracy and the organization of political parties. Volume I: England. Garden City, NY: Anchor Books.
- Ostrogorski, M. (1964) Democracy and the organization of political parties. Volume II: United States. Garden City, NY: Anchor Books.
- Panebianco, A. (1990) Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid: Alianza Editorial.
- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (eds.) (2002). Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Pousadela, I. (2004): "Los partidos políticos han muerto! Larga vida a los partidos!" en Cheresky, Isidoro y Blanquer, J. M. (comps.) op. cit. Rosario: Homo Sapiens.
- Prévot Schapira, M. (1996) "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994". Revista Mexicana de Sociología 58 (2): 73-94.
- Przeworski, A., S. Stokes and B. Manin (eds.) (1999) Democracy, accountability, and representation. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Quiroga, H. (2005) La Argentina en emergencia permanente. Buenos Aires: Edhasa.
- Quiroga, H. (2006) "La Arquitectura del poder en un gobierno de la opinión pública", en Cheresky, I. (comp.) La política después de los partidos. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Quirós, J. (2006) Cruzando la Sarmiento. Los piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Antropofagia-IDES.
- Rancière, J. (2007) El desacuerdo. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rodríguez, D. (2009) "Un nuevo capítulo de la crisis de los partidos bonaerenses: acción del liderazgo presidencial y fragmentación política en el proceso electoral 2007". En Cheresky I. (Ed.).

Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina. Rosario: Homo Sapiens.

Rosanvallon, P. (2007) La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial.

Schnapper, D. (2000) Qu'est-ce que la citoyenneté? Paris: Gallimard.

Scumpeter, J. (1943) Capitalism, socialism and democracy. Londres: Allen & Unwin.

Stake, R. (1994). "Case studies". En Denzin, N. and Y. Lincoln (eds.) Handbook of Qualitative Research. California: Sage Publications.

Svampa, M. (ed.) (2000) Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales. Buenos Aires: Biblos-UNGS.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003) Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Buenos Aires: Biblos.

Torre, J. C. (2003) Los huérfanos de la política de partidos: sobre la naturaleza y los alcances de la crisis de representación partidaria. Desarrollo Económico 42 (168).

Tula, M.I. (ed.)(2004) Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Vommaro, G. (2008) Lo que quiere la gente. Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina (1983-1999). Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Weber, Max (1984) [1922] Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

## **Desafios na formalização de um modelo de mobilização democrático e radicalizado**

*Bruno Lima Rocha*

*blimarocha@gmail.com*

São Leopoldo - Rio Grande do Sul – Brasil

Este artigo formaliza um modelo de análise relacionando a mobilização popular com a incidência das instituições políticas não eleitorais, iniciando com esta afirmação axiomática:

O aumento da confiança interpessoal entre semelhantes auto-identificados facilita a organização social destes indivíduos.

Ao justificar o axioma, afirmamos a motivação ontológica da necessidade de organização do tecido social produtivo e sua aplicabilidade através de conceitos operacionais. Esta perspectiva vai ao encontro das perspectivas de comportamento das majorias latino-americanas do presente, com a descrença na participação política oficial. Entendemos que o envolvimento com a política através de partidos legais que operam nas arenas eleitorais, está levando a uma contaminação da idéia de participação política.

A reversão desse quadro implica um aumento do grau de organização social de base, e a disputa pelo poder de agenda, pautando os conflitos da estrutura de classes por fora das dinâmicas oficiais. Entendo que neste objeto de estudo, as formas de organização política não-estatal incidindo em sujeitos potenciais para protestos e contestação social, tem seu acionar aplicável para um conjunto de entidades de base que buscam representar e reivindicar diferentes setores da estrutura de classes. O sentido comum da estrutura complexa pode ser abarcado dentro do conceito ampliado de classe(s) oprimida(s).

O modus operandi organizativo deste sentido comum é formado por uma interpretação da sociedade civil, majoritariamente localizados na base da pirâmide e também defensores de distintos e específicos direitos. No modelo de organização política que propomos, a articulação entre a associação social e político-social ocupa um papel reivindicativo. Seu protagonismo no processo político precisa, justamente, de um conceito que abarque a multiplicidade de representações, radicalizando o processo de ampliação de direitos e liberdades políticas somados às lutas por melhorias pontuais. O desenvolvimento do modelo se dá com a atuação política dentro das respectivas arenas elencadas.

Território desorganizado, fragmentação e reorganização do tecido social

Para operar sobre uma sociedade realmente existente, é necessária a aplicação de variáveis interpretativas. Para tanto, iniciamos a apresentação de dois conceitos-chave, a fragmentação e o tecido social. Entendemos que a fragmentação opera sobre um terreno, um tecido social de majorias que não se reconhecem automaticamente. Definições próximas da operacionalidade para estes conceitos são:

Fragmentação: a atual modalidade de dominação de classe, após mais de uma década e meia de desindustrialização, desnacionalização da economia, privatizações e ausência da presença do ente Estado da regulação da vida cotidiana, manifesta sua existência em sociedade de classes fragmentadas e, como toda estrutura também é estruturante, isto vai gerando cada vez mais fragmentação. Opor-se à fragmentação fortalecendo identidades coletivas é, por este preceito, a essência do trabalho político organizativo.

Tecido Social: podemos afirmar que este termo é assimilado a Capital Social a diferença é de origem, pois vem sendo utilizado por setores do movimento popular rioplatense. A decomposição do tecido social tem como fenômeno imediato o aumento da chamada guerra entre os pobres. A recomposição do tecido social é necessária para gerar qualquer tipo de alteração social, seja de intenção de ruptura ou mesmo para gerar coesão na sociedade com o intuito de consolidar as instituições democráticas de tipo liberal-burguês

Reforçamos que o modelo de análise necessita da aproximação entre o conceito acadêmico e o conceito operacional já aplicado em movimentos populares latino-americanos. Para que estes realizem sua interação e possam ser dotados de capacidade explicativa, partimos do pressuposto de uma teoria a altura deste desafio e ao alcance daqueles que possam ser seus usuários. Esta é a principal motivação para buscar uma episteme aplicável desde uma perspectiva latino-americana, embasando assim uma proposta teórica construída com essa dimensão.

Para a operacionalização destes conceitos através de uma episteme participativa, é necessária uma postura teórica-epistemológica (crítica, interpretativa e incidente) com efeito direto na forma de exercitar a ciência social aberta em geral e a ciência política em específico. Uma definição que considero acertada em sua essência nos oferece Vizer (p.311, ANO), quando diz que: “Devemos deixar de pensar que nossos objetos de estudo são objetos (ainda que sejam teóricos). São sujeitos, e acima de tudo são sujeitos em ‘relação, dentro de conjuntos de processos complexos”.

Esta é a forma de intervir do cientista político no papel de analista estratégico ontologicamente motivado em sua formulação teórica no processo que expomos. Na seqüência, apresento uma formulação do processo de radicalização democrática, retomando o próprio conceito de conflito em democracia, que se dá através da auto-organização e da mobilização agressiva do tecido social-produtivo. O fruto deste processo estruturante de reivindicação aponta para construir uma nova institucionalidade através de uma das interpretações – a de matriz libertária – de poder de auto-organização das classes oprimidas, também chamado de poder popular.

A perspectiva do poder popular como forma de acumulação de forças do processo de radicalização democrática

Fazemos aqui o exercício de formulação teórica, propondo um processo de acumulação de forças, baseados no debate até aqui realizado, pautado pela recomposição do tecido social e a conseqüente luta contra a fragmentação das classes oprimidas. O objetivo finalista é a construção de um processo de radicalização democrática, cujo sentido é o de acúmulo de poder por parte do conjunto das formas englobadas pelo conceito aberto de classes oprimidas. Para tanto, é necessária a exposição do conceito de independência de classe.

Independência de classe: uma concepção e uma prática de poder popular têm sua produção específica, universo e produção próprias. Para que jogue como força transformadora, condicionante de conjunturas, produzindo avanços desestruturantes, há uma condição necessária: deve manter, em todo momento, sua independência. Independência de classe, como se dizia em outros momentos do desenvolvimento histórico. Hoje podemos dizer com ajuste ao novo contexto que: independência das classes oprimidas é o mesmo que dizer independência de todos os movimentos populares.

A noção desta necessidade de gerar um discurso próprio e poder pautar a sua própria agenda a partir de necessidades e defesa de interesses comuns é a ante-sala da estratégia geral para a autonomia decisória do associativismo de classes oprimidas. A urgência da efetivação desta categoria como conceito-chave e por tanto operacional, nos aponta Michael Foucault (2000, p.34): “Em qualquer sociedade, múltiplas relações de poder atravessam, caracterizam, constituem o corpo social. Essas relações de poder não podem se dissociar, nem estabelecer, nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação, um funcionamento dos discursos.”

Porém, ao ressaltar essa categoria, temos que ter em conta as características particulares de cada formação social, sua história, suas transformações, sem descuidar o que há em comum com outros países, sobretudo com os da mesma área (América Latina) e obviamente as condicionantes que as estruturas de poder mundial estabelecem. Já é bem sabido que as malhas do poder dominante incorporam e modelam o que gravita ao seu redor. Inserem em seu seio a partidos, ideologias, movimentos, histórias, os transformam e depois os devolvem como reprodutores do atual. O mecanismo se repete uma e outra vez. E se repetem distintas forças girando no entorno desse *modus operandi*. É em cima destes dispositivos que vemos como necessário o disparar analítico gerador em potencial de propostas e ação com um conteúdo diferente.

Nunca é demais ressaltar que a circulação ao infinito das mesmas dinâmicas e lógicas não podem criar algo novo, somente recriar o já existente, com maior ou menor fantasia. Para fazer possível outras relações sociais, os fatos parecem indicar a necessidade de uso de outros materiais para essa nova construção. Outro enfoque, perspectiva, lógica, práticas e mecanismos. Esse processo deve descansar e continuar tendo como base uma forte independência das classes oprimidas, no ritmo de um povo que está construindo seu destino ao ritmo que as condições históricas habilitem. As escolhas, as relações, as alianças táticas e explícitas devem ser feitas desde essa perspectiva de independência. Esse fator adquire uma importância de caráter estratégico de primeira ordem.

Afirmamos como característica positiva o fato das populações realizarem seus protestos e exigências por fora dos canais tradicionais. Porém, não são somente positivas as lutas de envergadura, que tenham derrubado governos ou impedido golpes de Estado, mas também em combates reivindicativos de ação direta por diversos temas pontuais e algumas vezes exercendo justiça popular. Esta última modalidade se dá tanto através de pluralismo jurídico como pelo uso da força por canais não oficiais.

#### A espiral da construção social e a cultura política que internaliza o câmbio profundo

Um exemplo do vigor do protesto social por fora das estruturas dadas pelo institucionalismo de tipo liberal-burguês se dá na contemporaneidade latino-americana. Não têm sido nem partidos nem governos do tipo social-democratas os que têm freado efetivamente o avanço da destruição neoliberal. As forças sociais que atuaram realmente para bloquear esse avanço, resistindo e até derrubando regimes neoliberais foram forças dos movimentos das classes oprimidas. O modo de ganhar as ruas, forçando uma situação de contestação e acúmulo de forças, deslegitimou uma série de governos anti-populares. Afirmamos, como exemplo sintético, que os reflexos eleitorais das modalidades de protestos praticados na América Latina, a partir do Levante Zapatista (Ornellas 2004) e da derrubada do presidente Abdala Bucaram (Pachano 2005), têm nas urnas apenas o seu efeito indireto.

A aposta na via da integração política e do respeito às normas institucionais, aproveitam a energia tecido social fragmentado direcionando-os para uma atitude domesticada. Entendemos que as proposições ancoradas nos paradigmas de um passado de Estado de Bem-Estar social, que já não existe, acabam por canalizar essa expressão popular para que calcem suas lutas pelas vias autorizadas. Isto implica em não querer se convencer que estas formas de adesão institucional amputam a participação política e diminuem a capacidade das modalidades de protesto. Estas formas só domesticam aos corpos e resultam perversas para atender às urgências e reivindicações populares. Terminam por levar a energia social para circunstâncias onde não há saídas além dos canais de participação aderentes às normas institucionalizadas.

Um processo de avanço, com acúmulo de forças através da radicalização democrática visando constituir uma nova institucionalidade com o poder popular é obra de determinadas práticas que permitem uma real formação de consciência do propósito próprio. Nele, a solidariedade (confiança nas relações interpessoais e elevadas ao nível de institucionalização) cumpre o papel mais importante para potencializar a mobilização e organização das diferentes expressões populares de todo esse universo dos debaixo.

Sabemos que uma democracia participativa, obtida com a radicalização do protesto e da conquista de direitos, não pode ser decretada e nem o farão por sua própria conta os partidos que programaticamente se definem por este objetivo. Uma organização política em sintonia com seu tempo e com o movimento popular tem um papel a cumprir, mas a força de realização está ancorada nas capacidades das classes oprimidas, ou seja, no povo mesmo.

A independência do movimento popular e de todas as suas formas organizativas (autogestivas, de auto-organização, participação efetiva e federalista) é o que dá a solidez ao processo e possibilidades reais para uma mudança até as condições de contra balançar, através do poder popular, ao poder constituído. Porém, cabe uma ressalva. O protesto além das vias institucionais é parte de um esforço e não é destino manifesto de nova forma de vida em sociedade. Para qualquer processo político será necessário a organização e a vontade das forças sociais para produzir mudanças profundas, para marcar uma linha em um processo conseqüente.

Um processo de radicalização democrática e de construção de poder popular tem como condição de existência que sua direção seja de baixo para cima e não o inverso. Desse abaixo e esse acima, não significa hierarquia, mas sim instâncias organizativas sociais, feitas desde a base da pirâmide social, pelos que são protagonistas desse processo: os de baixo, pelos que resistem, criam e buscam formas organizativas para se defender. Isto também implica que as minorias que mobilizam sujeitos sociais (militantes), possam produzir uma cultura política tendo como base de sua existência um comportamento militante, sintoma da cultura política reforçada na intencionalidade de que seu desenvolvimento tem como base valorativa a mudança social de câmbio profundo.

Para efetivar um processo assim, a tarefa de remover o que está estruturado e deslocá-lo é meta diária e não pontual e episódica. Toda força política e social é parte da constituição de uma conjuntura e seu aproveitamento depende do que se tenha feito anteriormente. Fruto de cálculos na aplicação da estratégia, esta tarefa de deslocamento diário deve ser feita no interior das diversas expressões populares (entidades de base) e procurando a maior sintonia com inquietudes e urgências sentidas para que essa condição necessária de participação popular esteja presente. Estas práticas, segundo o modelo proposto, não podem ser práticas de tipo solitário. Não estamos querendo dizer que seja conceitualmente correto para uma mudança, a sacralização de hábitos impostos por séculos de construção de um sujeito para um sistema. Afirmamos a necessidade de uma cultura política participativa, de operação coordenada para internalizar o processo de câmbio e criação de uma prática diária de valoração destas mudanças de comportamento.

A hierarquia de prioridades, as vitórias pontuais e a necessidade de acumulação coordenada para o processo de radicalização democrática

O modelo que propomos visa outra forma de acumulação de forças. Para tal, tem de atacar as estruturas que tem sua genealogia, seu desdobramento e residem em diferentes “territórios” do sistema de dominação que exerce seu *modus operandi* sobre o *modus vivendi* das classes oprimidas. Uma tarefa básica, no marco da institucionalidade vigente, e vinculada a múltiplas resistências e lutas, é a reivindicação por melhorias e reformas com relação ao existente. Mas, a diferença da reforma é a maneira como se adquire. Se esta vêm como conquista de direitos, fruto de um processo massivo e politicamente didático, é distinto do que aumentar um direito ou um avanço na recompensa material através de intermediação profissional. A tela de fundo de como se

processa uma conquista é tão ou mais relevante do que o avanço pontual em si.

Agregamos que não é o mesmo ir conseguindo reformas que ser reformista. O que vai se construindo de radicalização democrática tem que ter como meta permanente o poder popular. Sem esse objetivo não haverá estratégia, pois se abdica da mudança estrutural, de futuro emancipatório. Esse processo de construção de poder popular pode ir arrancando melhoras e não sintoniza com a premissa algo mágica de: “quanto pior, melhor”. Tampouco com o “tanto melhor, muito melhor”. Pois esta última premissa tem colocado um duro problema, especialmente nos países altamente industrializados: houve um aumento da institucionalização, um grau alto de integração ao sistema por parte de determinados setores populares, em especial nos setores assalariados.

E porque modelamos um processo dessa envergadura? Não é uma escolha aleatória ou excessivamente normativa. É uma posição descarnadamente racional e lógica. Assenta-se em uma lógica da análise estratégica, na compreensão da necessidade de equacionar meios e fins, e na recusa de estar atado na amarra de uma fórmula política que indica:

“democracia representativa + jogo de soma zero”.

Entendemos que a democracia participativa avança sobre um tabuleiro de jogo de soma mais infinito, que a recompensa material é acompanhada pela ampliação e universalização de direitos. E que, somente através da contestação e dos conflitos se pode avançar neste processo essencialmente democrático (por isso radicalização democrática) e político (por isso poder popular). Assim uma luta pontual, localizada dentro de um processo dessa envergadura, se dá em diferentes planos.

O cálculo estratégico implica em refazer a agenda e a “máquina de calcular” da política. Pode-se ganhar economicamente, perder na política urgente e ganhar em avanços ideológicos em sindicatos ou setores inteiros. As pressões populares têm gerado de muitos lados um ambiente de crença nas próprias forças, por piores que sejam as políticas dos governos supostamente progressistas. O que temos que levar em conta é que o entusiasmo e a organização social desde baixo já gera, pelo próprio fato de existir, outra situação.

Todas essas lutas, reivindicações, enfrentamentos, implicam em um processo de participação ativa da população. Este envolvimento eleva a acumulação de conhecimento a partir das experiências e enfoques que se fermentam em posse de soluções legítimas (Mechoso 2002). O grau de legitimidade no modelo aqui proposto é a adequação de tamanho entre a profundidade da reivindicação e a força disponível para isso.

## Conclusão

A organização política segue sendo de primeira importância para qualquer processo de câmbio profundo a partir da radicalização das democracias existentes hoje na América Latina. Esta importância se dá de forma distinta das apregoadas pelo enfoque neoinstitucionalista e da teoria de partido que vê este objeto como instrumento de intermediação profissional. A compreensão de política desde abaixo localiza esta organização de minorias militantes como um nível distinto (círculo) desse mesmo processo. Sua existência é condição imprescindível para qualquer processo emancipatório. Tal existência se manifesta na razão de ser desta organização acionando desde adentro desse processo, exercitando um grau de coordenação complexo. Isto implica em manter os níveis de democracia interna, planificar os esforços para cada momento e caracterizar a conquista imediata como parte do processo de radicalização democrática.

Bibliografia e arquivos eletrônicos



BAQUERO, Marcello e CREMONESE, Dejalma (orgs.) Capital Social, Teoria e Prática. Ijuí, Editora Unijuí, 2006

FOUCAULT, Michel. Defender la sociedad. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000

MECHOSO, Juan Carlos. Acción directa anarquista: una historia de FAU – 1956-1973. Montevideu, Recortes, 2002.

MITCHELL, Peter R. & SCHOEFFEL, John. Para entender o Poder; o melhor de Noam Chomsky. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.

MOUTERDE, Pierre. Reinventando a utopia. Práticas alternativas da esquerda latino-americana. Porto Alegre, Tomo, 2003.

ORNELAS, Raúl. La autonomía como eje de la resistencia zapatista Del levantamiento armado al nacimiento de los Caracoles. En publicacion: Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI. Ana Esther Ceceña. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2004. ISBN: 950-9231-99-1

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cecena2/ornelas.rtf>  
(documento consultado em 04 de fevereiro de 2007)

PACHANO, Simón. Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable. Publicado em: ICONOS. Revista de Ciencias Sociales, no. 23. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador. 2005.

Acesso al texto completo: <http://www.flacso.org.ec/docs/i23pachano.pdf>; arquivo consultado em 08 de agosto de 2008

VIZER, Eduardo. La trama (in)visible de la vida social. Comunicación, sentido y realidad. Buenos Aires, La Crujía, 1999.

# Em busca de confiança e legitimidade: a segurança pública no Ceará-Brasil

*Emanuel Bruno Lopes\*, Glaucíria Mota Brasil\*\**

Emanuelbrunolopes@hotmail.com, glauabr@netbandalarga.com.br

\*Universidade Federal Fluminense (UFF), \*\*Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Fortaleza/Brasil

## RESUMO

Faz-se uma discussão sobre as ações governamentais na área da segurança pública no Ceará (Brasil) e destaca as mudanças iniciais operadas pelo governo Cid Gomes (2007-2010) com a criação do programa Ronda do Quarteirão- a polícia da boa vizinhança, de maneira específica, as estratégias de resgate da confiança e legitimidade às ações policiais junto à população.

**Palavras-chave:** Segurança pública, Ronda do Quarteirão, confiança e legitimidade.

## 1.Considerações iniciais

Este artigo<sup>1</sup> tem como foco de análise as mudanças iniciais implementadas na área da segurança pública, pelo programa Ronda do Quarteirão - “a polícia da boa vizinhança” - nos dois primeiros anos da gestão do Governador Cid Gomes (2007-2010). Trata-se de uma proposta polêmica e desafiadora, que tem como orientação a filosofia do policiamento comunitário. Essa proposta de criação do programa Ronda do Quarteirão veio ao público durante as eleições para o executivo estadual no ano de 2006, na candidatura de Cid Gomes com o refrão “Um grande salto, o Ceará merece”. Dentre esse salto deu-se atenção ao campo da segurança pública.

Alvo de variadas críticas, a proposta do Ronda foi considerada durante o período das campanhas como uma “peça de marketing eleitoral”, tornando-se uma das principais propostas responsáveis pela vitória do governador Cid Gomes. A propaganda eleitoral mostrava uma viatura nos bairros que atenderia os chamados das ocorrências em cinco minutos, levantando críticas por parte dos adversários. Alguns consideraram ser impossível e que havia um exagero nas promessas de campanha. Exagero ou não, diante das ações frustradas na área da segurança e da sensação de medo, o mote dado à segurança pública fez com que a proposta fosse bem aceita pela maioria da população.

Os noticiários, sempre em alerta, queriam saber informações mais precisas sobre o programa que não tinha ainda suas ações e estratégias bem delimitadas. Aos poucos foi sendo constituído e no final do mês de novembro de 2007 foi iniciado em quatro bairros de Fortaleza. A escolha levou em consideração algumas características específicas de cada região como aspectos sociais, tipificações criminais, bairros residenciais e locais com fluxo de pessoas e estabelecimentos comerciais. Durante o ano de 2008 o programa foi expandido para os demais bairros de Fortaleza e municípios da Região Metropolitana.

De acordo com o Projeto Ronda do Quarteirão (2008), trata-se da recuperação do sistema de segurança pública no Ceará que inclui uma proposta de policiamento ostensivo a ser desenvolvido de forma permanente, interativa e essencialmente preventiva a partir da polícia comunitária, na qual os policiais moldam suas operações de acordo com as necessidades específicas de cada comunidade.

Os policiais se revezam nos três turnos por meio de patrulhamento preventivo e ostensivo realizado 24 horas em áreas da cidade demarcadas por 3km<sup>2</sup>, sendo que cada viatura e os policiais não podem sair do seu perímetro delimitado de cobertura operacional determinado pelos comandos policiais. Cada área dispõe de um celular, sendo os quatro últimos do telefone correspondentes

ao número da viatura<sup>2</sup>. O telefone de cada viatura juntamente com a fotografia dos policiais foi informado à população por meio de um panfleto distribuído aos moradores de cada área, em estabelecimentos comerciais, farmácias, escolas, padarias, equipamentos sociais e outros.

A criação do Ronda como uma nova estratégia de policiamento é reconhecer que algo não está funcionando bem e necessita ser reformulado. Essas mudanças ganham destaque no cenário contemporâneo em algumas cidades brasileiras e são reveladoras de fragilidades e deficiências de um modelo ultrapassado de pensar e fazer segurança pública, caracterizado pela falta de sistematicidade, crises, ações gerenciadas com caráter imediato e isoladas. Na maioria das vezes, o que prevaleceu nas práticas policiais foram ações fechadas à participação crítica e ativa da sociedade nos rumos das políticas de segurança pública.

## **2. Segurança pública: um panorama que desafia**

A literatura brasileira sobre a segurança pública tem mostrado poucos resultados das forças policiais (sem desconsiderar experiências locais exitosas em alguns municípios), frente ao crescimento da violência urbana e da criminalidade. Além disso, com frequência, vê-se o envolvimento de policiais em denúncias de violência, abuso de autoridade, tortura, execuções sumárias, corrupção, entre outras. Cada vez menos, os policiais se mostram capazes de garantir a ordem pública e os direitos humanos na sociedade brasileira.

Inegavelmente, nos últimos 20 anos, o campo da segurança pública, tem sido uma problemática merecedora de atenção na agenda política dos governos democráticos, ou seja, uma problemática que se encontra na ordem do dia e que tem desafiado as políticas públicas. Trata-se de um panorama, que para Soares (2006), pode se agravar, se duas condições persistirem. Primeiro, a existência de um sistema institucional de segurança pública fragmentado, sem eficiência, marcado pela corrupção, sem a confiança da sociedade, alimentador do circuito da violência e da própria criminalidade. Segundo, o “investimento” do tráfico (armas e drogas) que se beneficia da precariedade das condições de vida e da vulnerabilidade dos jovens com oportunidades e perspectivas de integração.

Nesse cenário, as iniciativas e políticas governamentais assumem papel expressivo, como a proposta do governo federal em 2003, de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), gerenciado pela União com programas de reformas das instituições de segurança pública (como por exemplo, a criação de uma nova estrutura policial, com novo comando e diretrizes para integração das ações policiais), seja com relação às questões de modernização das forças policiais, incentivo à participação da sociedade e no combate às práticas de corrupção e violação dos direitos humanos. As reformas adotadas serão orientadas para a construção de uma cultura de paz e tendo como norte o compromisso com os direitos humanos.

Os Estados ao elaborarem seus planos e programas específicos, orientados pelas exigências de reformas propostas no SUSP, seriam contemplados com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). No entanto, o governo não conseguiu romper alguns impedimentos que se faziam e ainda se fazem presentes para realizar as mudanças necessárias na área da segurança pública, como desconstitucionalização das polícias e/ou a criação de um novo modelo (unificado e/ou integrado) de mentalidade nas estruturas hierárquicas de poder das forças policiais. O máximo que conseguiu foi a integração das atividades da Polícia Militar e Polícia Civil em alguns Estados. O Ceará é exemplo desse exercício no início dos anos 2000, com a criação das áreas Operacionais Integradas (AOI) tendo como campo de execução dos Distritos-Modelo, onde trabalhavam policiais civis, militares e corpo de bombeiros, evidentemente que essa integração não ocorreu sem problemas, críticas e entraves.

Nos discursos dos governantes o campo da segurança pública sempre teve espaço garantido,

recursos financeiros já foram gastos para reforma das polícias, compra de armas e viaturas, além de outras inúmeras ações que não têm produzido grandes efeitos.

Os esforços policiais, mesmo quando desenvolvidos em sua intensidade máxima, costumam redundar em “lugar nenhum”, e o cotidiano de uma intervenção que se faz presente apenas e tão-somente quando o crime já ocorreu parece oferecer aos policiais uma sensação sempre renovada de imobilidade e impotência. “Corre-se”, assim, para se permanecer onde está, diante das mesmas perplexidades e temores. Para a visão que possuem a respeito de si mesmos e de seu trabalho, o ciclo permanente de chamadas a serem atendidas e a baixa produtividade das providências adotadas no que se refere à identificação e responsabilização dos infratores faz com que uma determinada sensação de inutilidade passe a definir o “espírito objetivo” do policiamento contemporâneo (Rolim, p. 2006, p.37).

O que se percebe é que o atual modelo de polícia não consegue responder aos preceitos do Estado democrático de Direito, além de deixar o cidadão sem referências próximas, passa a se relacionar com a sociedade como uma instituição cada vez mais distante, que interage apenas nos momentos em que é chamada. Os policiais “não conhecem as pessoas a quem devem oferecer proteção e não possuem qualquer informação relevante sobre as particularidades locais, suas tradições ou conflitos básicos” (Ibidem, p. 34).

O autor aponta que o desafio posto é o de construir um modelo de polícia dotado de uma nova racionalidade, tendo em vista que o modelo atual não funciona e que as tentativas de renová-lo ou de emprestar-lhe os meios necessários para alcançar seus objetivos estarão fadadas ao fracasso. Destaca-se, a presença de uma tensão nas polícias brasileiras entre um passado perverso que ainda se faz presente e uma possibilidade mais generosa de futuro sobre a qual ainda não podemos ter nenhuma certeza.

Diante dessa realidade, algumas ações na segurança pública, em diferentes cidades brasileiras têm ganhado espaço, considerando a capacidade dos governos democráticos em buscar confiança e legitimidade para as ações policiais junto à sociedade e romper com a pouca aproximação que existe na relação entre polícia e comunidade. No Ceará, com a criação do programa Ronda do Quarteirão, as mudanças iniciais operadas na segurança pública passaram por alterações na imagem policial, carregadas de elementos simbólicas, expressadas nos gestos, na fala, na postura do corpo e, no comportamento dos policiais que passaram a integrar a chamada “polícia da boa vizinhança”.

### **3. Relações marcadas pela (des) confiança**

As atividades desenvolvidas pelos policiais muitas vezes não conseguem a admiração e confiança da sociedade para suas ações, tampouco possuem legitimidade para desempenhar seu papel como agente da segurança pública. Essas são algumas questões que estão relacionadas ao papel das polícias nos marcos da sociedade democrática brasileira que se agravam quando se alia ao “legado autoritário e o hábito arraigado das corporações de cumprimento da lei em resistir a todas as tentativas de submetê-las ao controle democrático” (Mendez: 2000, p. 36).

É recorrente a afirmação de que as práticas policiais precisam contar com a participação e colaboração da sociedade civil, haja vista que os alicerces para a construção de uma polícia voltada para a defesa, promoção e garantia dos direitos humanos não dependem exclusivamente dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Beato Filho (1999) observa que a segurança pública no Brasil não pode ser encarada apenas pelas ações e intervenções das polícias e de legislação mais repressiva, o que tem sido eficaz são estratégias e programas de segurança baseados numa

articulação que exige a combinação de várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes da sociedade.

Em alguns países da Europa, os estudos realizados por Skolnick e Bayley (2002) sobre o lado progressivo e avançado do policiamento, mostram que a preocupação central é o papel do público no policiamento, o que impõe também uma nova responsabilidade para a polícia, como a criação de laços mais estreitos entre polícia e comunidade. Para os autores, somente se pode considerar a existência efetiva de um policiamento comunitário se forem elevados os níveis de participação na manutenção do controle e da ordem pública. Na Grã-Bretanha, por exemplo, foram estabelecidos programas através da iniciativa das forças policiais ou como resultados de interesses locais expressos para a polícia. Com as modificações realizadas os policiais passaram a trabalhar com os moradores para identificar pessoas com possibilidade de se tornarem líderes responsáveis que auxiliariam na prevenção e aproximação com os que residem no bairro.

Na América do Norte, especificamente nos Estados Unidos, as inovações feitas no policiamento em seis cidades norte-americanas, mostram que as mudanças se deram pela preparação das forças policiais para esse tipo de inovação, reconheceram o que não estava funcionando e que foi tentado durante muito tempo (Bayley e Skolnick, 2002). O exemplo de Nova York é nos anos 90, o que ganhou maior visibilidade e serviu de referência para outros países, com investimentos em inteligência e investigação policial, além da famosa política de tolerância zero. Ou seja, pequenos delitos como quebrar o vidro de uma janela seriam tratados com rigor para passar a idéia de que qualquer desvio seria punido e, investimentos em programas de policiamento comunitário e incentivos aos policiais, as ações implementadas conseguiram reduzir os índices de criminalidade.

De acordo com os autores, um dos elementos centrais nas mudanças nos EUA era a idéia da reciprocidade entre polícia e comunidade, baseado na premissa de que a polícia deve servir a comunidade, aprender com ela e ser responsável por ela, o que traz a noção de um novo profissionalismo e de que a polícia e o público devem trabalhar em conjunto na prevenção dos crimes.

Em cenários distintos e marcados por complexidades, devido ao aumento da criminalidade, o surgimento de alguns problemas urbanos, hostilidade entre policiais e comunidade (sobretudo, com moradores das áreas suburbanas), além de fatores sócio-econômicos, políticos e culturais, podemos destacar que as tentativas e/ou inovações feitas nas estratégias de policiamento em algumas cidades brasileiras, surgiram dentro de circunstâncias bem específicas e complexas, como podemos observar, por exemplo, nos estudos realizados por Muniz et al (1997), Mesquita Neto (2004), dentre outros.

No contexto da realidade investigada, a criação do Ronda do Quarteirão no sistema de segurança pública do Ceará surge marcada por especificidades. Muitas vezes, o que está em jogo é a reputação e a capacidade de um governo em usar estratégias de intervenção para conquistar a confiança e legitimidade por meio de ações políticas, algumas delas encenações ou farsas, outras nem tanto, numa área permeada por continuas tensões, marcada por alianças, interesses e crises que colocam em risco a credibilidade e legitimidade das políticas governamentais na área da segurança pública.

O Ronda no primeiro ano de gestão do Governo Cid Gomes, passou por dificuldades e críticas na sua implementação. Durante o ano de 2007 podemos destacar as pressões da opinião pública que gostariam de saber informações mais precisas e detalhadas sobre o programa Ronda; a polêmica em torno do edital para aquisição dos 200 novos veículos que seriam utilizados como viaturas (cada uma estimada em R\$ 150 mil reais), o desaparecimento de 12 fuzis calibre 7.62 de dentro do Quartel do Comando Geral da PM em Fortaleza, visto como uma afronta e boicote por alguns setores da PM a atual gestão da política de segurança pública no Ceará. Além de uma série de ações violentas (maioria envolvendo o uso da força letal) por parte dos policiais da PM dentre os

quais, chamaram atenção e ganharam notoriedade nacional e internacional, exemplificados abaixo.

“O caso Hilux”: Os policiais da PMCE confundiram um carro que fugiu depois de um assalto (a um caixa eletrônico), sendo perseguido e metralhado. Pertencia a um casal residente no Estado, que tinha ido ao aeroporto receber um casal de turistas espanhóis, sendo ambos feridos e um deles ficou paraplégico. De acordo com as informações veiculadas nos meios de comunicação local, em alguns momentos os policiais pediram para que o carro parasse. Como isso não ocorreu, foi metralhado. A ação desastrosa e fora dos padrões do uso legal da força letal causou espanto, sobretudo, com as declarações públicas dos comandos da PM ao colocarem que o procedimento era correto e que os policiais agiram de acordo dentro da lei.

As denúncias de envolvimento de policiais do alto escalão da PM em grupos de extermínio. O então Comandante do Policiamento da Capital teve prisão temporária decretada pelo suposto envolvimento no seqüestro e tentativas de execução dos suspeitos de um assalto a policiais militares. As vítimas eram suspeitas de assaltar e baleiar um policial e espancar outro, levando pistolas e os coletes dos policiais. Uma das vítimas foi ferida no pé acidentalmente pelos mesmos policiais e ambos foram levados no porta-malas de uma viatura descaracterizada para um hospital público de Fortaleza. Quando chegaram ao hospital, foram rendidos por dez homens encapuzados, armados com pistolas e armas de uso exclusivo das polícias e um dos presos foi executado, o outro foi levado para a emergência com nove tiros e sobreviveu para contar a história.

Esse cenário em que policiais estão envolvidos em grupos de extermínio e ações fora de controle institucional, vem denunciar as crises sucessivas, com repercussões nacionais e internacionais, de uma área que ainda faz uso de procedimentos e ações ultrapassadas, na maioria das vezes, com resistências às mudanças que toda sociedade almeja, colocando descrédito nas instituições policiais junto à sociedade.

Diante desses episódios é inegável a necessidade de mudanças nas estruturas dos dispositivos policiais e na sua relação com a sociedade, uma vez que “certas ações” desenvolvidas pelos policiais têm causado desgastes contínuos, falta de confiança e pouca aproximação da sociedade no trabalho desenvolvido pelos profissionais da segurança pública.

O que se tem visto cotidianamente e caracterizado as polícias brasileiras, na sua maioria, são práticas discriminatórias e repressivas, o ritual militarizado, a mentalidade autoritária marcada pelo espírito de corpo e dificuldade em modificar suas estruturas. Além de resistências de receber críticas e em aceitar a colaboração e parceria da sociedade para discutir problemas que são de interesses da coletividade. Neste sentido, é inegável que a criação do Ronda do Quarteirão, no governo Cid Gomes, se baseou em estratégias que visavam resgatar a confiança e o apoio da população às intervenções policiais.

#### **4. Em busca de confiança e legitimidade**

Pode-se dizer que as mudanças iniciais operadas com a criação do programa Ronda do Quarteirão tiveram a preocupação de alterar e reconstruir a imagem das forças policiais e de seus efetivos, agora, vistos por alguns setores da sociedade de maneira agradável, conseguindo o programa o apoio e elogios da população, algo decisivo para a legitimidade de uma política governamental. Uma pesquisa encomendada pelo governo do Ceará quando o programa completou seis meses revelou que 83% da população apoiava e tinha confiança do Ronda. O interessante que essa pesquisa revela foi quando se indagou à população se esta tinha confiança no restante da polícia militar, aproximadamente 50% disse não sentir confiança. Isso levou a se comentar pelos espaços públicos da cidade de Fortaleza e reforçar a idéia de que no Ceará existiam duas polícias em uma mesma corporação, uma de cara nova (Ronda) e a velha polícia (restante da PMCE).

Com o surgimento do Ronda, alguns elogios e até aplausos foram vistos pelas ruas por onde as

viaturas e os policiais do programa passavam, mas também, ao mesmo tempo, foram levantadas críticas e inquietações por vários setores da sociedade, para alguns parecia muito mais um “desfile de viaturas”, outros, chegaram a dizer que pelas madrugadas nas ruas só se viam carros do Ronda e carros de catadores de materiais recicláveis.

De maneira mais incisiva as modificações ocasionadas pelo programa buscaram “dar uma cara nova à polícia” e com isso resgatar a confiança e o apoio da população, ou como declarou um policial novato pertencente ao Ronda: “foram ações que visaram mudar a aparência da polícia para tentar uma aproximação com a comunidade”, numa área em que as mudanças enfrentam resistências e os avanços têm seus limites.

Creio que a mudança no fardamento foi importante para romper com o velho uniforme que é associado aquela polícia truculenta, suja e militarista, o essa [farda] traz a idéia de uma atuação diferenciada, tem gente que não quer aceitar que nós do Ronda somos uma nova polícia, mas somos diferente a começar pela farda. Quanto às viaturas penso que se havendo manutenção, qualquer veículo poderia atender os anseios da população (Depoimento concedido por policial rondante, 5 anos na profissão, formação superior).

A farda e o carro vieram para dar uma nova imagem à polícia. Com relação a farda incomoda um pouco o colete por baixo e não nos dá nenhuma mobilidade. Imagina um termo para um jogador de futebol em que ele não tem condições de dar um passo para correr e dar um chute a gol. No nosso caso, pensaram na aparência e na beleza da farda e não de que maneira ela poderia ser mais cômoda operacionalmente. (Depoimento concedido por policial rondante, 5 anos na profissão, pós-graduação).

Inicialmente foi necessário alterar e reconstruir a imagem da instituição policial, dito de outra maneira, foi pensado uma roupagem nova para os policiais do programa Ronda do Quarteirão, algo que os diferenciasses dos demais PMs. Assim, “os novos policiais do Ronda” passaram a ser vistos por alguns setores da sociedade de maneira cordial. Essas mudanças na imagem causaram “boa impressão”, porém há que se ressaltar, de acordo com os policiais entrevistados que o mais importante ainda não foi feito, que é capacitar o policial para o bom exercício de suas atividades beneficiando toda sociedade, tendo ficado a desejar alguns aspectos no que diz respeito à formação policial para atuar nessa nova estratégia de policiamento. Sobre esse aspecto não cabe aqui detalhar como se deu o processo de formação desses policiais, é algo que necessita ser explorado em outro momento de estudos e pesquisas.

Ainda com relação às estratégias de reconstrução da imagem policial, os carros para fazer o patrulhamento do programa Ronda do Quarteirão assumiram inicialmente (posteriormente toda a frota foi padronizada) diferenciações dos demais carros da PMCE, tinham cor e marca que os distinguiam dos demais. São viaturas caras, luxuosas e potentes da marca Toyota Hilux SW4, com equipamentos sofisticados, câmbio automático, bancos de couro, tração das quatro rodas, GPRS, computador de bordo e duas câmeras na parte interna, quer dizer, quem faz a vigilância também estará sendo vigiado.

A exigência de alguns desses acessórios no edital de licitação para compra de 200 viaturas, gerou insatisfações por parte de montadoras concorrentes, que não poderiam participar por não oferecer os itens exigidos nos seus veículos. É inegável que a aquisição de viaturas, armamentos, construção de delegacias e incentivos profissionais devem fazer parte das políticas de segurança, mas para alguns policiais “não tinha que ser necessariamente Hilux”.

As críticas à compra de viaturas deve-se ao fato dos governos locais priorizarem essas ações

em detrimento de outras ações que mereceriam, segundo os críticos, ser tratadas com primazia. No período de 1999-2006, de acordo com dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará, 45,1% dos investimentos feitos com recursos do Tesouro Estadual foram para aquisição de novas viaturas.

Por outro lado, não tem sido priorizado a capacitação do pessoal que compõem o quadro da segurança pública, apenas 3,2% do seu pessoal teve algum tipo de capacitação nesse período. Situação que preocupa porque os policiais não se atualizam diante dos avanços da criminalidade, das novas modalidades de conflitos e acabam atuando de maneira ultrapassada e sem conhecer as inovações tecnológicas de informação e de inteligência na área policial.

As modificações feitas inicialmente nas vestimentas e viaturas significaram mudanças na imagem da polícia, essa mudança assumiu um caráter simbólico no imaginário da população: como diz o slogan do programa, é a “polícia da boa vizinhança”, diferente do restante da polícia tradicional.

A vestimenta dos policiais deixava de ter uma aparência militarizada, de cor caqui, denominado por alguns policiais como “sujinhos” e dava espaço para um uniforme da cor azul claro e escuro, tonalidade leve e menos militarizada. Alguns policiais antigos da corporação, não pertencentes ao programa, chegaram a dizer que os companheiros lotados no Ronda pareciam com “vigias de condomínio de luxo”, porque a nova farda não tinha “cara” de polícia. Dessa maneira, o corpo passa a ser alvo de um modo de “investimentos tão imperiosos e urgentes”, ou seja, de uma mecânica do poder. Um corpo que faz uso de uma vestimenta marcada por indumentárias e ritos, que facilmente

[p]ode ser submetido, que pode ser utilizado, que pode ser transformado e aperfeiçoado (...). Não é a primeira vez, certamente (...) em qualquer sociedade, o corpo está preso no interior de poderes muito apertados, que lhes impõem limitações, proibições ou obrigações (...), que visa não unicamente o aumento de suas habilidades, nem tampouco aprofundar sua sujeição, mas a formação de uma relação que no mesmo mecanismo o torna mais obediente quanto é mais útil, e inversamente (Foucault, 1987, p.118-9).

Os policiais do Ronda não são diferentes apenas por causa do novo fardamento, dos carros de luxo e dos equipamentos materiais que passaram a manusear na prática do policiamento, mas pelo fato de serem protagonistas de um novo tipo de abordagem no trato com a população, inaugurando um novo modo de pensar e fazer polícia, o modelo da “cordialidade” que passa pela gestualidade, nas falas e nas expressões corporal dos policiais, como enfatizado anteriormente.

## **5. Apontamentos finais**

As instituições policiais ao longo de sua história não têm conseguido admiração e confiança para suas ações e os policiais se vem com pouca credibilidade para desempenhar seu papel como agente da segurança pública, porque contam em seus efetivos com alguns policiais que são violadores da lei. Podemos destacar que as tentativas e/ou inovações feitas no policiamento em alguns países e cidades brasileiras, surgiram dentro de circunstâncias bem específicas, mas buscaram algo em comum, dotar as forças policiais de credibilidade e confiança em suas práticas policiais.

As modificações iniciais na imagem da polícia, inaugurado pelo modelo do Ronda do Quarteirão são importantes e ressaltadas porque têm toda uma simbologia expressada no surgimento do novo em substituição ao velho modelo da polícia na busca de legitimar, marcar, definir posições e estratégias junto a população.

Simultaneamente às críticas levantadas às mudanças no fardamento e aquisição de novas viaturas, parece que surge uma nova forma de pensar e fazer segurança pública tendo como



referência “a polícia da boa vizinhança”. Com as mudanças realizadas na área da segurança pública com a criação do Ronda do Quarteirão, pode-se dizer que existe uma tentativa de nortear as ações policiais a partir de uma estratégia de policiamento que enfatize as aproximações e parcerias entre polícia e comunidade. Cabe nos questionar: quais ações vem sendo utilizadas pela gestão da política de segurança pública que possibilitem uma interlocução entre polícia e comunidade?

Diante das inovações implementadas com o Ronda, a sociedade cearense passou a olhar a polícia de outra maneira, a indispensável mudança para isso, não deixa de estar relacionada com a imagem que o programa construiu no imaginário da população. Para alguns policiais entrevistados (os pertencentes ao policiamento tradicional) não há nada de novo com o Ronda, ressaltam que as diferenças existentes estão apenas na mudança da aparência. Contudo, parece ser incontestável que a implementação do Ronda trouxe mudanças objetivas e simbólicas, ou seja, no modo como a sociedade vê e se relaciona com a “nova polícia”.

É indubitável que a mudança ocasionada com a criação do Ronda do Quarteirão no Ceará não se reduz apenas ao fardamento e carros novos, como se enfatizou anteriormente. Podemos dizer que o diferencial dessa proposta de policiamento, está relacionado a três aspectos: 1) a maneira como a comunidade vê o trabalho dos policiais; 2) o modo como a população trata os policiais e 3) na maneira como os policiais tratam as pessoas. Na perspectiva dos policiais, a aceitação do Ronda só foi possível porque houve uma aproximação com as pessoas, devido as ações de presença que realizam no cotidiano de trabalho das atividades policiais, ou seja, os policiais passaram a conhecer os moradores e serem conhecidos por estes na área em que realizam o patrulhamento.

Assim, algo de diferente aconteceu e não pode ser desperdiçado nesse momento em que se inaugura o evento da mudança, precisando ser aproveitado para que as mudanças necessárias sejam implementadas com a participação e organização comunitária mais incisiva e crítica, colaborando na identificação, mediação e resolução dos conflitos, assim como também na democratização das ações e nos rumos da política de segurança pública no Ceará.

## **Referências**

BRASIL, Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública, Plano Nacional de Segurança Pública, [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br) 2003.

CEARÁ, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. Projeto Ronda do Quarteirão, 2008.

FOUCAULT, M. Vigiar e punir. 27 ed. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 1987.

SOARES, L. E. Segurança Pública: presente e futuro. Estudos Avançados, v. 20, n. 56 p. 91-106, 2006.

SOUSA, E. B. L. Ronda do Quarteirão: ‘acontecimento’ na política de segurança pública? Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008.

ROLIM, M. A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

# Uma análise crítica à utilização das urnas eletrônicas frente à segurança da democracia<sup>1</sup> .

*Camila Machado Leocadio Lins dos Santos<sup>2</sup>*  
Universidade Federal de Pernambuco  
Brasil

## RESUMO

Este trabalho acadêmico tem o objetivo de realizar uma análise crítica à utilização das urnas eletrônicas no sistema eleitoral brasileiro. Para tanto, considerar-se-á o fato do Brasil ser a nação pioneira na implementação deste sistema cuja repercussão atinge o cenário internacional. Entende-se que o instituto da democracia alberga os conceitos essenciais a uma sociedade política e que está intimamente relacionado ao exercício da cidadania na forma de representação e escolha eleitoral. Por outro lado, adota-se o entendimento que a inovação tecnológica carrega o brilhantismo da modernidade e da agilidade processual, propondo, em contrapartida, alguns questionamentos técnicos, sociais e políticos. A proposta é identificar os direitos políticos como essenciais à manutenção do Estado democrático e avaliar a evolução dos sistemas eleitorais adotados no Brasil até a instauração do sistema eletrônico de votação. Em paralelo, provocar-se-á uma reflexão a cerca dos valores inerentes aos conceitos de democracia e tecnologia, a fim de aprimorar a segurança desse instrumento que serve de modelo internacional. O trabalho estruturar-se-á em quatro fundamentos teóricos: análise histórica dos direitos políticos, identificação do processo eleitoral como meio de efetivação destes direitos, impactos benéficos da utilização das urnas eletrônicas no sistema eleitoral e ponderações críticas à utilização do sistema eletrônico frente ao exercício da democracia. Por fim, analisar-se-ão os desafios da democracia participativa, no sentido de adotarem-se medidas preventivas que redobrem a vigilância deste processo que consagra os anseios políticos e sociais do povo brasileiro, no exercício da cidadania. Desta forma, aprofundar-se-á o estudo da democracia, como modelo de organização política, re(considerando) as liberdades políticas e a lisura do processo eleitoral. As referências bibliográficas serão indicadas como fontes instrutoras desta pesquisa.

Palavras-chave: Direitos Políticos. Avanço Tecnológico. Democracia.

## INTRODUÇÃO

O processo histórico registra uma série de diferenças sociais, políticas e econômicas que fundamentam uma insatisfação social e, contra esta, as conquistas humanas consagram os princípios democráticos da cidadania.

Por outro lado, o avanço tecnológico também é um progresso humano que desperta constante interesse; o ser humano está habituado a “afrontar” os limites naturais continua desenvolvendo habilidades técnicas e científicas em detrimento a valores humanos intrínsecos a sua história.

Por meio dos Direitos Eleitorais os cidadãos tornam-se aptos a participar direta e indiretamente das decisões sociais e políticas; com a informatização do Processo Eleitoral Brasileiro reconhece-se um avanço no que tange à praticidade e tecnologia do sistema em si, mas há questões que envolvem a segurança jurídica deste avanço e, como estamos falando em uma conquista humana de Direitos Fundamentais, não podemos deixar de analisar, cuidadosamente, este tema.

1 Trabalho apresentado no Congresso 'Aprofundar a democracia como forma de vida: desafios para a democracia participativa e cidadania. Aprendizagem no século 21'

Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso, Bacharelado em Direito

2 Pós Graduanda em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes – UCAM-RJ

Bacharela em Direito pela Faculdade Integrada Barros Melo - AESO

A escassa doutrina acerca da informatização das urnas eleitorais e sobre a insegurança política que pode envolver este avanço tecnológico deve ser do interesse de cada um de nós, cidadãos responsáveis por nossa história e por nossos ideais; assim, este trabalho foi desenvolvido numa verdadeira tentativa de colaborar com os esclarecimentos pertinentes ao tema, levantando questionamentos decisivos quanto ao real efeito deste instrumento em nossas vidas.

“Uma análise crítica à utilização das urnas eletrônicas frente à segurança da democracia” antes de ser uma pesquisa acadêmica é um estudo social e político que tem por limite a cidadania.

## **Direitos Políticos no Brasil**

### **1.1 Análise Histórica**

No Brasil encontramos 8 Constituições que ganharam forma a medida em que as mudanças sociais e políticas assim reclamavam.

A Primeira Carta do Brasil, de 1824, regulava um Governo de Monarquia hereditária, constitucional e representativa (Arts. 2º e 3º Constituição de 1824).

Naquele época surge o princípio da separação de poderes mas, este principal diverge do conceito adotado pela Constituição vigente. Havia quatro poderes e ao Imperador cabiam os poderes moderador e executivo, sendo aquele uma espécie de supra-poder. (Constituição 1824).

O Império, por importar um excesso de submissão das demais instituições do Estado, foi se desgastando e angariando muitos antagonistas. E acompanhando as mudanças político-sociais, a República foi proclamada em 15 de Novembro de 1889 o que levou a natural adoção de nova Constituição, em 1891.

Os Estados tinham autonomia e, apenas nos casos previstos, o Governo Federal podia intervir; isto demonstrou o avanço no sistema de governabilidade e com a exclusão do poder moderador; adotou-se o princípio tripartido de poder. O sufrágio tornou-se direto a fim de viabilizar a eleição dos representantes na Câmara dos Deputados e do Senado Federal. E o poder executivo era exercido pelo Presidente da República, o qual era eleito, juntamente com o Vice-presidente, através de sufrágio direto e maioria de votos para um mandato de quatro anos, não renovável. (Constituição de 1891)

Constatamos que a mencionada Constituição modificou a forma e organização do poder e permitindo, ainda que timidamente, alguns passos à ampla participação social na estrutura do Governo.

Apesar da Separação dos Poderes, as oligarquias ainda disponham de poder o que gerava clima de insatisfação que, somado à crise econômica de 1929, às reivindicações operárias e ao aparecimento do movimento anarquista, engrossou um desejo revolucionário. (Dantas, José. 1982).

Diante disto, foi constituída uma Assembléia para a elaboração da nova Constituição e quando o texto foi acabado e aprovado, esta mesma Assembléia elegeu Getúlio Vargas presidente do Brasil; mas a nova constituição conservou algumas previsões políticas da sua precursora; manteve a representação como forma de Governo e o poder executivo continuou a ser exercido pelo Presidente da República, o qual era eleito por sufrágio direto.

Tratando do sufrágio, este caminhou a uma popularização até então não concebida:

tornou-se universal, direto, secreto e majoritário (art. 52, § 1º da Constituição de 1934).

Assim a Constituição de 1934 implementa algumas garantias e evoluindo nossa organização à uma Conjuntura Social de Direito, em que o Estado assume um papel de prestador de serviços e intervém na vida econômica e social.

Ocorre que o grupo aliado ao Presidente da época pregou a idéia da manutenção do Presidente no poder, surgindo daí a necessidade de substituir a constituição de 1934 que fixava o mandato em 4 anos sem possibilidade de reeleição. (art. 25 da Constituição, 1934)

Como havia grande mobilização comunista; o Estado e as autoridades militares alimentaram o clima de insegurança política para divulgar um plano insurrecional, 'Plano Cohen', que fundamentou a declaração do estado de guerra. E, como alternativa para manter o poder e a governabilidade, cria-se uma nova constituição.

Neste contexto, a Constituição de 1937 foi outorgada em situação revolucionária e sujeita a uma ratificação popular, por meio de um plebiscito, que nunca existiu. Sob o pretexto de insegurança firmou-se um poder extensivo do Presidente que, 'para garantir a governabilidade' passou a controlar o Estado e as liberdades partidárias. Como passou por muitas emendas e nascera em um clima de repressão, já 'normalizado', em 1946 foi instalada a Assembléia Constituinte que deu origem a uma nova Constituição e consagrou o Regime Representativo, a Federação e a República.

Em agosto de 1961 o Presidente eleito renunciou ao Cargo e como o vice-presidente à época estava ausente, instaura-se um dilema em torno do poder sucessório e, surgiram duas correntes: uma que defendia a condução do país pelos Ministros Militares e outra que defendia o Presidencialismo. Deste impasse firma-se um acordo que prevê o Poder Executivo repartido entre o Presidente da República e o Conselho de Ministros. Há, manifestamente, um enfraquecimento do Presidencialismo e das tendências democráticas de governo.

O governo, desenvolvido sob o sistema de poder executivo repartido, teve inúmeros problemas, e, neste cenário, a Lei Complementar n.º 2/1962, determinou a realização de um referendo e, quando da realização deste, o povo decidiu em contrário à continuidade daquele sistema, sendo restabelecido o sistema presidencial.

Na ocasião outras instituições tiveram seus poderes e controles devolvidos ao Chefe do Estado e do governo o que gerou grande insatisfação a estas organizações, principalmente às forças armadas. A submissão era limitativa e isto impedia o império de certos interesses particulares.

Deu-se início a um movimento militar utilizando-se a justificativa de "ameaça do comunismo internacional" e o então Presidente, a esta altura, João Goulart, foi destituído em 1964. Mantendo a preocupação social, os militares fizeram inúmeras alterações no poder, mas, o país passou a ser governado por decretos-lei, o que forçou a elaboração da nova Constituição. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 nasce, neste contexto, mantendo o regime representativo, a Federação e a República, conforme previa o caput do seu art. 1º; voltando os membros do Senado Federal a serem eleitos por sufrágio direto e secreto, segundo o princípio majoritário; os membros da Câmara dos Deputados, por sua vez, seriam eleitos, segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados e Territórios e a eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado respeitaria o sufrágio universal e voto direto e secreto (Constituição de 1967).

Entretanto, em 1967 intensificaram-se os movimentos populares, encabeçados por políticos exilados e repreendidos pelo regime militar, com o objetivo de redemocratizar o país. E, em

reação a esta mobilização, em Dezembro de 1968 o então Presidente, Costa e Silva, decretou um Ato Institucional; através do qual ampliou os Poderes do Presidente, fechou (por tempo indeterminado) o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras de Vereadores; suspendeu direitos políticos e fez cassar os mandatos eletivos; decretando Estado de Sítio -intervindo nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição- (Dantas, José; 1982).

Mais uma vez, a história cessa a Participação Popular. Cala seus anseios e conserva no Poder os interesses dos Governantes. Vários atos desta natureza foram decretados para dar sustentação ao regime repressivo; as eleições mantiveram-se suspensas; os direitos políticos encontravam-se suspensos e restritos. Houve repressão absoluta àqueles que atentassem contra o regime militar e, de forma arbitrária foi legitimando a manutenção daquele Presidente no poder.

Sem Direitos Políticos, o povo não pôde escolher o seu Presidente que fora “indicado e nomeado” pelo Congresso Nacional. Houve medidas de repreensão e a censura se estendeu aos atos e as liberdades individuais; instaurando-se um verdadeiro e severo retrocesso político. E este clima de repressão política somada à censura induziu alguns setores de esquerda a optarem pela luta armada. (Dantas, José; 1982).

Em 1974 foi eleito para Presidente da República o General Ernesto Geisel que fez um governo mais brando, reabrindo o sistema eleitoral, permitindo a formação de novos partidos e a eliminando, ainda que parcialmente, a censura; Apaziguando o clima de repressão, concedeu anistia aos presos políticos e acabou a coadura policial.

Vislumbrando a sua manutenção no poder, após algumas derrotas legislativas, o Governo de Geisel encontrou na limitação das liberdades partidárias uma saída para fortalecer o seu poder e, neste intuito, restringiu o acesso dos candidatos à rádio e à televisão, controlando a campanha dos seus opositores. (GASPARI, Elio, 2003).

A oposição, temendo o restabelecimento severo do Regime Militar, encetaram – em 1983 - a campanha das Diretas Já, externando um levado anseio popular no sentido de democratizar o governo.

Em 1986 o Brasil fortalece a democratização e há incentivo ao pluripartidarismo e o sindicalismo, que até então funcionava clandestinamente, foi legalizado. Neste diapasão, reascenderam os princípios da Democracia e da liberdade partidária e política; razão pela qual o Congresso, em 1986, organizou-se no sentido de estruturar e elaborar uma nova Carta Constitucional que harmonizasse a governabilidade e a democracia. Surge, neste contexto, a Constituição de 1988.

## **1.2 Breves considerações à luz da Constituição Federal de 1988**

Os Direitos Políticos albergam um conjunto de prerrogativas por meio das quais torna-se viável o exercício da Cidadania; através deles se firmou o Regime Democrático cujo fundamento é a titularidade do poder. Esta noção fica-nos clara quando compreendemos o sentido terminológico da palavra Democracia que vem do Grego demos, significando povo, e de kratia, que significa poder; sendo, pois, um governo do povo, exercido pelo povo e para o povo.

O exercício do poder, pelo povo, pode ser executado de forma direta ou indireta, nosso ordenamento prevê as duas formas de atuação, usando para a forma indireta o voto como instrumento de escolha que indique os operadores direto do poder.

A expressão regime representativo designa o sistema constitucional no qual o povo se governa por intermédio de seus eleitos, e isso em oposição quer ao despotismo,

em que o povo não tem ação alguma sobre os seus governantes, quer ao governo direto, em que os cidadãos governam por si mesmos. (MALBERG, Carré, 2001 apud PINTO, Djalma. 2005).

Assim, o Estado Democrático de Direito, seus valores, princípios e diretrizes está consagrado na Sociedade Brasileira e normatizado através da instituição de uma Democracia Representativa, Participativa e Pluralista, com forte conteúdo social, como prescreve o preâmbulo da Constituição Federal Brasileira, de 1988.

Aqui, é importante referendarmos que a instituição do Sistema de Presidencialismo e da República, como forma de Governo, deu-se por meio de um Plebiscito, realizado em 1993; quando o povo, já fazendo uso dos Diretos Políticos deliberou o “destino” do Governo.

Assim, com Fundamento nos princípios basilares da Democracia e da Cidadania, firma-se, entre nós, a noção dos Direitos Políticos (entendendo estes como atributos necessários à condição de Cidadãos Ativos).

### **1.2.1 Do alistamento eleitoral**

O Alistamento Eleitoral é a primeira fase do processo de votação eleitoral; por meio dele os indivíduos tornam-se cidadãos do seu destino. Assim, a fase do alistamento eleitoral é de extrema importância porque se ela vier maculada com vícios, todas as demais estarão comprometidas.

Através do Alistamento, o indivíduo passa a exercer a participação política, tornando-se – de fato - cidadão e senhor dos interesses sociais (capacidade eleitoral ativa) e adquire a capacidade eleitoral passiva, tornando-se apto ao pleito de Cargo Público (elegibilidade), a fim de assumir a direção e a representação do poder e do governo em nome do seu povo, sendo necessária, neste caso, a observância dos requisitos gerais e específicos de elegibilidade, considerando os cargos e as circunstâncias peculiares de cada pleito.

### **1.2.2 Do Sufrágio**

O Voto é o instrumento hábil por meio do qual o povo escolhe os seus representantes a fim de que estes atuem na administração pública em nome e no interesse coletivo; o voto é, pois, o exercício de um Direito Político, denominado Sufrágio. (AFONSO, José. 2004).

Comumente as noções de sufrágio e voto são utilizadas como sinônimos, quando na verdade não o são. O Voto pressupõe a existência do Sufrágio que por sua vez é uma previsão subjetiva dos direitos políticos, da possibilidade de participação popular nas escolhas e representações no governo.

A distinção entre esses dois institutos (sufrágio e voto) fica normatizada quando a Constituição Federal / 88, na letra do art. 14º, prescreve que o sufrágio é universal e o voto é direto, secreto e tem valor igual. (Grifo nosso).

Sufrágio, termo derivado do latim *sufragium* (que nos apresenta um significado terminológico de apoio, aprovação), é um direito público de natureza política por meio do qual o Estado viabiliza àquela previsão de que todo poder emana do povo.

O Ordenamento Brasileiro adotou o Sufrágio Universal e de Igual valor porque, entre nós, se outorga a todos os nacionais o direito de votar, sem preocupar-se com peculiaridades e condições especiais, sociais ou financeiras.

### 1.2.3 Do Voto

Como exercício direto, o voto é um direito político ativo porque implica na execução de um processo decisório; mas, em sentido amplo, o voto não se restringe à escolha dos representantes que atuem no governo, pode também, como prevê nossa constituição, corresponder a uma deliberação quanto à aceitação - ou não - de projetos, leis, colegiados, enfim, de atos que garantam a governabilidade e os rumos da nação (é o que ocorre quando o cidadão vota em um plebiscito ou num referendo).

O sufrágio e o voto, desta forma, se completam porque enquanto um define o direito subjetivo, o outro instrumentaliza o seu exercício.

O voto é o ato político que materializa, na prática, o direito público subjetivo de sufrágio. É o exercício deste, como dissemos. Mas, sendo ato político, porque contém decisão de poder, nem por isso se lhe há de negar natureza jurídica. É ato também jurídico. Portanto, a ação de emití-lo é também um direito, e direito subjetivo. Não fosse assim, o direito de sufrágio, que se aplica na prática pelo voto, seria puramente abstrato, sem sentido prático (AFONSO, José da Silva. 2004).

Mas para que a Soberania Popular se efetive, são indispensáveis a observância de alguns caracteres, quais sejam: a vontade livre e independente do povo (voto real, sincero e autêntico); a manifestação desta vontade como expressão autêntica do consentimento de quem o dá; a pessoalidade daquele que o exercita (porque o voto é um direito intransferível e indisponível devendo ser efetivado, exclusivamente, pelo seu titular junto à justiça eleitoral) e por fim, para que o voto seja eficaz, deve-se atentar para os meios que garantam a liberdade e a escolha do eleitor, respeitando o seu sigilo, a sua igualdade e a sua soberania no processo político - decisório. (grifo nosso).

### 1.2.4 Escrutínio

O escrutínio, juntamente com o sufrágio e o voto, torna viáveis os Direitos Políticos. O escrutínio importa todas as fases necessárias à execução do direito eleitoral; desde o alistamento até a apuração do resultado; sendo, pois, o uma estrutura que extrapola o âmbito do voto, correspondendo o processo eletivo como um todo.

E como bem tratou José Alfredo de Oliveira Baracho:

A eleição é um processo sucessivo de atos e formalidades de natureza diversa, que tem como finalidade a formação da vontade eleitoral, resultante na designação e na conversão em mandatos, de conformidade com o sistema eleitoral adotado. (apud PINTO, Djalma; 2005).

Desta feita, o escrutínio é o instrumento que materializa o exercício do voto; este instrumento foi, ao decorrer da história, se adequando às formas e aos avanços procedimentais a fim de oferecer maior garantia aos direitos políticos, de agilizar o processo de escolha e de legitimar os resultados, dando ao sistema político maior credibilidade.

## Direito Eleitoral Brasileiro

### 2.1 Evolução Eleitoral

O Direito Eleitoral, ramo do Direito Público, preocupa-se com o regramento das matérias de ordem política no que se referem às previsões constitucionais que garantem aos

cidadãos o exercício efetivo do sufrágio; exerce, pois, uma fundamental contribuição na afirmação da Democracia Brasileira, viabilizando normas e preceitos com os quais os cidadãos podem efetivar os Direitos Políticos que lhes foram outorgados.

E, numa compreensão ampla:

O Direito Eleitoral, precisamente, dedica-se ao estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a que se estabeleça a precisa adequação entre a vontade do povo e a atividade governamental.(Ribeiro, Flávia. 1997).

## **2.1 Evolução do Processo Eleitoral Brasileiro**

O Processo Eleitoral, tal como se apresenta atualmente, é resultado da necessária consagração dos Direitos Políticos. As Eleições, como vimos, são utilizadas como meio de viabilizar o processo de escolha política; realizar-se-ão em atenção ao calendário eleitoral com o fim de tornar efetiva a periodicidade e alternabilidade do poder; tem o fim – técnico – eleitoral, mas carrega, intrinsecamente, uma função social ante a destinação das escolhas por meio das consagradas.

Em cada fase da História Política Brasileira, há registros que as matérias de ordem eleitoral adequavam-se aos preceitos da época e aos operadores do poder; as orientações eleitorais atendiam, assim, as prescrições constitucionais de forma a conferir e limitar direitos em atenção às peculiaridades e circunstâncias do momento histórico.

A Justiça Eleitoral foi criada em 1932 a fim de regularizar o sistema eleitoral que andava viciado com repetidas fraudes. No início poucos eram os princípios fundamentais referendados pela Sociedade e pela elite governante tanto que, nas primeiras eleições historicamente registradas, a forma de realização era indireta; ainda na época em que o Brasil era colônia de Portugal, em pleito às Câmaras Municipais, o eleitor de primeiro grau aproximava-se da mesa eleitoral e dizia ao escrivão, em segredo, o nome de seis pessoas, os eleitores se segundo grau. O escrivão, por sua vez, anotava as indicações e, terminada a votação, os juizes e vereadores apuravam os vencedores. (Três, Celso Antônio; A Soberania do Povo na Fiscalização do Exercício de sua Soberania).

No império e na Primeira República, o voto, inobstante fechado, não era secreto. O sufrágio sempre era consumado sob a presença de alguém. Não havia previsão da cabine indevassável na seção eleitoral, nem a prescrição de cédula oficial; mas em atenção a alguns cuidados, a exemplo da definição do espaço da urna para que seja suficiente a não permitir que as cédulas acumulem-se na ordem na qual foram introduzidas. (Três, Celso Antônio; A Soberania do Povo na Fiscalização do Exercício de sua Soberania).

O exercício do voto, por sua vez, também evoluiu ao longo das fases históricas, contendo, a princípio, o recebimento da senha, apresentação do título de eleitor, assinatura nas folhas de votação, recepção da cédula, entrada na cabine indevassável, introdução da cédula na urna, rubrica do presidente nas folhas de votação, recebimento do título pelo eleitor, datado e rubricado pelo presidente da mesa.

Visando a praticidade, ao invés da rubrica no próprio título, os eleitores passaram a receber um comprovante de votação, ofertado pela Justiça Eleitoral e destacado quando da finalização do voto; no que se refere à apuração dos votos, a esta época, era manual e pública, procedida pela fiscalização do Ministério Público e Partidos Políticos.

Era inegável a fragilidade deste sistema de votação e apuração, considerando que em todas as fases havia ingerência humana o que, às vezes, viabilizava fraudes e desvios; ademais



o voto manual, por meio de cédula, dificultava o exercício àqueles que, desprovidos de educação acadêmica, tinham que identificar e registrar o número de seus candidatos; neste sistema o número de votos nulos era bastante expressivo.

Modernamente, o Processo Eleitoral Brasileiro adotou o Sistema de Votação Informatizado; todo o procedimento necessário à confirmação da Soberania Popular efetiva-se por meio um sistema eletrônico. Desde o cadastramento eleitoral até a apuração dos votos há em nosso país uma técnica de informática, exclusiva e sigilosa, desenvolvida para satisfazer e operacionalizar o Sistema, todo automatizado.

Nada é manual, tátil, visível, auditível, odorante ou sávido. A urna eletrônica traz o fenômeno da intangibilidade aos triviais sentidos do cidadão, o magnetismo da informática é incorpóreo, não testemunhável.

( <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5595>)

## **2.2 Processo Eleitoral Informatizado**

As urnas eletrônicas foram desenvolvidas e testadas desde 1989, mas seus estudos, ainda experimentais, não comportaria a estrutura do nosso sistema processual eleitoral; em 1994 o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ministro Sepúlveda Pertence, engrenou “batalha” em torno do desenvolvimento, da produção e da informatização das eleições.

Em 1995 o TSE informatizou e estruturou sua rede privativa; reuniu uma assessoria técnica - composta por profissionais do Centro de Tecnologia da Aeronáutica e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - com o intuito de criar bases para o desenvolvimento do projeto de informatização das eleições.

Nas eleições municipais de 1996, o produto foi aperfeiçoado e projetado para utilização em grande escala; foram produzidas 78 mil Urnas Eletrônicas as quais foram utilizadas nas capitais e cidades com mais de 200 mil eleitores. As eleições municipais de 1996 que dispuseram das Urnas eletrônicas foram acompanhadas e transcorreram de forma ágil e tranqüila o que fez com que em 1997 fossem produzidos mais 90 mil equipamentos, sendo atualizados as 78 mil produções iniciais permitindo a expansão da informatização para muitas cidades nas eleições de 1998. (Centro de Referências em tecnologias Inovadoras.Urna Eletrônica, uma História de Sucesso).

A Lei nº 9.504/97 consolidou no Brasil o Sistema de votação eletrônico e o Tribunal Superior Eleitoral trabalhou exaustivamente para que nas eleições de 2000 todo o território Nacional estivesse acobertado e adaptado ao sistema informatizado e para isto foram produzidas mais 190 mil urnas e, naquele ano, o Brasil foi protagonista da maior eleição informatizada do mundo.

A par das transformações, a legislação eleitoral passa por um processo contínuo de aprimoramento, quando até a própria sociedade se manifestou para incluir normas que coibissem os abusos cometidos por incautos e desavisados que vêem, equivocadamente, na atividade política - partidária um meio de locupletar-se ou de auferir benefícios outros de forma ilícita e, basicamente por estas visões, é que o Sistema Eletrônico de Votação fora bem recepcionado em nossa sociedade.

### **Vantagens do Sistema Eletrônico de Votação**

O Pioneirismo Brasileiro na implementação das urnas eletrônicas gerou muitos elogios, seja no campo nacional seja no internacional. O deslumbramento diante da inovação assumida é uma postura corriqueira visto que o conhecimento tecnológico empregado é de uma engenharia

admirável, embora esteja carecendo melhoras, para alguns.

### **3.1 Facilidade no Ato de Votar**

A possibilidade de correção do voto é uma facilidade na utilização das urnas eletrônicas que dispõem de três teclas especiais (nas cores branca, laranja e verde) cujas funções tornam o voto mais simples ao eleitor – principalmente àqueles não providos de instrução educacional -. A Tecla Branca respeita a liberdade do eleitor de abster-se de votar nos dos candidatos disponíveis (o eleitor comparece à sessão de voto, cumprindo uma obrigação eleitoral e constitucional, mas não executa o exercício de escolha, prefere não atribuir seu voto a nenhum candidato); com a tecla laranja o eleitor pode corrigir o seu voto; já com a tecla verde o eleitor deve confirmar a sua intenção de voto. Este avanço reduziu o número de erros e de sufrágios nulos.

Outro benefício diz respeito ao teclado disponível na urna eletrônica que tem semelhança com o teclado utilizado nos telefones. Com a globalização, massificou-se o acesso aos aparelhos telefônicos e a semelhança do teclado da Urna facilita o desempenho dos eleitores na hora de identificar o seu candidato.

### **3.2 Da Praticidade na Função da Justiça eleitoral**

O fato é que o sistema de votação manual exigia não apenas dos eleitores, mas da própria justiça maior dispêndio de tempo e de investimento; com informatização houve uma redução considerável de tempo e de recursos humanos; bem é verdade que a produção das urnas eletrônicas implicou num alto investimento, mas em compensação, há inteiro reaproveitamento do equipamento que só precisa de manutenção. Ademais, estando todos os passos processuais automatizados, a Justiça pode desempenhar –diretamente – sua função fiscalizadora; o transcorrer da eleição é, em tempo real, informado aos TRE's – através do processamento eletrônico - e isso facilita, indubitavelmente, o exercício da Justiça Eleitoral.

### **3.3 Da Celeridade do Processo Eleitoral**

A Utilização das Urnas Eletrônicas não importou apenas na informatização do processo de Votação; com ela foram implantadas mudanças em todo o processo eleitoral, sendo todas as fases (cadastramento, votação e apuração) informatizadas.

Quanto à fase de apuração, todo o Processo Eleitoral, como vimos, é regulamentado por um Programa de software e ao final da eleição este programa emite o denominado Boletim de Urna (BU) que demonstra a totalização dos votos em cada urna eleitoral, detalhando, numericamente, os votos válidos e qual a destinação deste perante os candidatos.

A cada voto a urna executa um processamento virtual que vai contabilizando os votos para que ao final o boletim seja emitido; paralelamente a emissão dos BU's, há informação eletrônica da apuração para os Tribunais Regionais eleitorais competentes.

Desta feita fica-nos claro que a emissão do Boletim de Urna agiliza o processo de apuração uma vez que a Justiça Eleitoral só terá o trabalho de computar a totalização da eleição. Ademais, as urnas estão interligadas a 28 computadores de grande porte, a milhares de terminais e pontos de acesso que compõe uma Rede de Totalização Privativa de Abrangência Nacional (transmitindo os dados, eletronicamente, ao TRE), tornando célere a apuração e cerceando antigas delongas que, muitas vezes, ensejavam fraudes.

### **Falhas do Atual Sistema Eleitoral**

A implementação das Urnas eletrônicas gera grande discussão em torno de valores e conceitos sociais e políticos isso porque os Direitos envolvidos são de ordem pública e dizem respeito à Soberania Popular. A discussão trata-se de questionar, sem preconceitos, a vulnerabilidade do processo, e de firmar a necessidade de serem introduzidas sérias alterações visando ao seu aprimoramento.

Os “aplausos” conferidos ao sistema eleitoral informatizado devem existir porque, de fato, a nação Brasileira ousou um grande passo em direção à modernidade e à agilidade processual eleitoral; mas haveremos de permanecer atentos às reais implicações do sistema; isto porque o “brilhantismo” da modernidade não pode ofuscar o valor dos Direitos Fundamentais envolvidos.

A presunção de que o sistema é 100% seguro não deve ser suficiente para que confiemos nesta inviolabilidade; até porque a presunção por natureza terminológica não confere certeza e a desmaterialização do voto exige um trabalho exaustivo de credibilidade por parte do eleitor.

O limite da ambição e os desvios de conduta de alguns, que buscam o poder a qualquer custo, recomendam, porém, uma crescente busca no aprimoramento da segurança nesse mecanismo de votação para evitar surpresa desagradável. Afinal, afinal, pessoas especializadas em computação invadem contas bancárias e até o sistema de defesa dos países mais sofisticados, exigindo-se, com base nesta constatação, redobrada vigilância para que a vontade dos eleitores não seja adulterada. (PINTO, Djalma. 2005).

#### **4.1 Da Fala de transparência**

O modelo de auditoria é baseado no obscurantismo, mantido por termos de compromisso de sigilo, absoluto e irrevogável, que fiscais de partido têm sido obrigados a assinar para poderem ver código-fonte de parte do software do sistema, em ambiente totalmente controlado e fiscalizado pelo Tribunal Superior Eleitoral; sem olvidar que a utilização das Urnas eletrônicas fora desenvolvida e tem sido acessada, de forma irrestrita, apenas por àqueles que ocupam cargos de confiança na Secretaria de Informática do TSE. (Rezende, Pedro. Análise de um Sistema Eleitoral Eletrônico. UNB-2004).

O Tribunal Superior Eleitoral entende o sigilo como necessário, argumentando que a divulgação do programa de Software utilizado nas Urnas Eletrônicas poderia abrir portas para uma série de ataques e atentados para corromper o Sistema.

O argumento oficial é de que não se pode abrir para a fiscalização uma urna preparada para eleição porque hackerx poderiam, com a quebra do sigilo do sistema, depois invadi-las para inserir burlas. Mas a urna não esta ligada à internet nem é programável por teclado, então, como o hacker vai fraudar o programa na hora de votar? Só quem pode burlar o programa é quem tem acesso para manipulá-lo e não quem tem acesso para conhecê-lo. A confusão dessas duas capacidades só pode sr justificada no modelo obscurantista de segurança. Modelo cuja defesa para o sistema eleitoral deixa dúvidas estar eivada de inépcia ou de má-fé. (MANESCHY, O et al. 2002).

As urnas eletrônicas passaram não apenas a registrar a vontade do povo; elas tornaram-se a própria memória deste registro; mas aqui estamos falando em “máquinas” passíveis de prévias programações; e a Justiça Eleitoral acaba por incutir que o programa é 100% seguro e sigiloso; ocorre, no entanto, que não podemos avaliá-lo assim porque desconhecemos suas técnicas e mesmo que a dominássemos, haveríamos de admitir a falseabilidade das “máquinas”.

Trata-se de um Direito Fundamental através do qual o cidadão toma a “direção” dos diversos setores de sua vida e por esta razão torna-se inconcebível que o meio de efetivação deste direito seja, pelo próprio cidadão, desconhecido.

No antigo sistema de votação foram constatadas inúmeras hipóteses de fraudes; Ora, no sistema atual, onde o voto tornou-se uma entidade virtual, as hipóteses de fraudes são menos probatórias visto que o controle é, por completo, confiado aos programas, mas isto não significa que o sistema esteja imune a elas.

#### **4.2 Da ameaça ao sigilo do voto**

As Urnas Eletrônicas Brasileiras, através de um mesmo equipamento, efetiva a fase de identificação do eleitor e a de votação. Mesmo que não haja vinculação direta entre o eleitor e o seu voto não podemos confiar nessa incomunicabilidade já que estas fases são confiadas a um mesmo instrumento, até porque a biometria leva à identificação eleitoral e à identificação civil.

#### **4.3 Da precariedade Computacional**

A razão básica da Precariedade Computacional é que a urna é na verdade um reles computador, programado por pessoas, e os programas neles instalados estão sujeitos aos mesmos males que todo software no mundo – que não funcionam de acordo com o esperado pelo usuário, por desvios no seu projeto, por descuido ou por intenção do projetista ou programador. (<http://www.brunazo.eng.br/voto-e-noticias/agestado5.htm>)

Ora, em toda história humana, há registros de que o homem, muitas vezes, conduz a coisa pública de acordo com interesses particulares; desviando funções e atos de forma que, aparentemente, carreguem legitimidade; isto é uma constatação de extrema importância porque os operadores do sistema eletrônico, utilizado no processo eleitoral, podem desviar a lisura deste equipamento e assim, a Urna Eletrônica pode ser um instrumento de Burla Eleitoral, sob a investidura de plena segurança e inviolabilidade. O fascínio pela modernidade e pela praticidade pode ocultar meios de fraudes conhecidos e por muitos operadores e técnicos.

#### **4.4 Das auditorias e sindicância**

O TSE – reiteradamente - tem emitido entendimentos no sentido de que o sistema é seguro, mas resiste em divulgar o software utilizado e mesmo em aprimorar a técnica. Em 2002, para “abrandar” os questionamentos suscitados, determinou que em determinadas urnas seria procedida auditoria prévia para atestar aos partidos políticos a segurança do sistema.

Ora, as urnas que passam por este procedimento não atingem nem 5% das urnas utilizadas no Processo eleitoral; ademais, a “sindicância” é realizada de forma hipotética e prévia. As urnas auditadas poderiam ser programadas para satisfazer a segurança, mas a amostragem não atesta que as demais urnas estarão programadas da mesma forma. A auditoria é daquelas urnas e não do sistema.

#### **4.5 Da Impossibilidade de recontar os votos**

Com a informatização do processo eleitoral verificamos a desmaterialização do voto que agora é efetivado através da memória RAM do computador.

O Comprovante ofertado pela Justiça Eleitoral ratifica o comparecimento do eleitor e o protege à época das “prestações de contas eleitorais” mas em nada está vinculado quanto à

comprovação da efetivação do voto até porque o comprovante ofertado tem sua impressão prévia ao comparecimento e não é emitido pela urna a fim de atestar a computação do voto efetuado.

Todo o processo de votação encontra-se informatizado e assim o voto está em absoluto desmaterializado. A Intangibilidade dos votos, além de tornar duvidosa a contabilização destes, inviabiliza um processo de revisão do resultado eleitoral cessando um meio de corroboração da segurança e da legitimidade da eleição.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como vimos, a utilização das Urnas Eletrônicas é um grande avanço do Brasil no que tange a agilidade e modernidade processual. Embora tenha, paralelo a este “sucesso”, suscitado uma série de questionamentos. A economia e celeridade processual são – incontestáveis, mas, quando passamos a analisar a segurança jurídica deste instituto, encontramos posições antagônicas.

De um lado há posições que atestam pela segurança e pela inviolabilidade do programa, de outro, surgem indagações que, enquanto não satisfeitas, tornam o Sistema obscuro, contestável e merecedor de aprimoramentos.

Assumir uma postura crítica construtiva na busca do aprimoramento das previsões subjetivas é uma recomendação política e social tendo em vista o valor inestimável dos bens jurídicos envolvidos na relação eleitoral; e referendando, sempre, que as liberdades e conquistas humanas nasceram em meio a um “trabalho” incessante de fiscalização e mobilização popular.

Neste sentido, entendemos que os questionamentos e o estudo investigativo em torno do Sistema Eleitoral é o caminho ideal para tornar o processo mais seguro e inviolável; isso porque a medida em que surgem as críticas surgirão, também, a necessidade de elaborar vias técnicas e políticas capazes de inibir as falhas e preencher as possíveis lacunas.

Naturalmente a sociedade caminha ao desenvolvimento e a implementação das Urnas Eletrônicas é um importante passo nesta direção; ocorre, entretanto, que “O preço da liberdade é a eterna vigilância”, sendo, pois, necessário que a sociedade e a própria Justiça eleitoral desenvolvam a função fiscalizadora.

Aplaudir o avanço alcançado não pode ser uma atitude passiva e generalista; inegável que seja o avanço faz-se imprescindível que haja questionamentos (estes são próprios de uma democracia) e um estudo, não tendencioso, nos fez concluir que a adoção plena do sistema eletrônico deve estar acompanhada de medidas preventivas e auditáveis para que, de fato, falemos em segurança jurídica.

Até aqui, as eleições realizadas através desse sistema não ensejam qualquer suspeição de fraude. O limite da ambição e os desvios de conduta de alguns, que buscam o poder a qualquer custo, recomendam, porém, uma crescente busca no aprimoramento da segurança nesse mecanismo de votação para evitar surpresa desagradável. Afinal, pessoas especializadas em computação invadem contas bancárias e até sistema de defesa dos países mais sofisticados, exigindo-se, com base nessa constatação, redobrada vigilância para que a vontade dos eleitores não seja adulterada. (PINTO, Djalma, 2005)

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **REVISTA ELETRÔNICA:**

BITTAR, Jacó. Urna Eletrônica: Avanço ou retrocesso? Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/testo.asp?id=1547>>. Acesso em: 24 out. 2004.

CERTI – Centro de Referência em Tecnologias Inovadoras. Urna Eletrônica Brasileira, Uma História de Sucesso. Fundação CERTI, 2000. Disponível em: <[http://www.certi.org.br/Images/Documentos/UE\\_2000.pdf](http://www.certi.org.br/Images/Documentos/UE_2000.pdf)>. Acesso em 30 abril 2005.

STANTON, Michael. Urnas Eletrônicas: Brasil na Contramão da História. Disponível em: <<http://www.brunazo.eng.br/voto-e/noticias/ageestado5.htm>>. Acesso em: 28 abr.2005.

STANTON, Michael. [GUFSC] Urnas Eletrônicas. Disponível em: <http://www.softwarelivre.ufsc.br/pipermail/gufsc/2002-September/000440.html>>. Acesso em: 28 abr. 2005.

STANTON, Michael. Alerta contra a Insegurança do Sistema Eleitoral Informatizado. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/tecnologia/coluna/stanton/2003/set/17/91.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2004.

REZENDE, Pedro Antônio. Análise de um Sistema Eleitoral Eletrônico. Disponível em: <<http://www.cic.unb.br/docentes/pedro/segdadtop.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2005.

TOZZI, Clésio Luis et al. Avaliação do Sistema Informatizado de Eleições (Urna Eletrônica). Relatório da Unicamp -2002. Disponível em: < [http://www.tse.gov.br/servicos/download/rel\\_final.pdf](http://www.tse.gov.br/servicos/download/rel_final.pdf)>. Acesso em 07 maio 2005.

TRÊS, Celso Antônio. A Soberania do Povo na Fiscalização do Exercício de sua Soberania. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5595>>. Acesso em 25 Jan. 2005.

## **LIVROS:**

CANDIDO, Joel J. Direito Eleitoral Brasileiro. 10 Ed. São Paulo: Edipro, 2003.

DANTAS, José. História do Brasil, da Colônia à República. 1 Ed. São Paulo: Moderna Ltda,1982.

GASPARI, Elio. A Ditadura Derrotada, São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 8 Ed. São Paulo: Método, 2005.

MANESCHY, O et al. Burla Eletrônica - Rio de Janeiro. Fundação Alberto Pasqualini, 2002.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17 Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PINTO, Djalma. Direito Eleitoral. Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal. Noções Gerais. 2 Ed. São Paulo: Atlas S.A, 2005.

RIBEIRO, Flávia. Direito Eleitoral. 4.Ed. Rio de Janeiro: Artchip, 1997.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24 Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

## **CONSULTA À LEGISLAÇÃO:**

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

BRASIL. Constituição (1888). Constituição República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.470, de 17 de Junho de 2003. Brasília.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília.

# **“La democracia en América Latina en los últimos 30 años: ficciones, paradojas y realidades.”**

*Silvana Martínez*

*silvanamartinezts@arnet.com.ar*

Universidad Nacional de Misiones

*Juan Omar Agüero*

*juanaguero@arnet.com.ar*

Universidad Nacional de Misiones

## **1. FUSILES POR URNAS**

La instalación de dictaduras militares en América Latina en las décadas de 1960 y 1970 no fue un fenómeno surgido espontáneamente de la naturaleza. Fue producto de un plan sistemático pensado e impulsado por, desde y para los Estados Unidos, como lo prueban muchos documentos que tomaron estado público, tras cumplirse el tiempo de clasificación como “archivos secretos” en aquel país. Un ejemplo son los documentos recientemente conocidos, que prueban la participación de la Central de Inteligencia Americana (CIA) en el golpe de estado y asesinato del presidente chileno Salvador Allende en 1973.

Tras el éxito de la revolución cubana en 1959, Kennedy impulsa la Alianza para el Progreso, un plan para frenar la expansión del movimiento revolucionario en los países latinoamericanos y contrarrestar el creciente grado de concientización popular. Se promueve “el desarrollismo” como ideología, financiándose la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo nacional y regional, entre otras acciones. Tras el asesinato de Kennedy y la guerra de Vietnam, la guerra fría entre los bloques de la OTAN y el Pacto de Varsovia se profundiza. Luego del Mayo Francés, hacia fines de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970, Estados Unidos elabora y pone en marcha la Doctrina de la Seguridad Nacional, en cuyo marco apoya la continuidad o la instalación de nuevas dictaduras militares en América Latina: Paraguay, 1954; Argentina, 1955, 1962, 1966 y 1976; Brasil, 1964; Bolivia, 1971 y 1980; Chile, 1973; Uruguay, 1973 y Ecuador, 1976.

Los militares son formados en la Doctrina de la Seguridad Nacional en la Academia Militar de West Point y son entrenados para la intervención en sus respectivos países, la ocupación territorial interna, la represión militar de la población, el control ideológico y el terrorismo de Estado. Además del objetivo estratégico-político-ideológico de ocupación militar y control de la población, tanto la Alianza para el Progreso como la Doctrina de la Seguridad Nacional tienen un objetivo estratégico-económico muy concreto: crear las condiciones institucionales para la expansión de las corporaciones norteamericanas y para la desregulación y apertura económica, la libre movilidad de capitales y la liberalización financiera. Más tarde, hacia fines de la década de 1980, este interés queda expresamente formulado como Consenso de Washington.

La Alianza para el Progreso, la Doctrina de la Seguridad Nacional y el Consenso de Washington son tres instrumentos políticos que muestran, sucesivamente, la coherencia, continuidad y sistematicidad de la política norteamericana dirigida al logro de dos grandes objetivos estratégicos: a) el control social y la dominación política e ideológica de los países latinoamericanos y b) la creación de condiciones institucionales que permitan la acumulación del excedente económico generado por las corporaciones norteamericanas en dichos países. Estos objetivos estratégicos no se modificaron en los últimos sesenta años y, para el logro de los mismos, no sólo fueron útiles las dictaduras militares, sino también las oligarquías locales, las burguesías vinculadas a sectores económicos monopólicos u oligopólicos y los sectores, grupos e instituciones sociales elitistas, conservadoras y reaccionarias.

Con las crisis del petróleo de 1973 y 1979 y la expansión del proceso de globalización, se produce un fuerte reacomodamiento de la economía mundial. El paradigma de economía de bienestar es reemplazado por la economía de mercado y el modelo fordista-taylorista por el modelo de acumulación flexible. Con la modificación del patrón oro acordado en Bretton Wood y el dólar norteamericano como nuevo patrón monetario internacional, la crisis erosiona la base económica



de los países del Pacto de Varsovia y la guerra fría llega a su fin con el derrumbe del socialismo soviético y la caída simbólica del muro de Berlín el 9 de Noviembre de 1989 (Agüero, 2008).

En este nuevo contexto, las dictaduras militares pierden sentido en América Latina, agotándose en si mismas como instrumentos político-ideológicos. Dejan de ser útiles y necesarias para el control de la población y el territorio y se transforman más bien en pesadas cargas para los nuevos tiempos de flexibilización, globalización y apertura de las fronteras nacionales. De esta manera, en la década de 1980, se inician procesos democráticos en todos los países latinoamericanos: Bolivia, 1982; Argentina, 1983; Uruguay, 1988; Brasil, 1989; Paraguay, 1989; Chile, 1990.

Con la democracia se intenta una nueva forma de gobernabilidad, entendida como relación entre las bases sociales y la representación política de las mismas y como capacidad para suscribir, asumir y cumplir compromisos políticos (Ansaldi, 1995). Se trata de una gobernabilidad democrática, entendida como la capacidad de un gobierno de ser obedecido democráticamente (Pease García, 1988). Se trata, en definitiva, de un cambio de fusiles por urnas.

## **2. LA FICCIÓN DEMOCRÁTICA**

Con el resurgimiento de procesos democráticos en la década de 1980, se reaviva en los países latinoamericanos la llama de la ilusión y la esperanza. La imaginación popular, los movimientos sociales y los propios actores políticos atribuyen a las nacientes democracias, toda clase de virtudes y posibilidades, no sólo por el sueño de libertad que implicaba dejar atrás el infierno de las dictaduras militares, sino también por los deseos y demandas sociales de justicia, derechos humanos, ciudadanía y, por supuesto, desarrollo económico y superación de las desigualdades sociales. Las expectativas sociales contenidas en los procesos de recuperación democrática eran enormes. Era la panacea, el remedio que cura todos los males.

Precisamente, uno de los rasgos más relevantes de las experiencias democráticas latinoamericanas de las últimas tres décadas es su carácter de ficción, es decir, de realidad imaginada, soñada o deseada en si misma, de algo ilusorio que existe sólo en la mente o en la conciencia o en la subjetividad humana y no tiene realización histórica alguna. La ficción es el relato inventado, el guión, la película, la realidad que los sujetos construyen mentalmente, lo que imaginan que es o quisieran que sea y no lo que es o llega a ser realmente. Es una maravillosa posibilidad de creación humana, de capacidad inventiva, de imaginación y representación del mundo. En la ficción todo es posible y en cierta forma parece “real”, porque son guiones que se construyen, personajes que se inventan y todo parece “real”. Por eso la política tiene mucho de ficción y también la democracia, como creación de la política.

Pero también hay mucho de ficción en la realidad material y mucho de realidad potencial en la ficción, porque ésta no se queda sólo en el plano de la subjetividad humana, de la conciencia o de la mente, sino que se encarna en los cuerpos y en las prácticas sociales y termina ordenando el mundo y construyendo la realidad. Este aspecto es fundamental para entender el poder de la política, es decir, el poder de lo que es capaz de producir la política en la vida social, en la vida de los sujetos sociales. Y este poder también lo tiene la democracia. Precisamente, el poder de la democracia es tanto más eficaz cuanto mayor sea su contenido de ficción, porque ésta constituye un poderoso instrumento simbólico que puede ser utilizado para “construir” una realidad o para manipularla, para justificar acciones políticas y, en definitiva, para cargar de significados la vida social y la acción humana.

Esta potencialidad de la ficción la transforma en ideología, en una visión particular de la realidad destinada a justificar determinadas condiciones históricas y relaciones de poder. La ideología puede ocultar una realidad, naturalizándola o transformándola en sentido común, en aquello que se acepta como “dado” naturalmente y que no se cuestiona ni se somete a discusión. La ideología incluso puede ocultar la historia, la construcción social de una realidad, transformándola en algo “natural”. Es como un velo que no permite ver la realidad histórica, sino la “realidad” que quiere mostrar la ideología. A este aspecto, se refería Marx cuando hablaba de la “ideología alemana”.

En este sentido, podemos inferir rápidamente el carácter ideológico que puede tener la democracia, como creación de la política. De hecho, puede transformarse en instrumento político para crear una ficción, como fue la apelación al “sueño americano” de Roosevelt en el New Deal

de 1932, cuando Estados Unidos estaba sumergido en lo más profundo de la depresión económica sobreviniente a la crisis de 1929. También tenía este sentido la arenga política de Alfonsín, en la campaña de 1983, cuando repetía una y otra vez la frase “con la democracia se come, se cura y se educa...” y que finalmente lo lleva al triunfo electoral como Presidente de la Nación Argentina con más del 50% de los votos. Alfonsín planteaba la ficción democrática en la más cruda situación de hambre y miseria que dejaba la última y más sangrienta de las dictaduras militares vividas por el país.

La apelación a la ficción democrática en la década de 1980 fue una estrategia político-ideológica de Estados Unidos para los países latinoamericanos, como lo fue y sigue siendo para otros países del mundo en los cuales busca imponer gobiernos pro-norteamericanos. Apela a la ficción democrática como instrumento político, ante las nefastas consecuencias sociales de las dictaduras militares, pero también como instrumento ideológico, para ocultar su verdadero interés político y económico que era implantar el neoliberalismo y la hegemonía del mercado, en reemplazo del Estado. Se trataba de democracias formales, con Estados mínimos y sin intervención en los mercados. Es decir, instrumentos políticos formales destinados sólo a convalidar y legitimar las decisiones económicas de los mercados, transformándolas en normas obligatorias para toda la sociedad.

Esta estrategia norteamericana, que se institucionaliza hacia fines de la década de 1980 en el Consenso de Washington, no fue algo novedoso en sí mismo, sino más bien un burdo regreso a la clásica división entre economía y política, sostenida por el liberalismo de los siglos XVIII y XIX, donde se reservaba a la política un papel formal de convalidación de las decisiones de los mercados. Sin embargo, hay varias novedades muy importantes: los nuevos mercados financieros, la economía mundial globalizada y la expansión de la tecnología de la información y de los medios audiovisuales de comunicación. Esto potencia aún más el poder ficcionario de la democracia y su utilización política como instrumento ideológico de dominación y control de los procesos sociales latinoamericanos.

### **3. PARADOJA DEMOCRÁTICA**

Calderón y Dos Santos (1990) plantearon veinte tesis sociopolíticas a comienzos de la década de 1990, sobre el nuevo orden estatal que se proyectaba para los países latinoamericanos, como resultado de una investigación llevada a cabo durante tres años, en el marco de un proyecto auspiciado por el PNUD, UNESCO y CLACSO. Las tesis se centran en la relación Estado, Sociedad y Economía, y más específicamente, entre los procesos de democratización y los procesos de modernización del Estado. A los efectos de este trabajo, interesan particularmente tres de las veinte tesis, porque resumen los dilemas, desafíos y paradojas de las democracias latinoamericanas. Estas tesis son las números cuatro, cinco y ocho, que se transcriben a continuación.

Tesis cuatro: “El ciclo histórico se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del régimen político, que tiende a ser políticamente incluyente, y un proceso de modernización del Estado, que tiene a ser socialmente excluyente”.

Tesis cinco: “Si los gobiernos y otros actores políticos buscan democratización sin modernización del Estado, se generará ingobernabilidad. Si los gobiernos privilegian una modernización del Estado orientada mecánicamente por el objetivo de reducir el gasto público, pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático”.

Tesis ocho: “Los actores externos impulsores del ajuste pretenden conjugar ajuste estructural y estabilidad democrática; esta política es inconsistente, pues el ajuste tiende a crear inestabilidad política, a no ser que en su aplicación estén presentes logros de expansión productiva y distributiva, es decir, que el ajuste de subordine a una política de defensa de la democracia”.

En el planteo de estas tesis, los autores predicen, o más bien presagian, el camino de fatalidad o callejón sin salida que representan, para los países latinoamericanos, los brutales procesos de ajustes económicos neoliberales que sobrevienen camuflados con ropaje democrático. Por una parte, la democratización tiende a ser incluyente, mientras que la modernización tiende a ser excluyente; por lo tanto, son procesos incompatibles entre sí. Por otra parte, la democratización sin modernización genera ingobernabilidad, mientras que la modernización que sólo busca

reducir el gasto público desnaturaliza la democracia; por lo tanto, son procesos en gran medida interdependientes. A su vez, se promueve el ajuste, pero al mismo tiempo se busca estabilidad democrática, cuando claramente estos objetivos son incompatibles entre sí.

Lo que estaban advirtiendo los autores era que los procesos de democratización se presentaban como absolutamente incompatibles con los procesos de ajuste económico estructural y también con los procesos de modernización del Estado, tal como estaban planteados, en la medida que sólo buscaban achicar el gasto público. De manera más sencilla, estaban alertando que no se podía buscar la inclusión al mismo tiempo que se provocaba exclusión, porque son objetivos o procesos absolutamente incompatibles entre sí. Estaban planteando, en definitiva, la paradoja de la ficción democrática y lo hacían anticipadamente, en los comienzos de la década de vigencia más nefasta del Consenso de Washington y del conservadurismo neoliberal.

Por supuesto que los resultados de los procesos democráticos llevados a cabo en la década de 1990 en los países latinoamericanos no fueron otros que la frustración, el desencanto y el escepticismo. Y en la década de 1980, también podrían haber sido resultados similares, de no ser por la esperanza que generaban los procesos democráticos instalados después de largos períodos de dictaduras militares. En Brasil se reforma la constitución en 1988, se consagra el *ballotage* y en 1989 se llevan a cabo elecciones presidenciales libres, después de veintinueve años de gobiernos militares. En Paraguay, se inicia en 1989 un período de transición democrática, tras el derrocamiento del régimen autoritario que gobernó el país por treinta y cinco años. En Chile, se retorna a la democracia en 1990, luego de diecisiete años de dictadura. En Uruguay, la recuperación de la democracia se produce en 1988, tras quince años de dictadura. En Bolivia se produce en 1982 y en Argentina en 1983, dejándose atrás varios períodos de dictaduras militares, el último de los cuales con un genocidio de más de treinta mil argentinos asesinados-desaparecidos.

La década de 1980 fue denominada la década perdida por las Naciones Unidas, por el empobrecimiento que significó la caída real del 10% del PBI de los países latinoamericanos, disminución que fue mayor aún para el PBI por habitante. Este fracaso económico obscureció y debilitó los procesos democráticos que se llevaban a cabo en varios países. En Ecuador, de doce presidentes que gobernaron el país desde 1979, sólo tres completaron su mandato, mientras que en Bolivia, gobernaron nueve presidentes cuando debían haberlo hecho seis desde la recuperación democrática de 1982 (Ansaldi, 2006).

En Argentina, el fracaso económico del gobierno democrático asumido en 1983 quedó reflejado en la derrota electoral de 1987, cuyas consecuencias posteriores en lo político y económico obligan a Alfonsín a entregar el gobierno anticipadamente, tras la suspensión de hecho del pago de la deuda externa, la falta de financiamiento, la aguda crisis cambiaria y el estallido hiperinflacionario. Quedaba muy lejos aquello de “con la democracia se come, se cura y se educa...”, que se transforma en la gran paradoja de la ficción democrática, al recorrer el mundo las imágenes de la población argentina saqueando los comercios en busca de alimento. De todas maneras, los días de Alfonsín ya estaban contados, porque estaba en marcha el Consenso de Washington y ya había sido electo el nuevo presidente democrático argentino que lo ejecutaría maravillosamente desde el 8 de Julio de 1989.

La década de 1990 profundiza la paradoja de la ficción democrática y con ella también la frustración, el desencanto y el escepticismo. Las protestas sociales aumentan en cantidad e intensidad, con la resistencia de los campesinos y pueblos originarios al neoliberalismo y el cuestionamiento a las democracias y gobiernos que lo sostienen. En Chiapas, México, el 1º de Enero de 1994 nace el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. En Ecuador, tras el congelamiento de los depósitos, la dolarización de la economía y la supresión del sucre como moneda nacional, la rebelión popular de Enero de 2000 en Quito exige “que se vayan todos”. En Argentina, esta misma exigencia señala el estallido de la convertibilidad monetaria de la década de 1990 y es el reclamo central de los cacerolazos y las protestas populares del 19 y 20 de Diciembre de 2001, que terminan con un saldo de treinta muertos y la renuncia del presidente constitucional que había asumido dos años antes. Un año antes había renunciado el vicepresidente.

#### **4. DESEMPEÑO DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS**

Con el fin de analizar el desempeño de las democracias latinoamericanas, en los cuadros 1 y 2 (ver anexos) se expone parte de la información estadística publicada en Febrero de 2009 por la CEPAL, en su informe anual sobre el panorama social de la región. Estos cuadros se refieren a pobreza e indigencia, dos variables claves para una reflexión sobre dicho desempeño, aunque deberían complementarse con otras que muestren las transformaciones y reformas políticas, económicas y socioculturales de la región.

Se observa en los cuadros 1 y 2 el aumento de la pobreza y la indigencia durante la década de 1980, fenómeno al cual ya se hizo referencia anteriormente. En porcentaje, la pobreza supera el 48% de la población total y en cantidad de habitantes se pasa de 136 á 200 millones de latinoamericanos, representando esto un aumento del 47% de la población pobre. A su vez, de esta población pobre, casi la mitad es indigente, es decir, uno de cada dos pobres no llega a la alimentación mínima necesaria para su desarrollo como ser humano. Más de 93 millones de latinoamericanos se encuentran en esta situación, hacia fines de la década de 1980. El problema es mayor aún en las zonas rurales, donde el porcentaje de población pobre llega al 65% del total y el de población indigente al 40 % del total. Esto significa que, en las zonas rurales, de cada 10 latinoamericanos, 7 son pobres y 4 son indigentes.

En la década de 1990, la cantidad de población pobre no sólo no disminuye sino que, por el contrario, aumenta, llegando hacia finales de la década a más de 211 millones de latinoamericanos. En porcentaje, sin embargo, disminuye al 44 % de la población total. Esto se debe no a una disminución de la pobreza, sino a la elevada tasa de natalidad y crecimiento demográfico. La cantidad de población pobre disminuye levemente en la medición del año 2007, ubicándose en 184 millones de habitantes. Si bien esto constituye un logro extremadamente modesto en el combate contra la pobreza, al menos significa un cambio de tendencia en ocho años, aunque con este ritmo habría que esforzarse varias décadas para intentar algún logro importante.

En la década de 1990, contrariamente a lo sucedido con la pobreza, hay una leve disminución de la cantidad de población indigente. Había llegado a más de 93 millones de habitantes a comienzos de la década y al finalizar la misma era de poco más de 89 millones, disminuyendo a unos 68 millones en la medición del 2007. Es un logro un poco más importante que para el caso de la pobreza, posiblemente por la intensificación de los programas alimentarios. De todas maneras, la cantidad de población indigente del año 2007 es más alta que la que existía en 1980 y lo mismo pasa con la pobreza, pero en este caso la diferencia es mayor, ya que en ese año existían 136 millones de pobres, contra 184 millones del año 2007. La diferencia es 48 millones de pobres, un 35% más que en 1980.

Estas comparaciones, si bien son numéricas, muestran que el problema de la pobreza e indigencia en América Latina, que ya existía por supuesto y era muy importante a comienzos de la década de 1980, se profundiza aún más durante esta década perdida, por la disminución real que tuvo el PBI, el endeudamiento público y privado, la inflación y el contexto económico internacional totalmente desfavorable para las economías latinoamericanas. En las dos décadas subsiguientes, las democracias formales no sólo no logran resolver el problema o, al menos, reducirlo sustancialmente, sino que la cantidad de población pobre e indigente de América Latina, tres décadas más tarde, supera holgadamente a la que había en 1980.

En los cuadros 3 y 4 (ver anexos) se expone la información de pobreza, indigencia y distribución del ingreso de once países latinoamericanos, para el período 1990-2006. Después de las transiciones democráticas de la década de 1980 que, en el caso de algunos países, como Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, fueron muy tardíos y se produjeron recién hacia finales de la misma, los países latinoamericanos vienen transitando -desde los inicios de la década de 1990- procesos democráticos que se fueron institucionalizando. Esto permitió una continuidad democrática que torna importante el período de dieciséis años comprendidos en estos cuadros. Si bien podría considerarse un período histórico relativamente breve, es un lapso importante para reflexionar sobre el tipo de trayectoria democrática que siguieron los países. La diversidad de trayectorias seguidas por los países latinoamericanos, torna muy difícil el análisis de las mismas. Por esta razón, en los cuadros 5 y 6 (ver anexos) se expone valores no numéricos de las variables “pobreza”, “indigencia” y “distribución del ingreso” y en los cuadros 7 y 8 (ver anexos) se presenta un resumen que combina

la información cuantitativa y cualitativa.

Con el fin de reflexionar sobre la diversidad de trayectorias de las democracias latinoamericanas, sólo se consideran aquí su contenido progresista, gatopardista o regresivo. En términos generales, se considera progresista una experiencia democrática que no sólo implica (primera condición) transformaciones políticas, económicas y sociales, sino que éstas (segunda condición) benefician a la mayoría de la población de un país y sus consecuencias son, por ejemplo, el aumento de los niveles de ciudadanía, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y un proceso de superación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Cuando se da la primera condición pero no la segunda, la experiencia se considera regresiva y sus consecuencias son, por ejemplo, el deterioro de la ciudadanía y de la calidad de vida de la población y el aumento de la desigualdad social y de los niveles de pobreza y exclusión social. En este caso, puede tratarse de una experiencia democrática modernista, cuando se apoya en la idea de “progreso” y la “tecnología”, o bien una experiencia reaccionaria, cuando sólo es restauradora de formas tradicionales o arcaicas de organización social. El rasgo principal de un régimen progresista o regresivo son las transformaciones políticas, económicas y sociales. Cuando éstas no se dan, hay gatopardismo: “hacer como que”, hacer algunos cambios pero en el fondo no cambiar nada. Una experiencia democrática gatopardista cambia algo para que nada cambie o bien lleva adelante “reformas” que no implican cambios sustanciales ni transformaciones reales, sino más bien propuestas conservadoras.

Esta clasificación es sólo analítica, porque en la realidad las diferenciaciones no son tan sencillas y es común que en una misma experiencia democrática se combinen elementos progresistas, regresivos o gatopardistas, aunque con diferentes grados de participación o importancia. Estos elementos pueden darse incluso no de manera simultánea sino en distintos momentos históricos de una misma experiencia democrática. Cuando se alude a experiencia democrática, ésta puede referirse a distintos gobiernos de un mismo país o bien a un mismo gobierno. En algunos casos, la combinación de elementos diversos en un mismo gobierno, va aumentando la contradicción y puede terminar dañando la credibilidad y, por lo tanto, la gobernabilidad, entendida como la capacidad política para tomar decisiones de gobierno o como “la relación entre las bases sociales y la representación política de las mismas” o como “la capacidad de suscribir, asumir y cumplir compromisos políticos” (Ansaldi, 1995).

En términos absolutos, observando el cuadro 7, podemos ver que siete de una muestra de once países latinoamericanos, han disminuido sus porcentajes de pobreza entre 1990 y 2006, en varios casos de manera muy significativa. La disminución más importante es el caso de Chile, con el 64%; le siguen México, con el 33%; Brasil y Ecuador, con el 31%; Venezuela, con el 25%; Colombia, con el 11% y Perú con el 6%. Contrariamente, tres países han aumentado sus porcentajes de pobreza: Paraguay, el 42%; Uruguay, el 6% y Bolivia el 2%. Finalmente, hay un país que no muestra variación alguna en su porcentaje de pobreza: Argentina.

Estos números, que muestran a la mayoría de los once países latinoamericanos con disminución de la pobreza entre 1990 y 2006, son sin embargo un espejismo de la realidad, ya que la pobreza en si misma sigue siendo elevada, muy elevada e insostenible para casi dos décadas de democracia y, en algunos países, como Argentina y Bolivia, con casi tres décadas de democracia. Precisamente, Bolivia supera el 50% de pobreza y Colombia casi llega al 50%, aunque antes está Paraguay con más del 60% de pobreza; Perú y Ecuador superan el 40%; Venezuela tiene el 30%, mientras que Brasil y México superan este porcentaje; Argentina supera el 20%, Uruguay llega al 19% y Chile tiene el 14%.

En términos relativos, comparando entre si los once países latinoamericanos tomados como muestra, es posible construir un ranking de pobreza, que se ha modificado entre 1990 y 2006 como se expone en el cuadro 9 (ver anexos). Hay cinco países que mejoraron su posición: Ecuador, Colombia, Brasil, México y Chile. Estos países han disminuido sus porcentajes de pobreza entre 1990 y 2006, como vimos anteriormente. Hay un solo país que mantuvo su posición: Venezuela, a pesar de haber disminuido su porcentaje de pobreza. Los restantes cinco países han desmejorado su posición: Bolivia, Perú, Paraguay, Argentina y Uruguay. Estos últimos países han aumentado, mantenido o disminuido levemente sus porcentajes de pobreza y esto no mejoró su posición en el

ranking.

En la década de 1990, en términos de reducción de la pobreza y mejor distribución del ingreso, sólo Uruguay podría considerarse una democracia progresista. En cambio, si fuera sólo por la reducción de la pobreza, también Chile y Brasil podrían considerarse democracias progresistas, aunque no así en lo que respecta a mejor distribución del ingreso, donde Chile tiene una democracia gatopardista y Brasil una democracia francamente regresiva. También pueden considerarse democracias regresivas en la década de 1990, países como Paraguay, Ecuador y Venezuela, tanto por la pobreza como por la distribución del ingreso. A su vez, hay países como Bolivia, Colombia, Perú y Argentina, que pueden considerarse democracias regresivas en relación a la pobreza y gatopardistas en la distribución ingreso. Por último México puede considerarse una democracia gatopardista, por la pobreza y por la distribución del ingreso.

En la década de 2000, sólo Venezuela puede considerarse una democracia progresista por la reducción de la pobreza y una mejor distribución del ingreso. Tomando sólo la reducción de la pobreza, también Chile, Ecuador y México podrían considerarse democracias progresistas, aunque respecto a la distribución del ingreso sean gatopardistas. El único país que puede considerarse una democracia regresiva es Paraguay, tanto por la pobreza como por la distribución del ingreso, mientras que Uruguay es una democracia regresiva sólo por la pobreza y gatopardista por la distribución del ingreso. Otras democracias gatopardistas, pero no sólo por la distribución del ingreso sino también por la pobreza son Bolivia, Brasil, Colombia, Perú y Argentina.

## CONCLUSIÓN

En la década de 1980, las “salidas democráticas” aparecen al final de los túneles de las “dictaduras militares”, como grandes espejos que reflejan -como una gran ficción y una paradoja- los sueños de libertad y justicia de los pueblos latinoamericanos, en un escenario político-ideológico planificado, montado y controlado por Estados Unidos, con el fin de imponer, esta vez con “guantes blancos de seda”, el Consenso de Washington, como lo había hecho antes con la Alianza para el Progreso y la Doctrina de la Seguridad Nacional.

En este escenario, las democracias latinoamericanas parecen haber renunciado a las transformaciones estructurales que, con urgencia, requieren los países de la región. Las evidencias empíricas muestran que, en gran medida, sólo constituyen instrumentos formales de convalidación de los procesos de dominación político-ideológica y socioeconómica de los pueblos latinoamericanos. Como lo sostiene un autor, son “democracias de pobres”, “democracias pobres” y “pobres democracias”, con crisis de representatividad, ineficacia de sus instituciones y licuación del ciudadano en simple votante (Ansaldi, 2003).

Sin dudas, las democracias latinoamericanas parecen no tener la capacidad o más bien la voluntad política para resolver los problemas estructurales de los países de la región, es decir, para promover el desarrollo económico con justa distribución de la riqueza. Y, mientras no se apunte a esto, el fortalecimiento de las democracias sólo será una ficción o una paradoja o la paradoja de una ficción. No se trata de falta de bondad del sistema en si mismo, sino de cómo es utilizado por quienes, como el caso de Estados Unidos y sus aliadas locales, las oligarquías y burguesías nacionales, sólo buscan perpetuar su hegemonía y no precisamente resolver los problemas estructurales de la región. En este sentido, parece inevitable la sensación amarga de ver cómo las democracias latinoamericanas, consolidadas como aparatos ideológicos de dominación y vaciadas de todo contenido transformador, han venido hipotecando el futuro de los países de la región, es decir el futuro de millones de mujeres y varones que luchan cada día por el derecho a una vida más digna.

A pesar de ello, los pueblos latinoamericanos mantienen intacta su capacidad de lucha y resistencia y no se resignan a esta situación, más allá de la labor de sus representantes. Al respecto, existen numerosos antecedentes de luchas sociales, reclamos populares, encuentros multitudinarios contra hegemónicos, movimientos sociales y, desde hace algunos años en varios países, el surgimiento de líderes políticos con fuerte respaldo popular que parecen decididos a introducir los cambios estructurales que requieren los países. Esto genera -sin dudas- una sensación de esperanza y aire fresco que recorre la región. Parece instalarse cada vez más la idea de que los

gobiernos efectivamente deben responder a los intereses del pueblo y ser capaces de realizar los sueños de las mayorías populares.

## BIBLIOGRAFÍA

AGÜERO, J. O. (2008) Globalización, finanzas sociales y microfinanzas, Dunken, Buenos Aires.

ANSALDI, W. (2006) Quedarse afuera, ladrando como perros a los muros. Protesta y movimientos sociales en América Latina en la bisagra de los siglos XX y XXI, Anuario N° 21, Segunda Época, 2005/2006, Homo Sapiens Ediciones y Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, pág. 15-62.

— (1992) Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina, en Funes, Patricia (comp.) América Latina: planteos, problemas, preguntas, Manuel Suárez Editor, Buenos Aires.

— (1995) Gobernabilidad democrática y desigualdad social, Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral, N° 9, Santa Fe, pág. 9-35.

— (1997) Gobernabilidad democrática y desigualdad social, Revista Leviatán, II Época, N° 70, Madrid, pág. 95-121.

— (2000) La democracia en América Latina, entre la ficción y la esperanza, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, N° 34, Universidad de Granada, Granada, pág. 173-197.

— (2001) La democracia en América Latina, más cerca de la precariedad que de la fortaleza, Revista Sociedad, N° 19, UBA-FCS, Buenos Aires, pág. 23-54.

— (2003) Democracias de pobres, democracias pobres, pobres democracias, Revista Temas y Debates, N° 6 y 7, Rosario.

BID (1989) Informe sobre progreso económico y social en América Latina, Washington.

BRUCKMANN, M. y DOS SANTOS, Th. (2005) Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico, CLACSO, Buenos Aires.

CALDERÓN, F. y DOS SANTOS, M. R. (1990) Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre, Cuadernos de CLAEH, N° 54, Revista Uruguay de Ciencias Sociales, Montevideo, Octubre 1990, pág. 79-111.

CÁRCOVA, C. (1998) La opacidad del derecho, Trotta, Barcelona.

CEPAL (1992) El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90, Santiago de Chile.

— (2009) Panorama social de América Latina, Santiago de Chile.

DE SOUZA SANTOS, B. (2001) Los nuevos movimientos sociales, OSAL, N° 5, CLACSO, Buenos Aires.

ECKSTEIN, S. (coord.) (2001) Poder y protesta social. Movimientos sociales latinoamericanos, Siglo XXI Editores, México.

JELIN, E. (comp.) (1985) Los nuevos movimientos sociales, CEAL, Buenos Aires.

LECHNER, N. (1988) Los patios interiores de la democracia, FLACSO, Santiago de Chile.

PEASE GARCÍA, H. (1988) “El Perú de los ’80: Construir democracia desde la precariedad”, Revista David y Goliath, N° 53, CLACSO.

PNUD (1992) ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, Santiago de Chile.

SEOANE, J. (comp.) (2003) Movimientos sociales y conflictos en América Latina, CLACSO, Buenos Aires.

ZIBECCHI, R. (2003) Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos, OAL, N° 9, CLACSO, Buenos Aires.



## ANEXOS

**Cuadro 1. América Latina. Pobreza e indigencia 1980-2007**

| Año  | % de población pobre |       |       | % de población indigente |       |       |
|------|----------------------|-------|-------|--------------------------|-------|-------|
|      | Urbana               | Rural | Total | Urbana                   | Rural | Total |
| 1980 | 29.8                 | 59.9  | 40.5  | 10.6                     | 32.7  | 18.6  |
| 1990 | 41.4                 | 65.4  | 48.3  | 15.3                     | 40.4  | 22.5  |
| 1999 | 37.1                 | 63.7  | 43.8  | 11.9                     | 38.3  | 18.5  |
| 2007 | 28.9                 | 52.1  | 34.1  | 8.1                      | 28.1  | 12.6  |

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (2009)

**Cuadro 2. América Latina. Pobreza e indigencia 1980-2007**

| Año  | Población pobre en millones |       |       | Población indigente en millones |       |       |
|------|-----------------------------|-------|-------|---------------------------------|-------|-------|
|      | Urbana                      | Rural | Total | Urbana                          | Rural | Total |
| 1980 | 62.9                        | 73.0  | 135.9 | 22.5                            | 39.9  | 62.4  |
| 1990 | 121.7                       | 78.5  | 200.2 | 45.0                            | 48.4  | 93.4  |
| 1999 | 134.2                       | 77.2  | 211.4 | 43.0                            | 46.4  | 89.4  |
| 2007 | 121.0                       | 62.9  | 183.9 | 33.9                            | 33.9  | 67.8  |

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (2009)

**Cuadro 3. América Latina. Pobreza e indigencia 1990-2006**

| País      | % de población pobre |          |          | % de población indigente |          |          |
|-----------|----------------------|----------|----------|--------------------------|----------|----------|
|           | Año 1990             | Año 1999 | Año 2006 | Año 1990                 | Año 1999 | Año 2006 |
| Argentina | 21.2                 | 23.7     | 21.0     | 5.2                      | 6.6      | 7.2      |
| Bolivia   | 52.6                 | 60.6     | 54.0     | 23.0                     | 36.4     | 31.2     |
| Brasil    | 48.0                 | 37.5     | 33.3     | 23.4                     | 12.9     | 9.0      |
| Chile     | 38.6                 | 21.7     | 13.7     | 13.0                     | 5.6      | 3.2      |
| Colombia  | 52.5                 | 54.9     | 46.8     | 28.5                     | 26.8     | 20.2     |
| Ecuador   | 62.1                 | 63.5     | 43.0     | 26.2                     | 31.3     | 16.1     |
| México    | 47.7                 | 46.9     | 31.7     | 18.7                     | 18.5     | 8.7      |
| Paraguay  | 43.2                 | 60.6     | 60.5     | 13.1                     | 33.8     | 32.1     |
| Perú      | 47.6                 | 48.6     | 44.5     | 25.1                     | 22.4     | 16.0     |
| Uruguay   | 17.9                 | 9.4      | 18.8     | 3.4                      | 1.8      | 4.1      |
| Venezuela | 39.8                 | 49.4     | 30.2     | 14.4                     | 21.7     | 9.9      |
| Amér Lat  | 48.3                 | 43.9     | 36.3     | 22.5                     | 18.7     | 13.3     |

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (2009)



**Cuadro 4. América Latina. Distribución del ingreso 1990-2006**

| <b>País</b> | <b>% de ingresos del<br/>40 % más pobre</b> |                     |                     | <b>% de ingresos del<br/>10 % más rico</b> |                     |                     |
|-------------|---------------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------------------------------|---------------------|---------------------|
|             | <b>Año<br/>1990</b>                         | <b>Año<br/>1999</b> | <b>Año<br/>2006</b> | <b>Año<br/>1990</b>                        | <b>Año<br/>1999</b> | <b>Año<br/>2006</b> |
| Argentina   | 15.0                                        | 15.8                | 16.9                | 34.6                                       | 36.8                | 35.0                |
| Bolivia     | 12.1                                        | 9.3                 | 11.2                | 38.1                                       | 37.0                | 35.4                |
| Brasil      | 9.6                                         | 10.0                | 12.2                | 43.9                                       | 47.2                | 43.9                |
| Chile       | 13.2                                        | 13.0                | 14.6                | 40.7                                       | 40.0                | 37.1                |
| Colombia    | 9.9                                         | 12.4                | 12.2                | 41.8                                       | 40.0                | 41.1                |
| Ecuador     | 17.1                                        | 14.1                | 15.7                | 30.6                                       | 36.7                | 34.1                |
| México      | 15.8                                        | 15.0                | 16.9                | 36.6                                       | 36.7                | 32.9                |
| Paraguay    | 18.7                                        | 13.2                | 14.3                | 28.8                                       | 36.0                | 36.6                |
| Perú        | 13.3                                        | 13.3                | 14.8                | 33.4                                       | 36.5                | 31.9                |
| Uruguay     | 18.9                                        | 21.6                | 21.1                | 35.3                                       | 27.1                | 27.5                |
| Venezuela   | 16.7                                        | 14.5                | 17.4                | 28.7                                       | 31.5                | 27.3                |

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (2009)

**Cuadro 5. América Latina. Pobreza e indigencia 1990-2006**

| <b>País</b>    | <b>Pobreza</b>              |                             | <b>Indigencia</b>           |                             |
|----------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
|                | <b>1990-1999</b>            | <b>2000-2006</b>            | <b>1990-1999</b>            | <b>2000-2006</b>            |
| Argentina      | Aumento<br>Muy moderado     | Disminución Muy<br>moderada | Aumento<br>Muy moderado     | Aumento<br>Muy moderado     |
| Bolivia        | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Moderada     | Aumento<br>Muy fuerte       | Disminución<br>Moderada     |
| Brasil         | Disminución<br>Fuerte       | Disminución<br>Moderada     | Disminución<br>Fuerte       | Disminución<br>Moderada     |
| Chile          | Disminución<br>Fuerte       | Disminución<br>Fuerte       | Disminución<br>Fuerte       | Disminución<br>Moderada     |
| Colombia       | Aumento<br>Muy moderado     | Disminución<br>Fuerte       | Disminución Muy<br>moderada | Disminución<br>Moderada     |
| Ecuador        | Aumento<br>Muy moderado     | Disminución<br>Muy fuerte   | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Muy fuerte   |
| México         | Disminución Muy<br>moderada | Disminución<br>Muy fuerte   | Disminución<br>Muy moderada | Disminución<br>Muy fuerte   |
| Paraguay       | Aumento<br>Muy fuerte       | Sin<br>Variación            | Aumento<br>Muy fuerte       | Disminución<br>Muy moderada |
| Perú           | Aumento<br>Muy moderado     | Disminución<br>Moderada     | Disminución<br>Muy moderada | Disminución<br>Moderada     |
| Uruguay        | Disminución<br>Fuerte       | Aumento<br>Fuerte           | Disminución<br>Fuerte       | Aumento<br>Fuerte           |
| Venezuela      | Aumento<br>Fuerte           | Disminución<br>Muy fuerte   | Aumento<br>Fuerte           | Disminución<br>Muy fuerte   |
| América Latina | Disminución<br>Moderada     | Disminución<br>Moderada     | Disminución<br>Moderada     | Disminución<br>Moderada     |

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (2009)

**Cuadro 6. América Latina. Distribución del ingreso 1990-2006**

| País      | % de ingresos del 40% más pobre |                             | % de ingresos del 10% más rico |                             |
|-----------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
|           | 1990-1999                       | 2000-2006                   | 1990-1999                      | 2000-2006                   |
| Argentina | Aumento<br>Muy moderado         | Aumento<br>Muy moderado     | Aumento<br>Moderado            | Disminución<br>Moderado     |
| Bolivia   | Disminución<br>Fuerte           | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Muy moderada    | Disminución<br>Muy moderada |
| Brasil    | Aumento<br>Muy moderado         | Aumento<br>Moderado         | Aumento<br>Moderado            | Disminución<br>Moderada     |
| Chile     | Disminución<br>Muy moderada     | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Muy moderada    | Disminución<br>Moderada     |
| Colombia  | Aumento<br>Fuerte               | Disminución<br>Muy moderada | Disminución<br>Moderada        | Aumento<br>Muy moderado     |
| Ecuador   | Disminución<br>Fuerte           | Aumento<br>Moderado         | Aumento<br>Fuerte              | Disminución<br>Moderada     |
| México    | Disminución<br>Muy moderada     | Aumento<br>Moderado         | Sin<br>Variación               | Disminución<br>Fuerte       |
| Paraguay  | Disminución<br>Muy fuerte       | Aumento<br>Muy moderado     | Aumento<br>Muy fuerte          | Aumento<br>Muy moderado     |
| Perú      | Sin<br>Variación                | Aumento<br>Muy moderado     | Aumento<br>Moderado            | Disminución<br>Fuerte       |
| Uruguay   | Aumento<br>Fuerte               | Disminución<br>Muy moderada | Disminución<br>Fuerte          | Aumento<br>Muy moderado     |
| Venezuela | Disminución<br>Moderada         | Aumento<br>Fuerte           | Aumento<br>Moderado            | Disminución<br>Fuerte       |

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (2009)

**Cuadro 7. América Latina. Pobreza e Ingresos 1990-2006**

| País      | Año 1990                   |                                          |                                         | Año 2006                   |                                          |                                         |
|-----------|----------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------|
|           | % de<br>población<br>Pobre | % de<br>ingresos<br>del 40%<br>más pobre | % de<br>ingresos<br>del 10%<br>más rico | % de<br>población<br>pobre | % de<br>ingresos del<br>40% más<br>pobre | % de<br>ingresos<br>del 10%<br>más rico |
| Ecuador   | 62                         | 17                                       | 31                                      | 43                         | 16                                       | 34                                      |
| Colombia  | 53                         | 10                                       | 42                                      | 47                         | 12                                       | 41                                      |
| Bolivia   | 53                         | 12                                       | 38                                      | 54                         | 11                                       | 35                                      |
| Brasil    | 48                         | 10                                       | 44                                      | 33                         | 12                                       | 44                                      |
| México    | 48                         | 16                                       | 37                                      | 32                         | 17                                       | 33                                      |
| Perú      | 48                         | 13                                       | 33                                      | 45                         | 15                                       | 32                                      |
| Paraguay  | 43                         | 19                                       | 29                                      | 61                         | 14                                       | 37                                      |
| Venezuela | 40                         | 17                                       | 29                                      | 30                         | 17                                       | 27                                      |
| Chile     | 39                         | 13                                       | 41                                      | 14                         | 15                                       | 37                                      |
| Argentina | 21                         | 15                                       | 35                                      | 21                         | 17                                       | 35                                      |
| Uruguay   | 18                         | 19                                       | 35                                      | 19                         | 21                                       | 28                                      |

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (2009)



**Cuadro 8. América Latina. Pobreza e Ingresos 1990-2006**

| País      | Pobreza                     |                             | Ingresos del 40% más pobre  |                             | Ingresos del 10% más rico   |                             |
|-----------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
|           | 1990-1999                   | 2000-2006                   | 1990-1999                   | 2000-2006                   | 1990-1999                   | 2000-2006                   |
| Ecuador   | Aumento<br>Muy moderado     | Disminución<br>Muy fuerte   | Disminución<br>Fuerte       | Aumento<br>Moderado         | Aumento<br>Fuerte           | Disminución<br>Moderada     |
| Colombia  | Aumento<br>Muy moderado     | Disminución<br>Fuerte       | Aumento<br>Fuerte           | Disminución<br>Muy moderada | Disminución<br>Moderada     | Aumento<br>Muy moderado     |
| Bolivia   | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Moderada     | Disminución<br>Fuerte       | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Muy moderada | Disminución<br>Muy moderada |
| Brasil    | Disminución<br>Fuerte       | Disminución<br>Moderada     | Aumento<br>Muy moderado     | Aumento<br>Moderado         | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Moderada     |
| México    | Disminución<br>Muy moderada | Disminución<br>Muy fuerte   | Disminución<br>Muy moderada | Aumento<br>Moderado         | Sin<br>Variación            | Disminución<br>Fuerte       |
| Perú      | Aumento<br>Muy moderado     | Disminución<br>Moderada     | Sin<br>Variación            | Aumento<br>Muy moderado     | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Fuerte       |
| Paraguay  | Aumento<br>Muy fuerte       | Sin<br>Variación            | Disminución<br>Muy fuerte   | Aumento<br>Muy moderado     | Aumento<br>Muy fuerte       | Aumento<br>Muy moderado     |
| Venezuela | Aumento<br>Fuerte           | Disminución<br>Muy fuerte   | Disminución<br>Moderada     | Aumento<br>Fuerte           | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Fuerte       |
| Chile     | Disminución<br>Fuerte       | Disminución<br>Fuerte       | Disminución<br>Muy moderada | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Muy moderada | Disminución<br>Moderada     |
| Argentina | Aumento<br>Muy moderado     | Disminución<br>Muy moderada | Aumento<br>Muy moderado     | Aumento<br>Muy moderado     | Aumento<br>Moderado         | Disminución<br>Moderado     |
| Uruguay   | Disminución<br>Fuerte       | Aumento<br>Fuerte           | Aumento<br>Fuerte           | Disminución<br>Muy moderada | Disminución<br>Fuerte       | Aumento<br>Muy moderado     |

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (2009)

**Cuadro 9. Ranking de pobreza de  
11 países latinoamericanos entre 1990 y 2006**

| Posición | 1990      | 2006      |
|----------|-----------|-----------|
| 1        | Ecuador   | Paraguay  |
| 2        | Colombia  | Bolivia   |
| 3        | Bolivia   | Colombia  |
| 4        | Brasil    | Perú      |
| 5        | México    | Ecuador   |
| 6        | Perú      | Brasil    |
| 7        | Paraguay  | México    |
| 8        | Venezuela | Venezuela |
| 9        | Chile     | Argentina |
| 10       | Argentina | Uruguay   |
| 11       | Uruguay   | Chile     |

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (2009)

## **Título: Democracia, Corrupção, e Direitos Humanos: O reflexo da corrupção nos Objetivos do Milênio**

*Ana Paula Martins Amaral<sup>1</sup>*

*José Paulo Gutierrez<sup>2</sup>*

*Ariadne Celinne de Souza e Silva<sup>3</sup>*

Os Direitos Humanos no mundo hodierno refletem e antecipam, simultaneamente, o processo histórico do desenvolvimento das civilizações. Eles se agregam aos costumes, às realidades do homem que incorporam novos direitos àqueles já consagrados anteriormente e misturam o que existe de mais nobre nas diferentes experiências humanas. As quatro gerações de direitos são o testemunho vivo dessa possibilidade transformadora que os Direitos Humanos apresentam no mundo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 1º institui estes valores dizendo que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.”

Com a globalização as fronteiras, tornaram praticamente inexistentes, os países formaram blocos econômicos, e hoje a interdependência econômica, aproximou culturalmente os povos. Apesar de os direitos humanos serem universais, a visão destes pelos diversos Estados ainda não é equivalente, muito menos a efetividade.

O debate da temática dos direitos humanos é discussão central na dinâmica social das sociedades ocidentais contemporâneas. Com o desenvolvimento dos conflitos sociais, a luta pela implantação dos direitos humanos no mundo se afirmou, de forma progressiva, como um dos principais elementos aglutinadores do imaginário coletivo e da atuação de um amplo espectro de atores sociais, desde aqueles enraizados na Sociedade Civil até aqueles diretamente vinculados ao Poder Público nas diversas sociedades.

Com a crescente afirmação dos diferentes processos envolvidos no fenômeno da globalização, a luta pelo desenvolvimento dos direitos humanos alcançou uma escala em nível internacional, levando à promulgação de muitas legislações de caráter supranacional acerca destes direitos do homem. Sua aceitação pela legislação brasileira – a saber pela Constituição Federal de 1988 ou pela legislação ordinária, não tem significado, necessariamente, sua implantação e respeito nas diferentes sociedades e culturas regionais. Por diversas razões e motivos desmensurados - desigualdades sociais, fatores culturais e religiosos, conflitos sociais, comprometimento do Poder Político e do Poder Judiciário com os interesses de determinados segmentos da sociedade, ausência de mecanismos adequados para fazer com que tais direitos sejam respeitados, ausência de políticas públicas, omissão dos poderes executivos e legislativos dos entes federativos, a trajetória dos direitos humanos têm sido bastante desigual tanto no comparativo entre países, quanto, ao interior de cada um deles.

Entretanto, os direitos humanos vêm sendo aceitos. E como diz Norberto Bobbio, A Era dos Direitos, o problema maior dos direitos humanos não é a aceitação destes, mas sim a proteção, a efetividade, a passagem destes de um mundo filosófico e distante para uma real aplicação na sociedade contemporânea (BOBBIO, 2004).

---

1 Professora Doutora em Direito Internacional, professora adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil. anapaulamaral\_ufms@yahoo.com.br

2 Professor Mestre em Direito, professor assistente da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil. Josepaulo\_gutierrez@yahoo.com.br

3 Acadêmica do 2º ano de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e bolsista de iniciação científica CNPq/UFMS, Campo Grande, MS, Brasil. ariadnecelinne@uol.com.br

Em uma perspectiva histórica, os direitos do homem eram os naturais que poderiam ser protegidos contra o Estado através da mais antiga defesa: direito a resistência. Com o surgimento das Constituições “que reconheceram a proteção jurídica de alguns desses direitos, o direito natural de resistência transformou-se no direito positivo” (BOBBIO, 2004). Importante lembrar, que este direito abarca um determinado território a um dado momento. A Declaração Universal aparece com o intuito de transformar os direitos delimitados em um território para convertê-los universalmente “em direito positivo dos direitos do homem” (BOBBIO, 2004).

Portanto, os direitos do homem, sem sombra de dúvida “emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das condições de vida que essas lutas produzem” e a cada momento em que a sociedade se modifica podem nascer novos direitos individuais ou de liberdade, e de direitos sociais, ou poderes, pois este está “em contínuo movimento: assim como as demandas de proteção social” (BOBBIO, 2004).

A preocupação que se estabelece no conteúdo internacional, é que os direitos do homem no conteúdo da Declaração Universal devem ser sempre aprimorados e revisados continuamente. Mas não é simples, assim, a comunidade internacional enfrenta vários problemas para a efetivação dos direitos do homem no plano universal.

A Democracia possui estreita relação com os direitos humanos, uma vez que abarca como valores fundamentais a igualdade, a liberdade, a transparência, a responsabilidade, a legalidade e justiça, a moralidade e a integridade. A igualdade compreende o voto paritário e universal, a igualdade de participação e de interesses; a liberdade relaciona-se a livre escolha e a liberdade de expressão; a transparência na obrigatoriedade de tornar públicos todos os atos do governo, de manter o cidadão informado, de desvendar interesses privados que possam colidir com o interesse coletivo. A responsabilidade relaciona-se a responsabilização dos dirigentes perante a lei e aos cidadãos.

O princípio da legalidade e justiça vincula os direitos humanos à democracia ao estabelecer o reconhecimento do mérito e responsabilidade depositada num cargo de autoridade e o entendimento, por parte do detentor do poder, de que o exercício de suas funções se deve reger pelo respeito, promoção e reforço da coisa pública e da vontade de fazer coletiva (SOUSA, 2007).

Nestes anos já agitados do início de século, governantes de diversos países se reuniram para tentar transformar a realidade mundial em relação à aplicação dos direitos humanos, por meio de metas que possibilitassem a igualdade de oportunidades, de qualidade de vida. Enfim, meios necessários para que as pessoas que não tem acesso aos direitos humanos pudessem de fato sentirem-se humanas.

Mais propriamente no ano 2000, foi instituída a Declaração do Milênio, para que o mundo assumisse uma postura efetiva em relação à implementação dos Direitos Humanos, e a igualdade inerente a estes, em um mundo globalizado.

A Declaração do Milênio foi elaborada levando-se em consideração reuniões regionais e o Fórum do Milênio<sup>4</sup>. Sendo aprovada na Cimeira do Milênio realizada de 6 a 8 de setembro de 2000, em Nova Iorque, contendo as preocupações de 147 chefes de Estado e de Governo e de 191 países que lá se encontravam.

Nesta reunião foram estabelecidos os objetivos do milênio que são:

a) Erradicar a extrema pobreza e a fome, reduzindo pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia;

---

4 United Nations Millenium Declaration, Portuguese, August 2001

- b) Atingir o ensino básico universal, garantindo que até 2015 todas as crianças, de ambos os sexos terminem um ciclo completo de ensino básico;
- c) Promover a igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres;
- d) Reduzir a mortalidade infantil, reduzindo em dois terços entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de cinco anos;
- e) Melhorar a saúde materna, reduzir em três quartos entre 1990 e 2015;
- f) Combater o HIV através da detenção da propagação invertendo a tendência atual;
- g) Garantir a sustentabilidade ambiental pela integração dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter à perda dos recursos ambientais
- h) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Atingir os objetivos do milênio significa consolidar os direitos humanos e suas diretrizes no sistema mundial, pois, a dignidade da pessoa humana é a base destes objetivos. O desenvolvimento de políticas sociais para que todos tenham acesso ao Direito é uma das prerrogativas para a execução dos objetivos do milênio.

Segundo a Federação das indústrias do Estado de Minas Gerais, o Brasil foi o único entre os 191 países signatários da Declaração do Milênio, aprovada pelas Nações Unidas em setembro de 2000, que conseguiu avanços em todos os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que prevêem melhorias econômicas e sociais até 2015, especialmente nos países em desenvolvimento.

Os ‘Oito Jeitos de Mudar o Mundo’, na definição elaborada pelo governo federal para a participação do país no PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento compreendem ações para três principais objetivos: erradicação da pobreza, redução das desigualdades e sustentabilidade do desenvolvimento.

O Fome Zero também foi abordado pelo presidente do UniEthos e do Conselho Deliberativo do Instituto Ethos, Ricardo Young, que iniciou sua palestra apresentando os avanços da Responsabilidade Social Empresarial no país. O Ethos possui mais de 800 empresas em seu quadro de membros, as quais empregam 1,3 milhão de pessoas e representam 31% do PIB nacional.

A comissão de Inclusão dos Pobres no Sistema Legal<sup>5</sup> encontrou números de que até quatro bilhões de pessoas não tem acesso a justiça no mundo, em seu relatório<sup>6</sup> a comissão destaca que o acesso a justiça é essencial, mas, não pode ser um substituto para investimentos em educação, nos serviços públicos e na estrutura de um país.

Infelizmente, a corrupção tem sido uma constante nos regimes políticos mundiais, sejam estes ditaduras ou democracias, refletindo no desvio de fundos, atraso no desenvolvimento de seus países e na estrutura social e econômica da população. Inclusive, influenciando diretamente na instabilidade do acesso ao Direito – ou a total inexistência deste - nos países mais corruptos.

O debate sobre o fenômeno da corrupção tem se dado de forma internacional, que também afeta praticamente todos os países do mundo e, sem distinção, tanto instituições públicas quanto

5 Livremente traduzido a partir de: “Commission on Legal Empowerment of the Poor”. <http://www.undp.org/legalem-powerment> acesso em 15/10/2009.

6 Making the Law Work for Everyone. Volume 1 – Report of the Commission on Legal Empowerment of the poor – 2008.

instituições privadas, tem-se concentrado, cada vez mais, no campo das medidas de prevenção, em lugar da ênfase tradicionalmente posta apenas naquelas de caráter repressivo com a aplicação do Código Penal.

Isso ocorre porque se reconhece hoje que a punição depois de consumado o fato ilícito já não é mais suficiente para impedir sua repetição, muito embora não se deva minimizar a importância do efeito exemplar da sanção dura e tempestiva realizada pelo poder judiciário em todo o país.

Não é por outra razão que as convenções internacionais contra a corrupção – dentre elas a Convenção Interamericana, de 1996, incorporada ao nosso direito interno em 07 de novembro de 2002, pelo Decreto 4.410, e a das Nações Unidas, de 2003, – põem toda sua ênfase na adoção, pelos países signatários, de medidas preventivas, reconhecidas, cada vez mais, como o caminho adequado para atacar as raízes do problema que hoje atormenta o mundo.

A cidadania pode não ser um direito universal como são os Direitos Humanos, portanto, está limitada a cada Estado e suas respectivas constituições. Mas, a cidadania não se resume ao ato de votar, está diretamente ligada à fiscalização dos recursos públicos, desta forma, é um direito propriamente político.

A cidadania pode ser vista como um meio, não como um fim, para a efetivação dos direitos humanos de modo que o pleno exercício dos direitos e deveres do cidadão coincidirá com uma situação mais justa e igualitária para todos.

Como sabemos, a corrupção não está presente somente dentro dos governos, está presente nas ruas, no dia a dia da população. Tanto que na sondagem feita pelo Instituto Internacional de Transparência mede o nível da corrupção nos países pela influência desta perante partidos políticos, parlamentos, servidores públicos, judiciário, mídia e empresas do setor privado.

Na pesquisa do Instituto Internacional de Transparência foram questionadas mais de 73.000 pessoas pelo mundo e estas tiveram que apontar seis setores as quais consideravam mais corruptos. A grande maioria identificou partidos políticos, serviços civis e oficiais públicos como os mais corruptos.

A perspectiva a cerca dos setores mais afetados pela corrupção dada pelas populações de diferentes países quando entrevistadas para o “Barômetro Global de Corrupção” varia conforme a região em que se encontram, tal fenômeno é retratado na tabela a seguir<sup>7</sup> :

|                           |                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Partidos Políticos        | Argentina, Austria, Bolivia, Bosnia & Herzegovina, Chile, Colombia, El Salvador, Finland, Greece, Hungary, India, Israel, Italy, Lebanon, Malaysia, Nigeria, Serbia, South Korea, Thailand, United Kingdom, Venezuela. |
| Parlamento / Legislativo  | Indonesia, Panama, Romania, United States.                                                                                                                                                                             |
| Setor de Negócios/Privado | Brunei Darussalam, Canada, Denmark, Hong Kong, Iceland, Luxembourg, Moldova, Netherlands, Norway, Portugal, Singapore, Spain, Switzerland.                                                                             |

<sup>7</sup> Livremente traduzido a partir de “Global Corruption Barometer” [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb) acesso em 12/10/2009.

|                                     |                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oficiais Públicos/ Servidores Civis | Azerbaijan, Belarus, Cameroon, Czech Republic, Ghana, Iraq, Japan, Kenya, Kuwait, Lithuania, Morocco, Pakistan, Philippines, Poland, Russia, Senegal, Turkey, Ukraine, Zambia. |
| Judiciário                          | Armenia, Bulgaria, Cambodia, Croatia, FYR Macedonia, Georgia, Kosovo, Mongolia, Peru, Senegal, Uganda.                                                                         |

*Fonte: Transparency International Global Corruption Barometer 2009.<sup>8</sup>*

A porcentagem de pessoas que são vítimas de suborno também é retratada pela pesquisa, apresentando que a cada dez pessoas no mundo uma é vítima de suborno. Tais números demonstram que o cidadão comum não se sente com poder suficiente para delatar a corrupção, de forma que três quartos das pessoas que pagaram suborno não fizeram uma reclamação posterior, até mesmo por não acreditarem na eficiência do sistema de denúncia.

É importante também alterarem-se normas, tradições e culturas de outra ordem, como aquelas relativas ao dogma dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, muitas vezes utilizados, entre nós, para proteger a fraude, o desvio e o enriquecimento ilícito, enfim, para proteger criminosos e corruptos, e não para preservar a privacidade legítima do cidadão de bem. Se tudo isso é de difícil alteração, não deve ser, porém, motivo para que não se procure avançar onde e até onde for possível.

O prejuízo causado pela corrupção é estimado em dez bilhões de reais por ano no Brasil segundo pesquisa do economista Marcos Fernandes da Fundação Getúlio Vargas, além do custo de 0,5% do Produto Interno Produto do País, R\$ 2 trilhões de reais.<sup>9</sup> Isto representa um atraso gigantesco para um país que pretende alcançar os objetivos do milênio.

A título de curiosidade, seguem os valores, deste ano de 2009, de investimento em alguns programas sociais do governo federal brasileiro<sup>10</sup>. As dotações autorizadas são de R\$ 569.818.602,00 no Programa da gestão política de Saúde (23,82% pago e autorizado), R\$ 283.835.169,00 no programa de Erradicação do Trabalho Infantil (75% pago e autorizado), R\$ 31.465.000,00 na rede de Proteção ao Trabalho (48,33% pago e autorizado), R\$ 17.975.396,00 no Programa Garantia e Acesso a Direitos (16,49% desse valor pago e autorizado), R\$ 8.808.000,00 no Programa de Gestão da Política de Direitos Humanos (2,57% desse valor pago e autorizado), R\$ 21.710.212,00 no Programa Luz para Todos (14,68% pago e autorizado)<sup>11</sup>.

Somente o Programa Brasil Escolarizado tem uma dotação autorizada no valor de R\$ 10.691.840.578,00 (66,89% pago e autorizado), ou seja, o valor desperdiçado pela corrupção, é o valor de um dos maiores programas de assistência social brasileiros. Programa este que influencia diretamente no desenvolvimento da população brasileira e na sua formação.

Se constarmos que o Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família também de grande influência na situação social brasileira tem uma dotação autorizada de R\$ 11.947.016.266,00 (73,65% pago e autorizado), vemos que a cada ano jogamos fora o valor de um grande programa social ou vários programas sociais menores intrinsecamente ligados com o

<sup>8</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)

<sup>9</sup> [http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=247&Itemid=51](http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=247&Itemid=51) acessado em 14 de outubro de 2009 apud Mariana Braga (Contas Abertas) - [www.contasabertas.uol.com.br](http://www.contasabertas.uol.com.br)

<sup>10</sup> <http://contasabertas.uol.com.br/siafi2009/basica-programa.asp> acessado em 14 de outubro de 2009

<sup>11</sup> “Consiste na Dotação Inicial com as variações para maior ou para menor ocorridas no montante de recursos alocados na LOA a uma determinada funcional-programática ao longo do exercício. Assim, é possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha dotação aumentada em função de um maior ingresso de receita global, ou ainda, ser reduzida devido à cancelamentos de despesa em favor de uma outra ação.” <http://contasabertas.uol.com.br/siafi2009/basica-programa.asp>



desenvolvimento do país e conseqüentemente com os objetivos do milênio.

Temos conhecimento de que o avanço dos países rumo aos objetivos do milênio é muito desigual, tanto pela grande diferença das condições econômicas e sociais, quanto pelas deficiências políticas e ambientais de cada região. Contudo, muitas vezes o atraso se intensifica pela presença da corrupção.

Como exemplo dessa situação de desigualdade estrutural Georg Huber-Grabewarter e Frédéric Boehm em seu artigo dizem que aproximadamente 900 milhões de pessoas vivem em regiões com ditos “governos fracos”, sendo que estas pessoas moram predominantemente na África subsaariana <sup>12</sup>. Nestas regiões os governantes têm dificuldades para dar a população acesso a serviços essenciais e assumir as próprias responsabilidades de acordo com administração pública e os direitos humanos.

O que leva ao ato de fazer negócios nessas regiões de fracas instituições e altos níveis de corrupção ser muito difícil para as empresas sejam elas locais ou estrangeiras. De maneira que o ato de negociar baseando-se somente na legislação corrente muitas vezes não ser suficiente. Como conseqüência, para sentirem-se mais seguras, muitas empresas são tentadas a usar o suborno ou outras formas de corrupção como uma forma de proteger os próprios investimentos, e muitas vezes, ficam tentadas a manipular regras para se favorecerem.

Vemos, portanto, a existência de um ciclo vicioso na corrupção, levando a um grande questionamento o país tem um governo fraco porque é corrupto ou é corrupto porque tem um governo fraco?

Em obra organizada pelo Programa das Nações Unidas em que se discute as estratégias para se atingir os objetivos do milênio as razões do atraso expressivo de algumas regiões é explicado da seguinte forma:

*Muitas vezes o problema é má governança, marcada pela corrupção, más escolhas em termos de política econômica e desrespeito aos direitos humanos. Outras vezes o problema é a armadilha da pobreza, com economias locais e nacionais pobres demais para fazer os investimentos necessários. Ou ainda, há progresso numa parte do país, mas não em outra, fazendo com que os bolsões de pobreza persistam. Mesmo quando a governança geral é adequada, frequentemente existem áreas de negligência específica nas políticas públicas que podem ter um efeito monumental no bem-estar dos cidadãos. Algumas vezes estes fatores ocorrem simultaneamente, dificultando a solução dos problemas individuais<sup>13</sup>.*

Já no Relatório organizado pelo FIESP<sup>14</sup> são citadas as causas da corrupção ligadas diretamente ao setor público que são: a elevada burocracia; o sistema judiciário lento e pouco eficiente; elevado poder discricionário na formulação e implementação de políticas e os baixos salários no setor público.

O poder discricionário do Estado é relatado como um dos principais causadores da corrupção, pois, muito poder em poucas mãos, associado à lentidão do sistema faz com que pessoas usem de propinas para acelerar o sistema e obter a realização dos próprios objetivos.

Jorge Hage, em seu texto, “É possível evitar a corrupção?” destaca o fato de a China ter um

---

12 Laying the foundations for sound and sustainable development: strengthening corporate integrity in weak governance zones

13 Projeto do Milênio Nações Unidas 2005. Investindo no Desenvolvimento: Um plano prático para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Visão Geral <http://www.pnud.org.br/milenio/arquivos/ResumodoProjeto.pdf> acessado em 25/11/2009.

14 Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate, São Paulo, 05 de dezembro de 2006.

dos sistemas punitivos mais duros perante a corrupção, existindo inclusive a previsão da pena de morte e este fato não ter um efeito prático na diminuição da corrupção no Estado chinês. O autor aponta a ausência de medidas de natureza preventiva, como a transparência pública, como uma das razões para isto.

As convenções internacionais são apontadas como um meio para a prevenção da corrupção nos países signatários. Ou seja, podemos associar às perspectivas da cooperação internacional para o combate da corrupção como uma medida para atingir a cooperação internacional e o desenvolvimento.

Temos no Brasil ratificados três Tratados Internacionais: a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Convenção de Mérida) e a Convenção sobre o combate da corrupção de Funcionários Públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Hodiernamente, novas formas de relações entre o melhor antídoto para as práticas ímprobas e ilícitas é exatamente a “luz solar”, a visibilidade plena, a publicidade e a transparência maior possível dos atos praticados nos órgãos públicos, sobretudo aqueles relativos à execução das despesas públicas, e tudo o mais que seja a elas relacionado – contratos, licitações, convênios, pagamentos etc.

Também a criação das páginas de Transparência Pública de cada ministério e entidade da administração indireta – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista – que hoje exibem, em seus sites, detalhes ainda maiores que o Portal, sobre todos os seus gastos, licitações e contratações colaboram para inibir a corrupção desmedida.

Em outra ordem de iniciativas, foi lançado na Controladoria Geral da União, em 2003, o Programa de Fiscalização, mediante sorteios públicos, dos recursos federais aplicados nos Municípios, com o objetivo expresso de inibir a corrupção, pela dissuasão que resulta da possibilidade, sempre presente, para o gestor, de ser ele o próximo sorteado para ser fiscalizado.

Em 2003, foi aprovada a Convenção de Mérida (ONU) sobre corrupção que entrou em vigor no ano de 2005.

No artigo 1º desta convenção são apresentadas as finalidades desta sendo:

- a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;
- b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;
- c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.<sup>15</sup>

A Convenção Contra a Corrupção que tem 140 signatários delimita conceitos sobre o setor público, sobre ser funcionário público, até mesmo a cerca das relações entre empresas privadas. Estabelecendo que cada Estado signatário deve criar condições para que a corrupção seja prevenida em seu território.

Enfim, a Convenção trata de questões substanciais da organização de um Estado, questões que devem ser legisladas pelos Estados aderentes, tratando também de regras de cooperação

<sup>15</sup> Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, 29 de setembro de 2003.

internacional entre os Estados.

O Brasil tornou-se signatário da convenção no ano de 2003, ratificando-a em 15 de junho de 2005. Para que esta convenção fosse cumprida, o governo brasileiro fortaleceu algumas estruturas já existentes antes mesmo da Convenção ser aprovada.

No Brasil, já tínhamos uma legislação que instituía mecanismos para uma efetiva prevenção da corrupção, em caráter meramente exemplificativo, temos: A lei do Pregão Eletrônico (Lei 10.520/02); o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (Lei n 8.112/90) e a lei Complementar nº 105/01 que permite a quebra do sigilo bancário do contribuinte diretamente pelo Fisco.

Mas o governo federal para colocar em prática as exigências da convenção instaurou outras medidas como: a criação da Secretaria de prevenção da corrupção e informações estratégicas (SPCI), e o Fortalecimento do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.

Além do que consideramos um dos pontos essenciais relativos à Corrupção é a promoção de Transparência Pública através de portais como o Portal da Transparência e o Portal de Compras.

O que se pode perceber diante de pesquisas quanto à prevenção da corrupção no Estado brasileiro que são as iniciativas de inserção da população neste contexto, de modo que o cidadão acaba por assumir o papel de fiscalizador.

A partir de uma análise das cartilhas distribuídas pelo portal do Controladoria Geral da União vemos que além de uma legislação forte e eficiente necessitamos da inclusão de fato do cidadão no crescimento do país. De maneira que este ao fiscalizar e acompanhar a situação política e econômica do país faça com que brote a consciência de que a corrupção prejudica a todos, o desenvolvimento e crescimento do próprio país, colocando em risco a própria democracia.

Para a efetivação dos objetivos do milênio, é necessária a redução dos níveis de corrupção de um país. Porque como temos conhecimento, os recursos são finitos, e ao serem desviados do seu fim deixam de beneficiar aqueles que mais necessitam destes, mantendo a população mais carente sem acesso a recursos essenciais para o seu próprio desenvolvimento.

O sistema ao ser corrompido nega a milhões de pessoas o direito a própria dignidade, fazendo com que estas não tenham outras opções na vida a não ser sobreviver com o pouco a elas oferecidos.

Não podemos nos esquecer que recursos como o acesso a educação e a saúde são as principais forças para a mudança da realidade das pessoas e são as bases dos direitos humanos. Ao não terem acesso a estes, milhões de pessoas são simplesmente esquecidas.

Atingir os objetivos do milênio, ou movimentar o país em direção a efetivação destes é um trabalho a ser realizado em conjunto, sofrendo interferências de todos os setores da estrutura de um Estado.

A presença da corrupção no sistema global é um dos entraves para tal desenvolvimento dos países e dificultam a evolução destes para atingir os objetivos do milênio.

A Democracia com seus valores de igualdade, liberdade, moralidade, responsabilidade, legalidade e justiça exerce um papel fundamental para a efetivação dos direitos humanos, o combate à corrupção e a implementação dos Objetivos do Milênio e a construção de uma sociedade mais justa. Por outra vertente, a implementação dos objetivos do milênio é fundamental para a efetivação dos direitos humanos, de maneira que o mundo ao assiná-los decidiu por orientar seus caminhos

em prol destes. Cabe a cada um de nós assumirmos esta responsabilidade, fazendo o necessário para coibir e dificultar a presença da corrupção no sistema mundial.

## **BIBLIOGRAFIA**

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 9ª. ed. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

\_\_\_\_\_. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DAHL, Robert. The past and Future of Democracy. Circap(Siena) Occasional Papers 5.

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Relatório: Corrupção: Custos econômicos e propostas de combate. São Paulo, CGU, 2006.

HAGE, Jorge. É possível evitar a corrupção? Revista da Controladoria Geral da União. Ano 1. N. 1 Brasília: CGU, 2006. pp. 9-15.

SOUSA, Luis de. Democracia, ética e corrupção. Revista Controladoria Geral da União. Ano II, nº 2, Outubro/2007. Brasília: CGU, 2007. pp. 10-25.

FURTADO, Lucas Rocha. A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção. Revista Controladoria Geral da União Ano 1. N. 1 Brasília: CGU, 2006. pp. 43-60.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. [WWW.pnud.org.br/odm](http://WWW.pnud.org.br/odm)

Transparency. Global Corruption Barometer – 2009. in [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

UN. United Nations Millenium Declaration. Portuguese. August 2001.

\_\_\_\_\_. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003) Convenção de Mérida.

\_\_\_\_\_. Making the Law Work for Everyone. Volume 1 – Report of the Comissão on Legal Empowerment of the poor – 2008.

# **“Diseños Institucionales de participación ciudadana para la articulación de políticas públicas en Río Negro.”**

*Mgtr. Miguel Angel Franco*

Universidad Nacional del Comahue - Universidad Nacional de Río Negro. Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno.

## **Introducción**

A partir de las Reformas del Estado que se inician a fines de los ´70 y se profundizan en los ´90, el Estado nacional comienza a transferir buena parte de los servicios públicos y competencias a los gobiernos provinciales y éstos a su vez a sus municipios en un marco de descentralización y mayor participación ciudadana como uno de los factores de la consolidación del sistema democrático.

La provincia de Río Negro fue protagonista de las tendencias registradas en la región, lo cual implicó un proceso de descentralización y apertura a la participación ciudadana en políticas públicas. Los diseños institucionales de estos niveles de gobierno fueron afectados por novedosos modelos que intentaron procesar los desafíos para la toma de decisiones colectivas.

El eje central de la participación giró en torno a la creación de nuevos mecanismos institucionales con el objetivo de lograr la articulación de políticas públicas entre los diferentes ámbitos y espacios de decisión política, sean estos provincial, regional o municipal. La innovación institucional durante la década de los noventa da cuenta de la creación de múltiples instancias de participación y articulación como consejos sectoriales y territoriales, audiencias públicas, entes de participación para la promoción y el desarrollo, entre otros - para potenciar capacidades decisionales y de gestión en ámbitos regionales y locales.

Los ejes fundamentales giraron en torno a la descentralización hacia ámbitos locales de gobierno, creación de canales y espacios de participación local y regional, instrumentación de modelos de gestión con crecientes grados de autonomía y adaptación a realidades heterogéneas.

La perspectiva adoptada en este trabajo intenta describir los aspectos esenciales de los diseños institucionales que articulan la participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas públicas entre los ámbitos provincial, regional y municipal.

## **1.- Descentralización, participación ciudadana y el rol de los diseños institucionales.**

La crisis de comienzos de los ochenta significó para los gobiernos centrales la imposibilidad de responder de manera satisfactoria a las crecientes demandas de la sociedad civil, con ello, en los países de América Latina se comienzan a implementar una serie de reformas políticas, administrativas y económicas que inician el proceso de descentralización, rompiendo con una fuerte tradición centralista proveniente desde épocas de la independencia ( Montecinos, E: 2005) .

La descentralización del Estado significó un proceso de transformaciones sociales y políticas mediante las cuales se transfirieron funciones y competencias del Estado central a unidades políticas subnacionales, donde puede observarse desde un otorgamiento de autonomías locales muy amplias hasta formas limitadas que solo condujeron a la desconcentración.

Fueron diversos los objetivos que se pretendían alcanzar con la descentralización, desde la construcción nacional, la democracia local, el establecimiento de la libertad de comunidades políticas individuales hasta la eficiencia administrativa y el desarrollo económico y social.

El enfoque político considera una cuestión central la vinculación entre el proceso de descentralización

y el de democratización de la gestión pública, específicamente, con la capacidad atribuida a este proceso para incrementar la participación de los ciudadanos y una mayor accesibilidad a las autoridades. Sin embargo también se insiste en que la descentralización puede dar lugar a que el poder sea copado por una oligarquía, sin una adecuada representación de la sociedad local (Montecinos, E: 2005).

El tema de la democracia local alude a la escala en la cual se pueden ejercer derechos de ciudadanía, participación política y constitución de una comunidad política local. Independiente del objetivo inicial que se adjudique a la descentralización, existe consenso respecto de que se trata de un proceso político que ha apelado a una nueva forma de gobernar que –de la mano de la reconfiguración del Estado e inspirado en la idea de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas- se propuso fortalecer y consolidar un camino político más democrático y eficiente para la región.

Sin embargo, una conclusión que arrojan los estudios es que aunque los procesos de descentralización están evolucionando positivamente, dicho avance no se ha acompañado de aspectos institucionales y políticos necesarios para consolidar el proceso (Huerta et al., 2000).

Estas y otras consecuencias se pueden identificar como los efectos no deseados de la descentralización y pueden ser las causantes de que las políticas públicas implementadas durante el proceso no hayan sido eficientes, eficaces y útiles para la comunidad como se esperaba.

Algunos estudios inspirados en este enfoque, y que hacen un diagnóstico de los principales procesos de descentralización en América Latina, nos permiten apreciar que aún no hay indicios concluyentes de que la descentralización haya generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana y a incrementar con esto la eficiencia de la gestión pública (Finot, 1998 y 2001).

Las instituciones políticas han jugado un importante rol en la explicación de la variación de la descentralización tanto en su forma, intensidad, éxitos y fracasos.

La descentralización está arraigada en rasgos y características de la constitución, el sistema electoral y los sistemas de partidos en cada uno de los países. Estos diseños institucionales tienen consecuencias importantes para el éxito o fracaso de los esfuerzos por descentralizar un país.

El reconocimiento de las dificultades descripta en el punto anterior y el debate sobre sus soluciones apuntan en su formulación genérica al desarrollo de ámbitos y vías de participación ciudadana que permita cubrir las deficiencias y repensar la naturaleza de los problemas estructurales de la democracia. Surgen así ideas sobre formas alternativas de ejercicio de la voluntad popular entre las que se destacan prácticas de democracia directa o semidirecta que resultan en el concepto de democracia participativa.

Bajo esta perspectiva, se recomienda que la democracia representativa puede y debe ser combinada con instituciones de participación ciudadana directa, lo que posibilitaría mayor presencia de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Ambos modelos del ejercicio del poder no constituyen sistema excluyentes, sino mas bien complementarios y compatibles entre si.

Sin embargo, la participación avanza limitadamente en nuestra región; aunque las leyes y constituciones le dan entidad institucional, los aparatos burocráticos dicen en muchos casos estar de acuerdo con ella, numerosas políticas públicas la proclaman, pero en la práctica se le ponen fuertes trabas y dificultades, y las frustraciones que han acumulado las sociedades latinoamericanas en este campo son incontables.

Algunas ideas (Andrade, 2002; Bonfin y Silva, 2003) asocian estos fracasos a factores culturales, tales como: la tradición autoritaria presente tanto en las instituciones del estado como de la

sociedad, escasa organización social, resistencia a la participación tanto de la sociedad como de los gobernantes y funcionarios.

El determinismo histórico difundido por esta línea de argumentación supone que las innovaciones institucionales no pueden vencer la inercia del pasado dado que la cultura cívica sería un input decisivo para el estímulo participativo de la sociedad (Putnam, 1993: 8).

Sin embargo, nuevos presupuestos en teoría institucional (Evans, 1993; 1996), comenzaron a ver el fracaso o éxito de las experiencias participativas como menos dependientes del stock preexistente y mas vinculado a la aplicación de modelos institucionales eficientes que puedan compensar las “deficiencias” existentes, donde el formato de la participación ciudadana es un factor determinantes y una variable fundamental en la definición del éxito o fracaso de las experiencias .

Aún así, no se puede negar que el pasado cuenta y las evidencias empíricas nos muestran que la herencia histórica penetra en las instituciones, las culturas organizacionales y, en ese sentido orienta el comportamiento de grupos e individuos. De allí que, no todas las innovaciones institucionales son posibles a mediano y largo plazo y ellas son en gran medida “dependientes de la trayectoria” institucional de cada país (Fernández, 2002).

Desde este enfoque se puede pensar que las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales la conducta humana es modelada y obligada a marchar de una determinada manera (Goodin, 1996) por ello resulta relevante el estudio del papel que desarrolla el Estado como principal agencia productora de leyes, es decir, aquella capacidad que tiene para controlar las acciones y elecciones de los demás (Goodin, 1996).

La existencia y el particular diseño de algunas instituciones, entre ellas de participación ciudadana en la gestión pública, permiten pensar que tal proceso se vuelva más o menos posible. Estas instituciones al establecer las reglas del juego, también afectan el desempeño de los actores y la dinámica de los procesos sociales y políticos, dado que incorporan y excluyen, es decir, establecen quienes en base a qué recursos, demandas y procedimientos son aceptados como legítimos en un proceso de decisiones para alcanzar determinados resultados.

De esta manera, los diseños institucionales de participación ciudadana fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras que se transforman en incentivos para iniciar o no procesos participativos y facilitan u obstaculizan la participación social de la comunidad organizada en la decisión pública.

Así, podemos decir que las instituciones y su diseño, pueden contribuir a mejorar el desempeño de una sociedad dada pero también a empeorarlo, ya que se pueden producir importantes sesgos económicos, sociales y políticos que afectan negativamente a grupos o sectores persistiendo instituciones ineficientes en la sociedad en general.

## **2.- La articulación de políticas mediante procesos participativos. La provincia de Río Negro.**

La apertura democrática en Argentina corre paralelamente a un proceso donde el Estado nacional, bajo el impulso de modelos de descentralización de contenido neoliberal, comienza a transferir hacia instancias subnacionales (provinciales y municipales) buena parte de los servicios que se prestaban bajo el modelo bienestarista.

Si bien el Estado nacional conservó para sí capacidades regulativas muy fragmentadas (muy fuerte en previsión social, más débil en cuanto a federalismo educativo y de sistema de salud) las provincias y municipios fueron incrementando funciones de la reproducción social en instancias regionales y locales, generando de esta manera arreglos institucionales destinados a tal fin.

La emergencia de nuevas funciones y prestación de servicios sociales en instancias subnacionales (provinciales), conjuntamente con la demanda social de mayor participación en la definición de políticas públicas, prefiguran para los gobiernos provinciales nuevos desafíos que impactan fuertemente sobre la estructura institucional y organizacional de las administraciones públicas provinciales.

La provincia de Río Negro fue protagonista de las tendencias registradas en la región, a través de la proliferación de estrategias que contienen buena parte de la transformación del Estado que en esos momentos se buscaba.

La década del ochenta fue una época en que la sociedad rionegrina, a partir de un sistema político democrático que lo hizo posible, debatió e impulsó la institucionalización de “nuevos derechos”, que quedaron consagrados en la reformada Constitución Provincial de 1988.

A los ya establecidos derechos individuales y políticos reconocidos, se incorporaron, con un carácter renovado, nuevos derechos sociales, estableciéndose la protección a la familia, la igualdad de género, el amparo a la niñez, a la formación de la juventud, a la tercera edad, a los discapacitados y a las comunidades indígenas.

La institucionalización de estos “nuevos derechos” implicó que el Estado provincial rionegrino propiciara la construcción de una nueva vinculación con la sociedad civil, cuyo eje estuvo centrado en la ampliación de la participación social en las políticas públicas.

Estas políticas fueron adquiriendo un respaldo jurídico-normativo a partir de la sanción de leyes y la formulación de objetivos, contenidos y programas que tendrán como ejes fundamentales: la descentralización hacia ámbitos locales de gobierno, creación de canales y espacios de participación local y regional, instrumentación de modelos de gestión con crecientes grados de autonomía y adaptación a realidades heterogéneas.

Las estructuras institucionales del Estado provincial adoptarán nuevos modelos que permitan agregar las decisiones individuales en decisiones colectivas, intentando superar las formas rigidizadas, centralizadas y altamente burocratizadas presentes en la administración provincial.

### **3.- Diseños participativos de articulación de políticas públicas.**

#### **La articulación institucional Estado provincial-regiones-municipios.**

El discurso descentralizador y participativo jugó un rol importante en la década del noventa en la provincia. Como mencionáramos anteriormente, los formatos institucionales que fueron adquirieron los diversos mecanismos de participación reconocen un amplio espectro de posibilidades que van desde diseños exclusivamente locales a instancias regionales o provinciales de participación en la formulación e implementación de políticas públicas.

En este trabajo nos centraremos en aquellos que persiguen el objetivo de articular el proceso participativo en las tres instancias, en la medida que ello nos puede permitir reconocer en el entramado institucional el comportamiento y el compromiso de las diferentes instancias de gobierno y de los actores en la configuración de las políticas públicas.

#### **3.1. Las políticas de desarrollo económico-productivo.**

#### **La articulación institucional Estado provincial-regiones-municipios.**

Hacia finales de la década del cincuenta nace institucionalmente la provincia de Río Negro (1958)



en un contexto histórico donde proliferaban los planes regionales de distinto tipo que postulaban que en determinado país o región, las desigualdad social y económica regional limitaban el desarrollo socio-económico y que, por lo tanto, a través de la planificación solo era posible salir de ese estado de situación.

La propuesta del primer gobierno constitucional estuvo destinada a disminuir las desigualdades regionales internas mediante políticas activas que permitan el desarrollo de aquellas que se encontraban rezagadas

La reforma de la Constitución Provincial del año 1988 retoma con la misma fuerza el tema y desarrolla en la segunda parte de la Carta denominada “ Políticas especiales del Estado” una sección sobre “Planificación y Regionalización”. Prevé la creación de un Consejo Provincial de Planificación con la función de dirigir la planificación provincial en cuanto a la promoción económica a partir de las necesidades elaboradas por la figura de Consejos Regionales de Planificación y que en conjunto abarcarían todo el territorio provincial. Estos organismo prevén la participación activa del Estado y los sectores productivos, constituyendo cuerpos colegiados con amplias atribuciones en la planificación del desarrollo económico y social. Sin embargo, los constituyente de 1988 señalaron la necesidad de aplicar políticas diferenciales para ciertas zonas de la provincia, debido a su problemática socio-económica, de condición marginal y expulsora de población. En ese contexto fueron creados constitucionalmente los Entes de Desarrollo para la Región Sur y de la Zona de General Conesa, con la finalidad de promover la economía en estas región, atender los aspectos sociales y culturales, para una mayor integración entre regiones. Estos organismo tienen carácter autárquico , recursos propios, y su conducción se integra con representantes regionales designados por los sectores productivos, empresarios y trabajadores, y el sector público con representación de los poderes ejecutivo y legislativo.

En la actualidad, de estas estructuras sancionadas constitucionalmente, sólo los Entes fueron reglamentados y puesto en funcionamiento y a los que se sumaron con posterioridad tres Entes creados por leyes especiales en distintos momentos, el Ente para el Desarrollo de la Margen Sur de los Río Limay y Negro ( ENDEMAS) en Cipolletti, el Ente para el Desarrollo del Lago Pellegrini-Península Ruca-Co y Perilago ( Endecic) y el Ente de Desarrollo de Catriel, ENDECA.

El patrimonio de los Entes constitucionales está compuesto por el 2,5% de Rentas Generales en el caso del ENDESUR y el 1,25% en el caso de ENDECON. En cambio, los Entes creados por leyes especiales constituyen su patrimonio a partir de la generación de su propios recursos derivados de su actividad y servicios prestados, aportes o bienes recibidos del Estado Nacional, provincial o municipal.

Además de estos diseños, en el año 2000 fue creada la Agencia de Desarrollo Provincial y la red de Agencias Zonales, cuyo objetivo primordial, es el de otorgar asistencia técnica y financiera para las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas dentro del marco de la planificación provincial. Esta Agencia provincial es autárquica, dependiente del Ministerio de Producción con plena capacidad jurídica para actuar en la esfera del derecho público.

Las Agencias Zonales son organizaciones no gubernamentales de derecho privado, con un directorio o Comisión Directiva en la que se encuentran representadas las Cámaras, las entidades empresariales, los entes mixtos y los municipios que componen cada una de las regiones. Asimismo pueden integrarse entidades públicas como las universidades, los centros de enseñanza e investigaciones, las instituciones financieras y las organizaciones no gubernamentales significativas y representativas del área de competencia de la agencia zonal.

La diferencia sustancial entre las Agencias de Desarrollo y los Entes radica básicamente en que estos últimos fueron concebidos y creados para propender al desarrollo integral, abarcando lo social

y territorial y están dotados de la función de planificar. En este contexto, actualmente los Entes cumplen un papel importante en un plan provincial de desarrollo y en la conformación de un sistema de planificación, como andamiaje organizacional e institucional necesario para una estrategia participativa del desarrollo económico, permite construir una red de organismos e instancias de participación y debate a través de los cuales es posible construir, consensuar, organizar y articular los planes integrales de desarrollo, provincial, regional y local.

### **3.2. Las políticas de salud.**

El proceso de institucionalización de la participación social en salud en Río Negro comienza casi simultáneamente con la propia institucionalización de la provincia como tal. Efectivamente, en 1958 adquiere el status jurídico-político de provincia el territorio nacional de Río Negro y en 1959 comenzó a estructurarse el sistema público de salud, con la sanción de la Ley N° 60. Se crea el Consejo Provincial de Salud Pública (CPSP) que será el organismo rector de las decisiones que en materia de políticas públicas de salud se decidan en la provincia.

De esta manera quedó conformado el Consejo Provincial de Salud con gran autonomía decisiva que inicia los procesos de regionalización del sistema provincial de Salud. Este Consejo quedará constituido por representante del sector público estatal y de la actividad privada.. Además, quedan constituidos los Consejos Vecinales en cada localidad. Estos se desempeñan como órganos de colaboración y consulta con las facultades y funciones que les otorga el CPSP.

Con voz pero sin voto tendrá presencia en el Consejo un representante de la Federación Médica de Río Negro, creada conjuntamente con los Colegios médicos de cada región sanitaria mediante esta ley.

En 1972, durante el gobierno de facto, se produce una modificación en los términos geográficos de las unidades administrativas, sustituyéndose en todos los casos las expresiones “Regiones Sanitarias” por “Zonas Sanitarias”, la de “Consejos Regionales” por la de “Consejos Zonales” y la de “Región” por “Zona”, cambios en la denominación que perduran hasta la actualidad.

Otra reformulación importante va a ser la creación de “áreas programáticas”, unidades mínimas de organización sanitarias, que deberán satisfacer las necesidades de salud de una población geográficamente determinada por circunstancias demográficas y técnicas sanitarias a través de un proceso unificado de programación y conducción de los recursos en salud.

Al mismo tiempo se avanza en la institucionalización de la participación social en salud, con la creación de espacios intermedios entre el nivel central (CPSP) y los niveles locales. Se trata de los Consejos Zonales de Salud, compuestos por los directores de hospitales de áreas de cada zona, representantes de los municipios que la integran, representantes de las obras sociales y un representante de los trabajadores de la salud.

Por último se avanza también en la conformación de la participación en el ámbito local, con la creación de los Consejos de áreas programas, presidido por representantes del Consejo Provincial, del municipio o comisión de fomento, de las comisiones vecinales, de las obras sociales y de los trabajadores de la salud del área respectiva.

Luego de 1983 se intenta restablecer los objetivos de una política de salud pública acorde con los momentos políticos democráticos. Se comienza a formular planes que contengan elementos que lleven a una democratización del sistema de salud, la necesidad de la unidad de la conducción política como función indelegable del estado con relación a los demás subsectores, la prioridad de la jerarquización de la atención primaria, la capacitación del recurso humano y la participación de

la comunidad serán los ejes dominantes.

Aunque este haya sido el período institucional donde se contempló una participación amplia de la comunidad y asignó al CPSP plena responsabilidad en el planeamiento, organización y fiscalización del todo el sector, las leyes e instrumentos normativos que se sancionaron nunca tuvieron vigencia, pues no se integraron los Consejos a causa de obstáculos políticos, exigencias y presiones de todos los sectores involucrados en esos difíciles años de institucionalidad política.

Aún después, con el retorno de la democracia en 1983 las sucesivas iniciativas legislativas no lograron mover el andamiaje social que en materia de salud se había estructurado en la provincia de Río Negro, en donde el subsector privado y el de obras sociales dominaron la escena.

Es recién a partir de 1988, momento que consideramos el inicio de un tercer período de la participación social en salud, el gobierno provincial instrumentó un plan de salud con el objetivo de “hacer de la salud un derecho indiscutible que llegue a todos los rionegrinos con la misma posibilidad”, objetivo que iba de la mano con los preceptos de la recientemente reformada Constitución Provincial .

Los elementos que se tuvieron en cuenta para lograr el objetivo propuesto en 1988 fueron la recuperación de lo “institucional” mediante la descentralización y democratización del sistema, la jerarquización de los recursos humanos y la adecuación de la infraestructura y equipamiento necesario para satisfacer la demanda. Asimismo se trató de articular los distintos subsectores que conformaban el sistema de salud para mejorar la eficiencia global del mismo, a la vez que promover una regionalización con las demás provincias Patagónicas.

De esta manera se llegó en 1992, junto con la promulgación de la ley 2570, a una nueva estructura del subsector público. Se buscó con esta ley reformular el sector basándose en la descentralización y en la participación efectiva de los municipios, los usuarios y los trabajadores.

La nueva estrategia impulsada en el ámbito provincial organiza el subsector público en tres niveles: un nivel local (Consejo Local de Salud), un nivel zonal (Consejo Zonal de Salud) y un nivel provincial conformado por el Consejo Provincial de Salud Pública.

Se intenta que todos los niveles adopten un rol que les permita ser protagonistas de la salud de sus comunidades, siendo el eje el nivel local (área programa). Este escalón del sistema manejará sus propios recursos, supervisará y controlará todo el proceso.

Se reestructura la división territorial de la provincia en seis zonas sanitarias. La región del Alto Valle del Río Negro que concentra el mayor porcentaje de población (52%) cuenta con dos zonas, mientras que las restantes se encuentran en la Zona Atlántica, Línea Sur, Zona Andina y Valle Medio. Estas zonas sanitarias cuentan con un Consejo Zonal, el cual está integrado por representantes de los municipios y de los trabajadores de la salud. A su vez, cada una de las zonas se encuentra dividida en Áreas Programáticas, donde se ubica el hospital de cabecera, del cual dependen los puestos sanitarios y los consultorios periféricos.

La creación de los Consejos Locales de Salud constituye el instrumento más importante de esta política y ha sido utilizado para estimular la participación ciudadana, intentando dotar a la comunidad local de un peso especial para la producción de servicios de salud y creando estos canales institucionales para obtener expresamente la colaboración social.

Los Consejos Locales de Salud fueron pensados en el marco de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), los cuales intentan lograr una mayor participación social, una acción intersectorial, una efectiva descentralización y un control de las decisiones y el uso de métodos más efectivos de planificación y gestión de las necesidades de la comunidad.

Como antecedente de los Consejos Locales de Salud se encontraban en la provincia los Consejos Hospitalarios de la comunidad, órganos creados en el año 1985, pero la principal diferencia con estos nuevos Consejos es que ellos no establecían como objetivo la descentralización económica de los recursos. Su funcionamiento no llegó a instrumentarse de acuerdo a las expectativas planteadas en la política, precisamente porque la ausencia de la capacidad de decisión en los aspectos económicos hizo que los participantes sientan frustradas la concreción de tales decisiones.

Los CLS se integrarán por un Presidente (que recae sobre el Director del Hospital Local), un asesor técnico administrativo perteneciente al Hospital Local, dos representantes comunitarios designados por la Municipalidad respectiva (uno por el Intendente y el otro por el Concejo Deliberante) un representante de los vecinos (designados por las Juntas Vecinales de la localidad) y un (1) representante de los trabajadores de la salud de esa área programa.

De acuerdo a la reglamentación general, hecha por un decreto del año 1993, los CLS se constituirán anualmente y tendrán la facultad de dictar su reglamento y confeccionar actas de las reuniones y deberán estar firmadas por todos los integrantes el contenido de las deliberaciones. En dicho reglamento fueron estipulados los criterios de elección de los representantes, duración del mandato y las condiciones y requisitos para su elección.

El Hospital General de cada localidad de la provincia va a quedar involucrado directamente en las decisiones que tome el CLS debido a que es el mayor efector de salud en esos espacios, aunque también se ha pensado en la articulación con los demás subsectores, el privado y el de obras sociales, para lograr un uso racional de los recursos disponibles en salud en una comunidad.

Se ha considerado como función específica de los CLS la formulación, aplicación y evaluación de las políticas de salud con el objetivo de propender a una modificación de la “dinámica del poder”.

Varios estudios sobre el tema (Torres, A.: 2002; Bertoldi, S. – Gomiz Gomiz, J.: 2000) han subrayado que la dinámica interna de funcionamiento de estos espacio participativos, las concepciones y prácticas de los participantes, y la asimetría de poder entre los actores convocados no hicieron posible cumplir con los objetivos y funciones de la reforma institucional.

Desde el punto de vista de los actores, las investigaciones mencionadas revelan un “copamiento” de los sujetos y de las racionalidades propias de la burocracia estatal en estos espacios, como así también una asimetría diferencial de recursos a favor de estos actores en desmedro de los representantes comunitarios.

Las concepciones de los distintos actores acerca de lo que entienden por “participación” revela que ésta más que concebirla como un incremento de democratización a partir de una mayor injerencia de la comunidad en la gestión de la salud, se trató de una búsqueda de disciplinamiento social. Los actores que representan a las instituciones locales (Municipio, Juntas Vecinales) ocupan un papel subordinado en relación al papel preponderante que ocupan los representantes de las instituciones de salud (Director del Hospital, Técnico y Administrador, representante de los trabajadores).

La percepción de los representantes comunitarios (Juntas Vecinales) es que su “función consiste en apoyar los objetivos de la Dirección del Hospital, avalar los presupuestos”.

Se prefigura un accionar que va diferenciando entre “los de afuera” y “los de adentro” cuestión que muchas veces está relacionada con la disponibilidad de tiempo, las retribuciones económicas y el conocimiento específico sobre el tema de salud que cuenta cada grupo.

Cómo se sostiene en estas investigaciones “Los de afuera, en ocasiones, se sienten minimizados,

maltratados; quienes ocupan estos lugares manifiestan que arriesgan mucho que se exponen mucho, tanto frente a sus representados como a los funcionarios de turno”.

De esta manera, la agenda de problemas en los CLS está dominada por temática propias de los conflictos organizacionales del hospital y no por problemas de planificación sanitaria que atiendan las demandas de la comunidad. A ello podemos agregar que las deliberaciones y las concertaciones de los CLS se llevan a cabo en espacios fijos definidos al interior del hospital local.

### **3.3. Las políticas de género: el Consejo de la Mujer.**

Con la vuelta de la democracia comenzó en nuestro país un proceso de legitimación e institucionalización de la perspectiva de género como una problemática de la sociedad y el Estado. Con el término “género” se definen los atributos y oportunidades, asociados con ser hombre y mujer y a las relaciones socioculturales. El concepto de género difiere del sexo en que éste tiene origen biológico mientras que el primero es de origen económico, social y cultural.

El género es un concepto propio de cada cultura que se basa en las expectativas que la sociedad tiene sobre un individuo en razón de su sexo. Podemos decir que aun en un contexto difícil existen progresos en la esfera pública respecto al acceso de mujeres a puestos de relevancia.

El Consejo Provincial de la Mujer, se creó mediante la sanción de la ley 3095 en el año 1997, estableciendo entre sus metas principales eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, asegurar la igualdad de oportunidades, erradicar la violencia contra la mujer e incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas.

El impulso de esta norma intenta modificar estereotipos y prejuicios sobre el papel de las capacidades de las mujeres en educación y en los medios de comunicación.

Superar la pobreza de las mujeres, alentar sus expresiones culturales, atender la problemática de la mujer rural, forman parte de la agenda de problemas a resolver, por ello se pretende nivelar los derechos laborales y las condiciones de inserción de las mujeres al mercado de trabajo, hacer realidad la igualdad ante la ley.

El mencionado Consejo es un mecanismo participativo que actúa colegiadamente, integrado por representante del Estado provincial (la presidencia en manos del representante del Poder Legislativo y la vicepresidencia por representante del Poder Ejecutivo) y tres representantes de la comunidad, denominados Consejeras Regionales (regiones Sur, Atlántica y Alto Valle) que son elegidas en con el voto directo de mujeres empadronadas en la provincia con derechos políticos. Es un organismo con amplia autonomía funcional y administrativa y capacidad para instrumentar su propio reglamento de funcionamiento.

Este Consejo Provincial define como función prioritaria, promover la organización de los Consejos de la Mujer a nivel municipal y articular con estos las políticas del sector mediante un entramado institucional con organismos gubernamentales y no gubernamentales relacionados con el tema mujer.

Tiene capacidad para administrar los fondos nacionales, provinciales u otros que pudieran ingresar para los fines enunciados, además de coordinar, planificar y evaluar los resultados de las políticas, programas y acciones que, específicamente relacionados con la mujer, se desarrollen en los distintos ministerios.

En su diseño cuenta con el asesoramiento de un Consejo Consultor, integrado por miembros mujeres de los tres poderes y representantes de organismos no gubernamentales.

Luego de más de diez años de su creación fue ejecutando diferentes programas vinculados a la temática, para lo cual articula con los Consejos Municipales la ejecución de los mismos. Podemos mencionar como los mas importantes el de Alfabetización Rionegrino (PAR), el cual lleva 10 años de desarrollo en la Provincia y hoy cuenta con 220 centros; el de Sexualidad Humana con talleres de reflexión y capacitación; el programa “Producir”, que jerarquiza la capacidad laboral de las mujeres y su participación en los estamentos socio-culturales y económicos de la comunidad; y el Programa de Capacitación en Género que tiene como finalidad, entre otros, incorporar la transversalidad de género en todos los ámbitos gubernamentales y no gubernamentales, y propiciar un cambio en la posición de la mujer en la sociedad. Además lleva adelante la ejecución de los Programas del Plan Federal de la Mujer – AIL, del Sistema Nacional de Información Mujer y del Registro Único de Casos de Violencia.

A nivel municipal desde 1997 fueron creados en la provincia doce Consejos Municipales a partir del impulso generado desde el ámbito provincial y la fuerza expansiva que representa la toma de conciencia acerca de la necesidad de incorporar definitivamente la perspectiva de género en la agenda política. Ello significa abordar los problemas de igualdad de género dentro de las tendencias dominantes de la sociedad, otorgando prioridad a los objetivos de igualdad de género.

Hay que destacar que en realidad el primer Consejo nació en el ámbito municipal en la ciudad de Viedma mediante la Ordenanza 2.908, en 1993, y fue cobrando impulso para trasladarse al ámbito provincial, en primer lugar como proyecto de ley ante la Legislatura y luego como órgano colegiado dentro del Ministerio de Familia.

#### 4. Cuadros y Bibliografía

| Entes de Desarrollo                                      | DE GENERAL CONESA                                                                                              | DE LA LINEA Y REGION SUR                                                                                       | DE LOS RIOS LIMAY Y NEGRO                                                                 | DE CATRIEL                                                                          | DEL LAGO PELLEGRINI – PENINSULA RUCA-CÓ Y PERILAGO   |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>Jurisdicción</b>                                      | Departamento de General Conesa                                                                                 | Departamentos de 25 de Mayo, 9 de Julio, Valcheta, Ñorquinco, Pilcaniyeu y El Cuy (Conforme art.1º, Ley 2816). | Franja ubicada al Sur de los ríos Limay y Negro correspondientes al ejido de Cipolletti . | Ejido Municipal de Catriel                                                          | Ejido Municipal de Cinco Saltos y zona de influencia |
| <b>Rango Legal de su creación</b>                        | Constitucional -Art. 110 de la C. Pcial. y Art. 22, inc. 4), ap. a) de las Normas Complementarias de la misma- | Constitucional -Art. 110 de la C. Pcial. y Art. 22, inc. 4), ap. a) de las Normas Complementarias de la misma- | Ley Provincial N° 3142                                                                    | Ley Municipal N° 354 de Catriel, pseudo jerarquizada por la Ley provincial N° 3764. | Ley Provincial 3408                                  |
| <b>Carácter Orgánico, Administrativo e Institucional</b> | Organismo Autárquico de Derecho Público Provincial                                                             | Organismo Autárquico de Derecho Público Provincial                                                             | Organismo Autárquico de Derecho Público Provincial                                        | Organismo Autárquico de Derecho Público Municipal. (*1)                             | Organismo Autárquico de Derecho Público Provincial   |

|                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Objetivo</b>                                             | Planificar y coordinar la ejecución de todas las acciones para la promoción integral, económica y social del área de su jurisdicción.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Planificar y coordinar la ejecución de todas las acciones para la promoción integral, económica y social del área de su jurisdicción.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Similar a los anteriores solo que no se estableció expresamente que el ente sea representativo de la política de planificación y/o desarrollo Pcial. Del Ejecutivo, aunque podría inferirse.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Ordenar estudios sobre desarrollo sustentable para el área, así como estudios de impacto ambiental; planificar integralmente priorizando acciones; coordinar con organismos nacionales, provinciales, municipales e interjurisdiccionales, proyectos y trabajos respecto de desarrollo sustentable agrícola, ganadero, industrial y turístico; participar, promover, fiscalizar todas las acciones necesarias para el desarrollo sustentable del área.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Similar a los anteriores solo que no se estableció expresamente que el ente sea representativo de la política de planificación y/o desarrollo Pcial. Del Ejecutivo, y que “difícilmente” podría inferirse.                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Autoridades a cargo de la Dirección y Administración</b> | <p>- Directorio: Constituido por 7 miembros titulares (1 por el Municipio de Conesa, 2 por el Concejo Deliberante, 2 por los pobladores de l departamento de Conesa –elegidos en elección popular concordante con las elecciones de autoridades municipales-, 1 por el COPADER o máxima autoridad provincial en materia de Planificación, 1 por el Mterio. de Economía, 3 Legisladores Provinciales –2 por la mayoría y 1 por la minoría-) y 5 suplentes (1 por el Municipio de Conesa, 2 por el Concejo Deliberante y 2 por los pobladores del Depto. de Conesa), todos “vocales”. De entre los vocales Titulares se elige un “Presidente”, designado por el Ejecutivo Pcial. De una terna propuesta por los representantes municipales, y un “Vicepresidente” designado por el Directorio por simple mayoría de votos.</p> <p>- Secretaría Ejecutiva: Elegido por concurso publico en consideración a sus antecedentes</p> | <p>- Directorio: Constituido por los Intendentes de los municipios abarcados; 1 representante por cada municipio elegido por el respectivo Concejo Deliberante; 1 representante por cada Comisión de Fomento abarcada elegido por cada una de ellas; 1 representante por el COPADER o la máxima autoridad Pcial. En planificación; 1 representante por el Mtrio. De Economía y 2 legisladores designados por la Legislatura Pcial. Por la mayoría y minoría. De entre los miembros el P. Ejec. elige un “Presidente” y el Directorio elige un “Vicepresidente”.</p> <p>- Secretaría Ejecutiva: Elegido por concurso publico en consideración a sus antecedentes</p> <p>- Órgano Consultivo: Integrado por las entidades intermedias, las ONG`s de la jurisdicción y la Comisión Intergubernamental creada por Ley 2516, la cual también fija las facultades del órgano.</p> | <p>- Asamblea: Constituido por 11 Miembros Plenos (3 representantes del sector productivo local propuestos por entidades intermedias de la zona, 1 por el Poder Ejecutivo, 2 por la Legislatura Pcial., 1 por el Ejecutivo Municipal y 2 por el Concejo Deliberante ambos de Cipolletti, 1 por el Concejo de Planeamiento Municipal y 1 por la Universidad Nacional del Comahue. Miembros Consultivos: Tendrán voz pero sin voto, y podrán incorporarse o removerse por 2/3 de los miembros plenos</p> | <p>- Asamblea: Constituido por 7 miembros “plenos” (4 por el sector privado, propuestos por entidades intermedias -2 por la Cámara de productores de Catriel, peñas blancas y valle verde y 2 por la cámara de comercio, industria y agricultura de Catriel, peñas blancas); 3 representantes del Sector Público de Catriel (1 por el Poder Ejecutivo, 2 Poder Legislativo Municipal). También se prevé la posibilidad de incorporar con voz pero sin voto a: 1 representante del Poder Ejecutivo Provincial y 2 por el Poder Legislativo. Con iguales facultades que los anteriores, previa votación de 2/3 de los miembros plenos podrán incorporarse miembros “consultivos” para que intervengan en la toma de decisiones. La Asamblea elige de entre los miembros del sector privado un Presidente encargado de convocarla y presidirla. Además se designa un Gerente General con atribuciones que otorgue el reglamento interno, pero que no será miembro pleno de la Asamblea.</p> | <p>- Asamblea: Constituido por 5 representantes del sector productivo local propuestos por entidades intermedias de la zona, 1 por el Poder Ejecutivo, 2 por el Concejo Deliberante de Cinco Saltos, 2 designados por el Concejo Municipal de Contralmirante Cordero; 2 por el Concejo Municipal de Campo Grande y 1 por la Universidad Nacional del Comahue. - Un Presidente del Ente: Elegido por el Sector Productivo.</p> |

**Fuente: Sistema provincial de Información, Ministerio de Producción, Provincia de Río Negro. Agencias de Desarrollo**

|           |                     |                                                                                           |
|-----------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| RIO NEGRO | CARMEN DE PATAGONES | AGENCIA DE DESARROLLO MICROREGIONAL VIEDMA - CARMEN DE PATAGONES                          |
| RIO NEGRO | BARILOCHE           | AGENCIA DE DESARROLLO CREAR BARILOCHE                                                     |
| RIO NEGRO | CIPOLLETTI          | AGENCIA DE DESARROLLO CONFLUENCIA                                                         |
| RIO NEGRO | EL BOLSON           | AGENCIA DE DESARROLLO EL BOLSÓN-EL MANSO                                                  |
| RIO NEGRO | CHOELE CHOEL        | FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA NOR - PATAGONIA FUDENPA                                |
| RIO NEGRO | VIEDMA              | AGENCIA PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO RIONEGRINO                                |
| RIO NEGRO | GENERAL ROCA        | AGENCIA DE DESARROLLO GENERAL ROCA (A.DE.G.RO)                                            |
| RIO NEGRO | CINCO SALTOS        | ENTE PARA EL DESARROLLO DEL LAGO PELLEGRINI - PENÍNSULA RUCA -CÓ Y PERILAGO (EN. DE.CIC.) |
| RIO NEGRO | SAN ANTONIO OESTE   | ASOCIACION CIVIL DEL CONSEJO ASESOR DE LA AGENCIA CREAR DE SAN ANTONIO OESTE              |
| RIO NEGRO | RIO COLORADO        | AGENCIA DE DESARROLLO DE RÍO COLORADO                                                     |
| RIO NEGRO | VILLA REGINA        | FUNDACION GENESIS PARA EL DESARROLLO DE LA PATAGONIA NORTE                                |
| RIO NEGRO | CATRIEL             | ENTE DE DESARROLLO DE CATRIEL - EN.DE.CA.                                                 |

**Fuente: Agencia de Desarrollo Provincial- Crear- Ministerio de Producción, Provincia de Río Negro.**

## **Bibliografía**

Bertoldi, S. –Gomiz Gomiz, A.. (2000): Los Consejos Locales de Salud ¿ Un nuevo espacio de juego para el campo de la Salud? En Revista Pilquén N° 3, UNC-Curza, Viedma.

Finot, I. (1998). “Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina. Un enfoque crítico”. CEPAL, LC/IP/R165.

\_\_\_\_\_(1999). “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”, Reforma y Democracia, 15.

\_\_\_\_\_(2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago: ILPES/CEPAL.

\_\_\_\_\_(2003). “Descentralización y Participación en América Latina: Una mirada desde la economía”. Boletín del ILPES/CEPAL, LC/IP/L, Santiago.

Evans, Peter ( 2002) El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad



burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa. VII Congreso del CALD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal.

Goodin, Robert (1996) "Las instituciones y su diseño". En Goodin, R (Comp.) Teoría del diseño institucional, Gedisa Editorial, Barcelona.

Huerta, M., C. Pressaco, C. Ahumada, M. Velasco, J. Puente y J. Molina (2000). "Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala". Bogotá: Centro Editorial Javieriano (CEJA).

Lubambo, C.- Coêlho, D. ( 2006) Gobierno y sociedad civil aprenden: ¿ qué revela la experiencia reciente de participación en Pernambuco?. En: Diseño institucional y participación política, Lubambo, C.- Coêlho, D. y Melo, M (Orgs.) Clacso , Bs. As.

Montecinos, Egon (2005) Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. En Revista eure (Vol. XXXI, N° 93) pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto.

Putnam, R. D. (1993) 'The prosperous community: social capital and public life' in the American Prospect, 4:13.

Torres, A. (2002): "Reforma a la institucionalidad del sistema de salud y sus límites: El caso del Consejo Local de Salud de Viedma" en: La Serna, C.-Gomiz Gomiz, J. La salud pública en los tiempos de Neoliberalismo. El caso de la provincia de Río Negro. Viedma.

# “Participación ciudadana y población vulnerable / El caso del Presupuesto Participativo Rosario - 2002-2007”

*Miguez, Mauro Iván*

miguez\_mauro@hotmail.com

Facultad de Ciencia Política y RR. II. – UNR

## **INTRODUCCIÓN**

En la última década se han multiplicado, con éxito dispar, las experiencias vinculadas al experimentalismo democrático, adaptando, de acuerdo a las particularidades del contexto, los principios de participación democrática, equidad distributiva, solidaridad colectiva y efectividad en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Numerosos investigadores han profundizado, con matices, los saberes vinculados a la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, haciéndose eco de aspectos como las características de los formatos adoptados, las particularidades del involucramiento de la sociedad civil, las relaciones entre la esfera estatal y la ciudadanía, la relación entre la lógica representativa y las formas participación auto/gestionada, así como el potencial de transformación que reúnen herramientas del tipo Presupuesto Participativo (PP). Sin embargo, tal como señalara oportunamente Adalmar MARQUETTI (1999), se ha demostrado escaso interés, fundamentalmente entre los investigadores latinoamericanos y en un contexto marcado por la creciente brecha social, en fundamentar empíricamente las capacidades efectivas de las políticas participativas para transformar las condiciones de vida de la población vulnerable. Ello puede responder a dos motivaciones: primero, el esfuerzo inicial se orientó a indagar teóricamente sobre sus aspectos generales, y en segundo lugar, la reducida base estadística a disposición de los investigadores. En el caso del PP ROSARIO, a la fecha, es escasa la predisposición de sus ejecutores en cuantificar sus realizaciones, y mucho menos, sus efectos sobre los grupos vulnerables.

Esta investigación pretenderá abordar aquel desafío, intentando arrojar luz sobre la relación entre instancias participativas como el PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ROSARIO (PP) y diversas formas de exclusión y vulnerabilidad en las cuales se inserta y desenvuelve, delimitando conceptos, definiendo su operatividad, efectividad, eficiencia y productividad para mitigar, atenuar o revertir aquellas situaciones, así como los límites, postergaciones y frustraciones de dicha experiencia.

Como veremos, en nutridas oportunidades, la participación en la gestión de los asuntos públicos puede contribuir activamente a potenciar la integración social, pero solo bajo ciertas condiciones aquel proceso puede alcanzar sostenibilidad y sustentabilidad. Los conceptos de exclusión y vulnerabilidad, estrechamente asociados y complementarios, darán sustento teórico a nuestra presunción, la misma que supone que entre participación y exclusión existe una tensionada y recíproca relación, de mutua alimentación e interdependencia.

La experiencia del PP ROSARIO (2002-2007), desplegada sobre las especificidades territoriales, sociales e identidades culturales de la heterogénea ciudad, revelará no solo la inclusión de ciudadanos y ciudadanas en un proceso colectivo e intersubjetivo de construcción de la propia ciudad, sino también pondrá en evidencia múltiples líneas divisorias que atraviesan su estructura social.

Es preciso, a los fines de esta investigación, evitar la sobreestimación o subestimación de las capacidades y potencialidades del PP para abordar y resolver el nudo de la exclusión social. Se trata, en efecto, de una política participativa de co gestión de los recursos públicos y constituye por ello una instancia intrínsecamente orientada al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, mediante el establecimiento de prioridades de una fracción presupuestaria y la consecuente formulación e implementación de proyectos, resultantes de un proceso **deliberativo** y, lo que aquí nos atañe, **redistributivo**. Empero, el desafío de elevar el bienestar de la ciudadanía y revertir los efectos de la exclusión social requiere de una visión en la cual el rol del Estado

desempeñe un rol pro activo, que desde políticas sistemáticas opere sobre los factores causales, contribuyendo a la democratización y organización social de amplios sectores de la población. En aquel marco, el PP constituye una polea en el engranaje de la participación social y democrática. Como advertiremos, ni más, ni menos en la lucha por la inclusión social.

## 1. PARTICIPACION, POBLACIÓN y TERRITORIOS VULNERABLES.

A modo de primera aproximación analizaremos los datos disponibles sobre las características de la población vulnerable de la ciudad de Rosario (desde 2001 desagregados a escala distrital) y la información vinculada a la participación en la instancia PP (2004/2007). Ello nos permitirá, solo parcialmente, determinar las condiciones sociales en las que se desenvuelve e inserta el PP y posibilitara ponderar la relevancia asignada por los actores sociales y territoriales, a través de la intervención en sus diversas etapas o Rondas, como ámbito incluyente de expresión y canalización de demandas. Bernardo KLIKSBURG (2007) sostiene la tesis de que en contextos de marcada desigualdad, la participación se constituye en un fenómeno significativo que, bajo ciertas condiciones, posee amplias capacidades de transformación social, de modo tal que en sociedades democráticas los sectores en riesgo o bajo situación de vulnerabilidad, mediante su empoderamiento, puedan exigir políticas públicas más sensibles a su condición e impulsar una mayor democratización económica y social. Veamos los alcances de aquella tesis aplicada al contexto local, para lo cual precisamos identificar y caracterizar a los grupos de población vulnerable, en su interacción con lo que FUNG y WRIGHT (2003) denominan herramientas de democracia directa, propias de gobiernos democráticos con poder de decisión. Para dar cuenta de las características de aquellos sectores consideraremos las siguientes dimensiones, vinculadas al estudio de las variables de **población**, el **hábitat**, el **capital humano**, que comprende, básicamente, **la salud y la educación**, la inserción en el **mercado laboral**, el **ingreso** de las personas u hogares y la **dimensión relacional, o del capital social**, en tanto se entiende al ser humano como un ser social es importante dar cuenta de los lazos sociales que sostienen y posibilitan el desarrollo de una vida plena.

Aplicadas las dimensiones a los datos en disponibilidad, podemos trazar la siguiente descripción de grupos poblacionales de la ciudad de Rosario bajo situación vulnerable, advirtiendo que ninguno de los grupos es estable o rígido, ya que existe un dinamismo social, en buena medida dado por la movilidad descendente, pero también por logros básicamente individuales. El grupo vulnerable esta ante lo que MINUJIN (1992) denomina un proceso de desigualdad dinámica. Dado que la situación social de la ciudad es ampliamente heterogénea, tomaremos como referencia la escala territorial, en el nivel distrital, ya que el contexto urbano en el cual se inserta la población vulnerable favorece u obstaculiza, a través de la dotación de infraestructura y servicios básicos, el desarrollo social y personal de sus habitantes. Históricamente, producto de los fuertes desequilibrios territoriales que caracterizaron las intervenciones públicas locales hasta mediados de los 90, los Distritos OESTE, SUDOESTE y NOROESTE, así como el extremo sur del distrito homónimo (que reúnen casi el 50 % de la población de la ciudad) padecieron la marginación y desvalorización de su contexto urbano, que estuvo dada por su lejanía geográfica de los ámbitos de decisión (hecho que comenzó a revertirse con el programa de descentralización) así como por las respuestas inadecuadas a la especificidad del territorio dadas por la administración local.

Señalamos al comienzo que la territorialidad es producto y productora de diversas formas de exclusión y vulnerabilidad. Los habitantes de dichos distritos presentan características que, con excepciones, los sitúan en un marco de vulnerabilidad:

### Datos socio- demográficos<sup>1</sup>

| Distrito      | Población | Mortalidad* | Natalidad* | Mortalidad Infantil* | Fecundidad* |
|---------------|-----------|-------------|------------|----------------------|-------------|
| <b>Centro</b> | 228.290   | 12.34       | 11.96      | 10.24                | 45.51       |

1 Datos extraídos del Observatorio Social Rosario, sitio web:<http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/observatorio/obs1.jsp>.

|                 |         |       |       |       |       |
|-----------------|---------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Noroeste</b> | 155.769 | 8.41  | 17.46 | 12.34 | 69.64 |
| <b>Norte</b>    | 129.915 | 10.01 | 13.18 | 10.66 | 54.55 |
| <b>Oeste</b>    | 125.955 | 7.65  | 20.31 | 15.32 | 80.69 |
| <b>Sudoeste</b> | 117.086 | 8     | 17.85 | 11.38 | 70.91 |
| <b>Sur</b>      | 153.467 | 9.87  | 15.91 | 10.23 | 64.28 |

\*1,2, 4 cada mil habitantes.

\* 3 cada mil nacimientos.

#### **Datos sobre situación habitacional<sup>2</sup>**

| <b>Distrito</b> | <b>Nro. de viviendas</b> | <b>Viviendas Tipo A*</b> | <b>Viviendas CALMAT I*</b> | <b>Viviendas Precarias*</b> | <b>Hogares Hacinados*</b> |
|-----------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| <b>Centro</b>   | 110152                   | 97.55                    | 85.95                      | 1.07                        | 0.38                      |
| <b>Noroeste</b> | 41740                    | 85.84                    | 49.02                      | 13.97                       | 5.13                      |
| <b>Norte</b>    | 40492                    | 90.69                    | 62.52                      | 9.12                        | 2.59                      |
| <b>Oeste</b>    | 31625                    | 77.12                    | 36.72                      | 22.67                       | 7.61                      |
| <b>Sudoeste</b> | 48541                    | 82.14                    | 42.98                      | 17.55                       | 5.09                      |
| <b>Sur</b>      | 28284                    | 87.94                    | 56.70                      | 11.75                       | 2.88                      |

#### **Datos sobre situación laboral e ingresos <sup>3</sup>**

| <b>Distrito</b> | <b>NBI*</b> | <b>Hogares sin privación*</b> | <b>Privación Rec. Corrientes*</b> | <b>Privación Rec. Patrimoniales*</b> | <b>Obreros sin aportes</b> | <b>Ocupados sec. Incompleta</b> | <b>Ocupados sin cobertura</b> |
|-----------------|-------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| <b>Centro</b>   | 3.43        | 85.26                         | 12.92                             | 1.12                                 | 18.66                      | 16.72                           | 13.60                         |
| <b>Noroeste</b> | 14.29       | 59.38                         | 22.26                             | 5.89                                 | 27.98                      | 53.15                           | 34.66                         |
| <b>Norte</b>    | 9.06        | 70.75                         | 17.70                             | 3.98                                 | 23.46                      | 39.92                           | 27.21                         |
| <b>Oeste</b>    | 21.06       | 47.38                         | 25.48                             | 8.34                                 | 34.64                      | 67.05                           | 43.55                         |
| <b>Sudoeste</b> | 15.81       | 51.69                         | 27.74                             | 6.11                                 | 29.06                      | 62.08                           | 37.28                         |
| <b>Sur</b>      | 11.6        | 64.86                         | 20.87                             | 4.46                                 | 23.99                      | 47.07                           | 27,18                         |

#### **Datos sobre contexto urbano, capital humano y situación sanitaria<sup>4</sup>**

| <b>Distrito</b> | <b>Servicios básicos*</b> | <b>Centros asistenciales*</b> | <b>Centros educativos*</b> | <b>Centros Crecer</b> | <b>Organizaciones sociales*</b> |
|-----------------|---------------------------|-------------------------------|----------------------------|-----------------------|---------------------------------|
| <b>Centro</b>   | 99.55                     | 12.09                         | 42.55                      | 1                     | 13.93                           |
| <b>Noroeste</b> | 66.4                      | 19.78                         | 12.74                      | 6                     | 13.17                           |
| <b>Norte</b>    | 79.05                     | 18.68                         | 14.47                      | 6                     | 20.44                           |
| <b>Oeste</b>    | 62.85                     | 14.29                         | 8.42                       | 11                    | 21.48                           |
| <b>Sudoeste</b> | 69.8                      | 18.68                         | 7.99                       | 7                     | 19.54                           |
| <b>Sur</b>      | 82.65                     | 16.48                         | 13.82                      | 2                     | 11.43                           |

Tal como puede advertirse, los distritos OESTE (DO), SUDOESTE (DSO), NOROESTE (DNO) y en menor medida el distrito SUR presentan características que permiten inferir que amplios sectores de su población se encuentran en situación de vulnerabilidad (en cualquiera de sus dimensiones). Esta generalización admite matices, ya que como indicáramos, trabajamos con un grado de **desagregación** geográfica que nos permite captar parcialmente las particularidades locales de los

<sup>2</sup> Elaboración propia a partir de datos suministrados por INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda. Año 2001.

<sup>3</sup> Elaboración propia a partir de datos suministrados por INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda. Año 2001.

<sup>4</sup> Datos extraídos del Observatorio Social Rosario, sitio web:<http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/observatorio/obs1.jsp>.

grupos poblacionales y su entorno. Así, como excepción, podremos ubicar condiciones vulnerables en pleno distrito CENTRO (DC), en el Área Barrial 4 (AB), Barrio República de la Sexta, donde más de 420 familias coexisten en un entorno de irregularidades estructurales y habitacionales, o por el contrario áreas residenciales consolidadas como Barrio Fisherton en el distrito NOROESTE. Lo que aquí se quiere señalar es que aun considerando la heterogeneidad de la estructura social de cada distrito, comparando las características globales de cada unidad geográfica, el OESTE, el SUDOESTE y el NOROESTE, y el extremo sur del distrito homologo (en ese orden) se encuentran en situación desventajosa respecto del CENTRO y el NORTE (DN), caracterizados por el predominio de condiciones más favorables. Los distritos considerados reúnen en su conjunto casi el 90% de la población que habita en asentamientos irregulares (un 12% en el total de la ciudad), siendo el de mayor concentración el DO, donde alcanza al 28% de sus habitantes. De acuerdo a datos proporcionados por el Servicio Público de la Vivienda (SPV), existen en Rosario 91 asentamientos precarios con 19.246 familias que totalizan 96.196 habitantes, mientras que la Dirección Municipal de Estadísticas (DME) estima una cifra superior a 127000 habitantes en AI<sup>5</sup>. La localización espacial de los estos barrios<sup>6</sup> responde a dos situaciones generales: o están inmersos en la trama urbana consolidada ocupando intersticios de tierras vacantes (terrenos de ferrocarriles, municipales, entre otros) o se desarrollan en la periferia urbana. Uno de los sectores de mayor concentración de población residente en asentamientos irregulares es la denominada troncal ferroviaria, aunque también suelen situarse sobre zonas deprimidas de barrancas o terraplenes, en las márgenes de los arroyos Ludueña, Ibarlucea y Saladillo.

En promedio, dichos distritos reúnen las condiciones sanitarias más precarias y la dotación de infraestructura más desfavorable (las calles y arterias de tierra superan el 70% de las más de 1500 que aun existen en la ciudad). De los 35 basurales crónicos reconocidos por el Municipio, 18 se ubican en el DS, 10 en el DSO y 7 en el DO, lo cual afecta las condiciones de salubridad de la población residente. Del mismo modo, numerosas áreas barriales densamente pobladas (Nuevo Alberdi, Municipal, Stella Maris, Toba, Hostal del Sol, Tango, Empalme Graneros y Ludueña, en el DNO, Villa Banana, La Lagunita y Santa Lucia en el DO, Tío Rolo, La Granada, Puente Gallegos y Las Flores en el DSO, el Mangrullo, Magnano, Molino Blanco, Roque Sáenz Peña y Saladillo en el DS) están bajo condiciones de riesgo, por tratarse de zonas deprimidas de la ciudad con déficit en infraestructura hidráulica, lo que los hace particularmente vulnerables a catástrofes climáticas. Respecto de las características de la población, el escenario es ampliamente heterogéneo. Así, encontramos núcleos familiares numerosos alcanzados por la asistencia gubernamental o vinculados a organizaciones sociales, con niveles de escolarización en algunos sectores inferiores a la media<sup>7</sup>, con situaciones laborales que van desde la dependencia de subsidios o programas estatales hasta ocupados en relación de dependencia o cuentapropistas afectados por la flexibilización del mercado laboral y la desestructuración de la sociedad salarial. De modo similar, advertimos la presencia de sectores medios afectados por la vulnerabilidad social vía laboral o por ingresos, que habitan barriadas populares consolidadas (Roque Saenz Peña, Saladillo, Las Flores, Grandoli en el DS, Acindar, Alvear, Matheu en el DSO, Empalme, Ludueña, 7 de Setiembre, Bolatti en el DNO, Godoy, Bella Vista en el DO), grupos de población rural asociados a la producción de subsistencia (Nuevo Alberdi), hasta comunidades aborígenes (Barrio Toba), que no solo deben superar las barreras de su condición material, sino también los límites simbólicos que la sociedad les impone.

5 Rosario: Números de una ciudad en crecimiento. DME, 2003.

6 Delineando el mapa de pobreza en Rosario, algunos sectores claves son: Las Flores Sur (Flor de Nácar 7300 ampliada en los últimos meses en una franja que va desde San Martín hasta la Autopista Aramburu), La Granada (Circunvalación y Oroño) y su reciente continuación (Oroño y Batlle y Ordóñez), 17 de Agosto (España y Battle y Ordóñez), Villa Magnano (Ayacucho al 7000), Molino Blanco (Ayacucho al 6300), Puente Gallego (Lagos y arroyo Saladillo), Villa La Lata (Paraguay al 3200), España y vías del ferrocarril, Bv. Oroño y vías del ferrocarril, San Cayetano Oeste (ex Godoy y Av. Las Palmeras), Santa Lucía (27 de Febrero y Circunvalación), 23 de Febrero (Rouillón y Bv. Segui), Villa Banana (27 de Febrero y vías del ferrocarril), Empalme Graneros (Génova y Pcias. Unidas), La Cerámica (Molina y Aráoz), Hostal del Sol (Tarragona y Jorge Newbery).

7 El Ministerio de Educación de la Nación, mediante el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos, encontró un 44 por ciento de personas con problemas de lecto-escritura en Villa Flamarión, mientras en el barrio Tío Rolo registraron un 28 por ciento, en tanto, en el Barrio Municipal, un 32 por ciento no estaba en condiciones de leer y escribir. En Empalme Graneros, el porcentaje se redujo a un 28 por ciento, pero en Molino Blanco alcanzó a 35 por ciento.

Si cruzamos estos datos con la información que disponemos respecto de la participación de la ciudadanía en la instancia PP advertiremos que la tesis de KLIKSBURG respecto de la vinculación entre desigualdad y participación puede ser abordada, bajo la forma de conjetura, desde uno de sus aspectos: la población vulnerable se moviliza, a través de la participación, para desprenderse de su situación de desigualdad, para reequilibrar su condición de asimetría respecto de los poderes establecidos. Veamos los datos de participación, desagregados por distrito, en el periodo 2003/2007:

**Participación en el PP (Primera Ronda, CPD y Segunda Ronda). Totales por Distrito (PP 2003-2007)**

| Distrito | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Total |
|----------|------|------|------|------|------|-------|
| Centro   | 202  | 518  | 480  | 679  | 1848 | 3727  |
| Noroeste | 370  | 848  | 1141 | 1481 | 2681 | 6521  |
| Norte    | 203  | 831  | 547  | 698  | 1871 | 4150  |
| Oeste    | 392  | 1828 | 1028 | 1574 | 2777 | 7599  |
| Sudoeste | 285  | 695  | 675  | 1093 | 2371 | 5119  |
| Sur      | 268  | 768  | 785  | 1025 | 1600 | 4446  |

**Porcentaje del electorado de cada Distrito que participa del PP (Total estimativo acumulado PP 2003-2007)**

| Distrito     | Electorado    | Acumulado Participación hasta 2007 | Porcentaje promedio del distrito |
|--------------|---------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Centro       | 171807        | 3727                               | 2.17                             |
| Noroeste     | 117140        | 6521                               | 5.57                             |
| Norte        | 97105         | 4150                               | 4.27                             |
| Oeste        | 94227         | 7599                               | 8.06                             |
| Sudoeste     | 88047         | 5119                               | 5.81                             |
| Sur          | 115431        | 4446                               | 3.85                             |
| <b>Total</b> | <b>683757</b> | <b>31562</b>                       | <b>4.62<br/>MEDIA</b>            |

Aún cuando no disponemos de información respecto de la participación ciudadana a una escala menor a la distrital (Área Barrial AB), la heterogeneidad de las asambleas barriales y los proyectos georreferenciados en diversos puntos de la ciudad, nos hablan de un nivel de participación amplio y significativo en las diversas etapas del PP. Los DO (en un margen ampliamente superior a la media de participación hasta 2007), DSO y DNO, que reúnen a amplios sectores sociales con características de población vulnerable, presentan índices de participación en el PP significativamente mayores a los DC, DN y parte del DS. En el DO, donde los niveles de privación y carencia, si tomamos como referencia el indicador NBI, alcanzan al 21% de sus habitantes, el involucramiento de los ciudadanos es notorio, ya que moviliza en el PP 2007 (punto más alto de participación) a casi un 25% del total de participantes en el global de la ciudad. Estos niveles de involucramiento y participación en los distritos con amplia marginación urbana quizá nos hablen, a modo de hipótesis, de su densidad organizativa, de la capacidad de los actores socio/territoriales vulnerables para desarrollar estrategias colectivas que les permitan ser reconocidos como sujetos activos, capaces de transformar el entorno que en oportunidades los limita y segrega y transgredir, por ello, la simple supervivencia individual a la que se encuentran reducidos. La traumática experiencia de la crisis de 2001 dejó sus huellas en el entramado asociativo de las barriadas populares (si se me permite esta generalización), que resulto fortalecida al calor de la proliferación de programas sociales y

organizaciones comunitarias de base<sup>8</sup>, las cuales se constituyeron en un refugio para afrontar la crisis y sostener mínimas condiciones de vida.

En lo que respecta a los niveles de involucramiento de la ciudadanía en el PP, si bien, tal como señalara SIGMORELLI (2008) en su investigación sobre participación ciudadana en el PP ROSARIO, a partir de 2008 se produce una disminución en el global de participantes (que afectó homogéneamente a todos los distritos), los márgenes de intervención continúan en niveles aceptables, aun en los distritos con mayores carencias y morosidad en ejecución. Los factores de la disminución responden a múltiples motivaciones y criterios que aquí no señalaremos, por no ser objeto de nuestra investigación. Solo marcaremos al respecto que en el último bienio (2008/09) se insinúa un incipiente proceso de renovación de los participantes (con creciente y activa participación de mujeres), que recientemente han advertido la productividad de la herramienta, y que ese proceso se da ante un ciclo de contracción presupuestaria y escasa voluntad política que dificulta la consolidación y reestructuración del PP. En el periodo tomado como referencia, la heterogeneidad de los actores intervinientes y la multiplicidad de demandas traducidas en propuestas, representativas de las de la diversidad de situaciones socio/territoriales de la ciudad, dan cuenta de un proceso participativo amplio y significativo, a partir del cual amplios sectores de población vulnerable fueron incluidos activamente en foros y asambleas participativas, adquiriendo capacidades y fortaleciendo su empoderamiento para afrontar las necesidades cotidianas y estructurales que los afectan.

Podemos señalar aquí que la participación cumple finalidades múltiples para el “desarrollo como ampliación de la libertad”, como lo indicó AMARTYA SEN (2000), pero en el caso específico de América Latina, la más desigual de todas las regiones, es una llave maestra para que los pueblos recuperen su voz, las sociedades se reequilibren, y se creen condiciones para enfrentar los intolerables niveles de pobreza actuales.

Debemos avanzar, como desafío del siguiente apartado, en el análisis de las potencialidades efectivas de impacto redistributivo que el PP (y la consecuente participación y movilización ciudadana) puede producir, tanto en un nivel material como simbólico.

## **2. PARTICIPACIÓN e IMPACTO REDISTRIBUTIVO.**

Numerosos autores, que han teorizado acerca de las experiencias participativas vinculadas al PP, coinciden en señalar el carácter redistributivo de dicha herramienta. En ese marco, FUNG y WRIGHT (2003) indican que uno de los principales objetivos de todo gobierno participativo empoderado (además de la efectividad en la solución de problemas y la participación amplia y significativa) lo constituye la EQUIDAD, porque opera distribuyendo bienes materiales y simbólicos entre los sectores mas postergados y los incluye en un proceso deliberativo que les permite incidir sobre la definición de sus prioridades, individuales y colectivas. En la misma línea, Leonardo AVRITZER (2003) advierte que el PP se constituye no solo en un mecanismo deliberativo de participación, sino también en un mecanismo redistributivo de recursos materiales en beneficio de la población vulnerable y excluida de los intercambios de la ciudad.

El debate sobre el impacto redistributivo de las políticas públicas constituye y debe constituir, en el continente de mayor desigualdad y asimetría en la asignación de recursos, un eje central de la agenda pública. Toda política pública implica un proceso dinámico y conflictivo en el que intervienen una multiplicidad de actores, portadores de diversas racionalidades e intereses, que pretenden vincular las decisiones públicas con la movilización de determinados bienes, tangibles e intangibles. Por ello, las políticas públicas siempre distribuyen, asignan y redistribuyen recursos. Lo que aquí se está discutiendo, por el contrario, es el sentido, la direccionalidad del impacto redistributivo producido por las políticas públicas participativas. Puede advertirse, entonces, que cuando las fuerzas sociales tienden a operar libremente, esas distribuciones tienden a reforzar las tendencias preexistentes, que no es sino un marco de profunda desigualdad.

8 La preponderancia de las organizaciones de base comunitaria, es evidente incluso en la distribución distrital, hay más de 177 vecinales, 680 centros comunitarios, 212 copa de leche y comedores, 72 huertas comunitarias, 84 costureros. Estas organizaciones están distribuidas en los distritos noreste, sudoeste, sur, oeste y en menor medida en el norte. En ROCHI, GRACIELA. Ciudadanía Social y Vulnerabilidad en Rosario.

Cuando hablemos de redistribución, tal como señalan los investigadores FORD y CARNÉ (2008), estamos hablando de un tipo especial de distribución, no natural, sino intencionalmente igualadora, que implica decisiones que cambian los flujos establecidos de circulación de bienes.

Por ello, los procesos redistributivos se vinculan con las políticas participativas del tipo PP al reconocer estas el pluralismo y la complejidad de los bienes, de demandas con diversas capas de significación y satisfacción, que encuentran en las mismas su canal privilegiado de expresión.

En lo que respecta al PP ROSARIO, la premisa redistributiva fue contemplada por las autoridades municipales, empero, se sucedieron una serie de contrapuntos, en diversos niveles administrativos, vinculados a la modalidad de instrumentación y a la selección de los criterios apropiados de redistribución de recursos. Hasta la fecha ha predominado el criterio de igual distribución y asignación de recursos presupuestarios asociados al PP, en los 6 Distritos descentralizados de la ciudad y en sus unidades de gestión, los Consejos Participativos de Distrito (CPD). Este criterio formalizado mediante la Ord. 7326/02, que privilegia la mirada del todo sobre las partes y por sobre todo, el principio de igualdad, debe complementarse con la Ord. Municipal 7869/05 que, sancionada con el voto mayoritario de la bancada socialista, expone en sus considerandos:

- Que la asignación presupuestaria diferenciada en función de la intensidad de privaciones que padece la población, así como establecer ordenes de prioridad en los programas y proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía fortalece la justicia distributiva y promueve la construcción de una ciudad más equitativa, con igualdad de oportunidades para todos sus habitantes.
- Que la carencia de condiciones sociales adecuadas tiene un impacto negativo directo sobre el bienestar de las familias, los patrones de socialización de los niños y jóvenes y, en forma más general, las oportunidades disponibles para que los individuos desarrollen sus capacidades.
- Que debido a que dichas condiciones escapan al control personal y familiar, es necesario construir el concurso activo para revertirlas.

La no reglamentación de la Ord. Municipal 7869/05, que establecía la distribución de recursos presupuestarios en un 50% en partes iguales y en un 50% proporcionales al grado de marginación urbana de cada distrito, calculable en función de un Índice de Carencia (que debía contemplar indicadores de salud, educación, vivienda, ingresos y género), promulgada por el Intendente Miguel Lifschitz y rubricada por la Secretaria Gral. Mónica Bifarello, revela no solo la inconsistente voluntad política de la administración municipal para profundizar el proceso de políticas públicas participativas, sino mas bien, los conflictos y tensiones derivadas de la pretensión de ciertos actores de alterar el direccionamiento de los recursos materiales y simbólicos, y las estrategias puestas en acción por los intereses afectados de modo tal de obstruir o limitar el impulso redistributivo. Se trata, en efecto, de una disputa que no ha sido saldada, y que difícilmente lo sea mientras el proceso participativo goce de vida activa, dado que en una sociedad que se pretende democrática, toda reivindicación siempre es parcial, y en todo caso, su imposición es contingente y pasible de ser reformulada.

Aquí debemos satisfacernos, más allá de nuestras intenciones y proposiciones, con la posibilidad de evaluar el impacto redistributivo del PP ROSARIO en función de los criterios de asignación de recursos que contempla la modalidad vigente, aquella que privilegia el principio de igualdad distributiva. Este principio contempla el igual direccionamiento de los recursos presupuestarios contemplados para el PP, sin distinción de condiciones socio/territoriales, el cual, sin embargo, no limita a priori el acceso a los bienes públicos existentes al conjunto de la población. Lo que no considera, en los hechos, es la marcada situación de desigualdad en la distribución de bienes públicos, las diversas situaciones de monopolio y la imposición de predomios de determinados bienes y sus formas de uso.

Lo que en esta investigación consideraremos es la capacidad efectiva del PP ROSARIO para distribuir los bienes públicos que produce, en diversas situaciones socio/territoriales sobre las que actúa, y el impacto particular de esa distribución en los sectores poblacionales inmersos en



condiciones de vulnerabilidad. Como primer recaudo, debemos indagar la incidencia efectiva del PP en el Presupuesto General, de modo tal de advertir si se trata de una herramienta significativa en el conjunto de políticas públicas municipales. Tomando el periodo 2003/2007, los datos sobre incidencia presupuestaria son los siguientes:

#### **Incidencia presupuestaria del PP ROSARIO.**

|                                    | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Presupuesto</b>                 | 295.841.347 | 368.877.077 | 481.781.048 | 582.664.022 | 731.963.383 |
| <b>Presupuesto redefinido*</b>     | 164.847.061 | 222.287.453 | 176.819.352 | 352.954.874 | 423.842.846 |
| <b>PP</b>                          | 24.295.661  | 20.009.276  | 25.000.000  | 25.000.000  | 27.500.000  |
| <b>% PP</b>                        | 8,2%        | 5,4%        | 5,2         | 4,3%        | 3,8%        |
| <b>% PP Presupuesto redefinido</b> | 15%         | 9%          | 8,2%        | 7,1%        | 6,5%        |

La incidencia presupuestaria del PP sobre el Presupuesto General indica la medida de alcance de dicha herramienta participativa, su capacidad y valoración estratégica por las autoridades municipales para el direccionamiento de inversiones que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población. Los datos citados nos señalan que en el periodo presupuestario 2003/2007 se registra una tendencia decreciente en lo que respecta a la incidencia relativa del PP en el Presupuesto Gral., hecho que va acompañado del incumplimiento del Art. 5 de la Ord. 7869/05, que establece que la asignación presupuestaria prevista para la elaboración del proyecto deberá ser igual o mayor en valores porcentuales a lo establecido en el año inmediato anterior. Por ello, aún cuando el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) sostenga en su resguardo que se han incrementado las partidas absolutas destinadas al PP a partir del ejercicio 2007, lo cierto es que dicha herramienta participativa ha perdido paulatinamente relevancia en el conjunto de políticas municipales (lo cual puede responder a múltiples factores), y que si bien esa merma puede ser cubierta por programas públicos orientados en un similar sentido, la tendencia indica que desde 2007 la experiencia PP se enfrenta a un nudo gordiano que exige un profundo replanteo en lo que respecta a sus reglas de juego y alcances. La disminución relativa de recursos financieros necesarios para cubrir un amplio y creciente margen de demandas movilizadas por dicha política pública, (que exceden, insistimos, largamente al marco del PP y que abarca a otros niveles funcionales, jurisdiccionales y operativos del Estado) afecta en prospectiva su capacidad de atemperar ciertas inequidades y asistir eficazmente a quienes más lo necesitan, asegurando un uso criterioso y eficiente de los recursos disponibles. En lo que respecta al último punto, vinculado a la efectividad, desde el ejercicio 2005 comienzan a manifestarse postergaciones en la ejecución de las partidas presupuestarias asignadas al PP, con la consecuente morosidad en la ejecución e implementación de proyectos votados por los vecinos. Las siguientes son cifras del periodo 2005/2007:

#### **Ejecución de partidas presupuestarias PP 2005/2007.<sup>9</sup>**

| Estado/PP            | <b>2005</b>   | <b>2006</b>   | <b>2007</b>   |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Presupuestado</b> | \$ 25.000.663 | \$ 24.996.037 | \$ 27.500.180 |
| <b>Ejecutado</b>     | 89.07%        | 70.63%        | 43.51%        |
| <b>Pendiente</b>     | 10.93%        | 29.64%        | 56.49%        |
| <b>Faltante</b>      | \$ 2.732.310  | \$ 7.409.846  | \$ 15.534.090 |

9 Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Secretaria General de la Municipalidad de Rosario. Los datos solo se encuentran disponibles desde el Ejercicio 2005.

## **Ejecución de partidas presupuestarias desagregada por distrito PP 2005/2007.<sup>10</sup>**

| Estado/CMD         | Centro       | Norte        | NO           | Oeste        | SO           | Sur          |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Presupuesto</b> | \$12.913.285 | \$12.916.667 | \$12.916.666 | \$12.916.066 | \$12.916.549 | \$12.917.647 |
| <b>Ejecutado</b>   | 61.17%       | 75.59%       | 65.34%       | 76.66%       | 57.17%       | 69.93%       |
| <b>Pendiente</b>   | 38.83%       | 24.41%       | 34.66%       | 23.34%       | 42.83%       | 30.07%       |
| <b>Faltante</b>    | \$5.162.791  | \$3.264.250  | \$4.614.013  | \$3.076.370  | \$5.550.056  | \$4.008.766  |

## **Estado de proyectos PP 200/2007<sup>11</sup>**

| Estado/PP                      | 2005          | 2006          | 2007         |
|--------------------------------|---------------|---------------|--------------|
| <b>Electos</b>                 | 174           | 166           | 157          |
| <b>Ejecutados</b>              | 158<br>90.80% | 128<br>77.11% | 83<br>52.87% |
| <b>Pendientes En Ejecución</b> | 9             | 12            | 9            |
| <b>Pendientes</b>              | 7             | 12            | 65           |

## **Estado de proyectos desagregados por distrito PP 2005/2007.<sup>12</sup>**

| Estado/CMD          | Centro | Norte  | NO     | Oeste | SO     | Sur    | Total         |
|---------------------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|---------------|
| <b>Electos</b>      | 88     | 89     | 79     | 100   | 78     | 59     | <b>497</b>    |
| <b>Ejecutado</b>    | 79.55% | 80.9%  | 70.89% | 74%   | 69.23% | 77.78% | <b>75.39%</b> |
| <b>En Ejecución</b> | 3.4%   | 7.86%  | 5.06%  | 9%    | 3.85%  | 3.17%  | <b>5.39%</b>  |
| <b>Pendiente</b>    | 17.05% | 11.24% | 24.05% | 17%   | 26.92% | 19.05% | <b>19.21%</b> |

La sub/ejecución de las partidas presupuestarias y la demora en la implementación en los proyectos<sup>13</sup>, tendencia que parece acentuarse con la crisis financiera que padece el Municipio desde 2007, afecta la posibilidad concreta de disponer de los recursos necesarios para traducirlos en decisiones públicas, que en los plazos y las formas convenidos participativamente, permitan atender las demandas que el PP ha activado y movilizado. Este cuadro, además de incentivar el malestar colectivo y afectar la legitimidad de la herramienta, impacta decisiva y significativamente sobre aquellos sectores de población cuya situación de vulnerabilidad exige la intervención activa y sin dilaciones del Estado, en sus diversas jurisdicciones, en procura de revertirlas. Tal como pudimos constatar (aun cuando nuestra investigación no abarque el periodo), dicha propensión parece acentuarse en el bienio presupuestario 2008/2009<sup>14</sup>, cuando los efectos de la crisis macroeconómica que impacta en la ciudad se extienden a la administración de los recursos económicos y financieros, y los desajustes propios del gobierno municipal dificultan revertir aquel proceso. La disminución de los niveles de ejecución, si bien tiende a generalizarse, es significativa en determinados distritos, tal es el caso de los DSO y DNO, lo cual, dados sus bajos índices de calidad urbana, tiende a profundizar las asimetrías existentes. Por el contrario, el caso del DO, caracterizado por reunir los indicadores socio/territoriales mas homogéneamente desfavorecidos, evidencia márgenes de efectividad cercanos a la media y proyectos pendientes inferiores al promedio de faltante, hecho este que nos indica el desacierto que implica reducir la trama socio/urbana de la ciudad a dualidad centro/periferia, presuponiendo a esta ultima como un bloque homogéneo, sistemáticamente postergado por las políticas municipales. Las particularidades del contexto, la forma específica por la cual los

10 Idem

11 Idem

12 Idem

13 Ante este escenario, el Municipio ha priorizado la implementación de proyectos sociales por sobre los proyectos urbanos, que exigen un componente de planificación técnica más compleja, y cuyos plazos de ejecución exceden a más de un ejercicio presupuestario.

14 La ejecución de la partida presupuestaria para el PP llega, en el ejercicio 2008, al 35.47%, adeudándose un 64.53%. Del mismo modo, se adeudan el 51.46% de los 88 proyectos electos.

actores participan o se movilizan para concretar sus demandas, pueden decirnos mucho más que esta reducción.

Por ello, este enfoque, centrado en una perspectiva estadística, requiere necesariamente de un complemento que considere la modalidad particular mediante la cual los proyectos, elaborados y producidos participativamente, impactan en los actores socio/territoriales, influyen en sus modos de socialización, inciden en las formas de organización colectiva, y lo que aquí nos interesa, contribuyen a mejorar el bienestar de sus beneficiarios, fundamentalmente de los sectores más vulnerables. En el siguiente, y último punto, analizaremos las características de los proyectos implementados y ejecutados, el carácter y alcance de los mismos, su interacción y apropiación por los vecinos, sus contribuciones a la mejora de la calidad urbana y el bienestar social, así como al fortalecimiento de las capacidades personales y colectivas para afrontar situaciones de vulnerabilidad social a través de la participación ciudadana.

## **MATERIALIDADES y SIMBOLISMOS.**

Cada proyecto debatido, formulado, ejecutado o implementado, o por el contrario, obstaculizado, interrumpido, frustrado, reúne tras de sí una compleja trama que trasciende el etiquetado formal que le asigna la clasificación entre proyectos urbanos y proyectos sociales. Toda política pública, tal es el caso del PP, constituye un proceso social complejo, una construcción social donde intervienen múltiples actores que le otorgan sentido, reflejando los valores que una sociedad prioriza, dando cuenta de su historia socio/política, dependiendo del funcionamiento de un complejo campo de fuerzas donde los grupos sociales priorizan y seleccionan determinadas cuestiones y también los modos de resolverlas. Por ello, sostendremos que las intervenciones públicas son lo que los actores hacen de ellas, lo que sus creencias, intereses, racionalidades, marcos institucionales, formas de organización y prácticas efectivas posibilitan, promueven o limitan. Hay en ellas dos dimensiones estrechamente entrelazadas, vinculadas al orden de la materialidad, a la capacidad de las acciones humanas de producir y transformar el entorno socio/territorial en el que están inmersas, y asociadas al orden de lo simbólico, una categoría en oportunidades imperceptible relacionada con los imaginarios colectivos instituidos, con las estructuras subjetivas que moldean la coexistencia humana, al cual se le reconoce una potencialidad equivalente para nominar el sentido de las relaciones sociales.

El PP ROSARIO, considerado en función de esta conceptualización, reúne a lo largo del proceso que se inició en 2002, logros materiales y transformaciones simbólicas que aquí intentaremos consignar, centrando la atención en el impacto producido en los sectores vulnerables de la población.

Intentar captar las transformaciones producidas por una política pública determinada presenta dificultades propias de la densidad de la coyuntura. En la observación que realizamos de las Asambleas de Primera Ronda PP 2010, y en los diálogos informales que mantuvimos con vecinos y consejeros barriales pudimos percibir cierta desazón respecto de las expectativas invertidas en dicha herramienta participativa. Las motivaciones respecto del desgaste producido en esta instancia responden a diversos factores, que van desde el malestar incentivado por la morosidad en implementación de proyectos hasta la desconfianza que producen los consejeros barriales en los vecinos electores, trasladando al PP lógicas y conflictos propios de la democracia representativa. Aun contando con ello, debe primar en nuestro análisis la mirada del conjunto, que necesariamente, estará orientada a integrar dimensiones del proceso en el largo plazo y manifestaciones coyunturales que adquieren similar relevancia. Se trata, tal como nos indicara una consejera barrial en el DNO, de no quedarse solo con la fotografía, sino de buscar los matices en la película. La fotografía nos muestra la imagen, en el caso de los distritos de población vulnerable, de carencias estructurales, postales de un entorno socio/urbano que limita significativamente las posibilidades del desarrollo humano de sus habitantes. Empero, la dinámica del proceso ofrece la posibilidad de captar el impacto, en menor o mayor escala, sobre las problemáticas estructurales y de coyuntura.

## **PP y ENTORNO URBANO**

Las condiciones del contexto urbano influyen en las posibilidades de desarrollo personal y social de las personas. El contexto urbano comprende tanto la infraestructura como los diversos servicios que la ciudad pone a disposición de las personas en pos de su pleno desarrollo. En la medida que se disponga de un contexto que favorezca el desarrollo pleno de las personas, éstas se encontrarán ante situaciones de menor vulnerabilidad respecto del dinámico proceso inclusión-exclusión.

Tal como señaláramos más arriba, los DO, DSO y DNO, presentan notorias privaciones en materia de dotación de infraestructura y equipamiento urbano. El caso del DSO es quizá el más evidente, por tratarse de un territorio con escasa planificación urbana, afectado por la deficitaria prestación de servicios y las precarias características de su entorno físico.

Los proyectos votados por los vecinos en dichos distritos dan cuenta de las demandas en torno a la necesidad de proveerlos de infraestructura básica, vinculada a la apertura y trazado de calles, la realización de cordón cuneta y estabilizado, carpeta asfáltica o pavimento a nivel definitivo, así como de las obras hidráulicas complementarias a aquellas acciones, la instalación de luminarias e intervenciones diversas en espacios públicos. Es preciso señalar que proyectos de escala mayor, como la provisión del tendido de red de agua potable y de conducción y tratamiento de efluentes cloacales exceden las capacidades presupuestarias del PP, lo cual demanda la planificación y financiación de niveles jurisdiccionales superiores al Estado Municipal.

La contribución del PP en esta materia, aun cuando el déficit sea significativo, representa un aporte cualitativo y sustantivo a la mejora del entorno urbano, fundamentalmente en lo que respecta a la calidad de vida de la población vulnerable afectada. Datos proporcionados por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos indican que en el ámbito del PP se han efectuado 505 cuadras de pavimento definitivo con cordones cuneta y erradicación de las zanjas que conforman el drenaje a cielo abierto, de las cuales 222 cuadras (43.96%) se han realizado en el DNO, 119 (23.56%) en el DSO, 92 (18.22%) en el DO, 57 (11.29%) en el DS, 12 (2.37%) en el DC y 3 (0.59%) en el DN. Siguiendo la distribución de dichos proyectos, se advierte que, aun no contemplándose criterios redistributivos y articulados con Programas Municipales de Ordenamiento Urbano como Rosario Habitat<sup>15</sup>, favorecen a áreas barriales con marcadas carencias, como Barrio Larrea, Empalme Graneros, 7 de Setiembre, FONAVI B y Hostal del Sol Este, en el DNO, Puente Gallego, Las Flores, Hume, 17 de Agosto y Tío Rolo en el DSO, Bella Vista, Santa Lucia, Barrio Toba, Triangulo y Moderno en el DO, República de la Sexta en el DC y Barrio Cristalería en el DN, contribuyendo al reordenamiento urbano, a la jerarquización y regularización de los asentamientos habitacionales emplazados y a la accesibilidad de la población radicada. La conclusión de las obras en la Av. Batlle y Ordoñez, que involucra una notable transformación en materia de circulación vial, integración, seguridad y calidad de vida para numerosos barrios vinculados a este corredor vial (17 de Agosto, Las Flores, San Martín, La Carne y Roque Sáenz Peña), la cual recorre transversalmente los Distritos Sur y Sudoeste, es un símbolo de la capacidad de integración socio/territorial que poseen este tipo de proyectos gestionados participativamente.

Del mismo modo, la Secretaría de Planeamiento canalizó y concretó mediante el PP 40 intervenciones en espacios públicos, destinadas a emplazar, regularizar y consolidar Plazas, Playones, Parques y Paseos Públicos, acción que posee particular incidencia en el DSO, cuyo entorno urbano se presenta históricamente desprovisto de espacios verdes que contribuyan a la integración y el esparcimiento de los numerosos asentamientos vulnerables que se sitúan bajo su ejido. Desde 2005, aun cuando no se haya concretado el proyecto de Parque Publico Monte Bertolotto que movilizó a las barriadas populares del DSO, fueron emplazados 8 Playones Polideportivos (de un total de 50) que benefician a áreas barriales carentes como Tío Rolo, Barrio Plata, 17 de Agosto y el populoso asentamiento La Cariñosa. En esa misma línea, se implementaron numerosos proyectos comunitarios en los DO, DSO y DS, afectados por la proliferación de basurales crónicos que afectan las condiciones de salubridad de sus habitantes, destinados a la reapropiación y recuperación de espacios urbanos

---

15 Se trata de una intervención orientada a la regularización de asentamientos irregulares, que comprende una intervención integral que abarca aspectos urbanísticos y sociales. Las viviendas que construye Rosario Hábitat están destinadas a los habitantes de los asentamientos donde interviene el programa, y que, producto del reordenamiento urbano -apertura de calles, regularización del loteo, provisión de servicios básicos e infraestructura urbana- deben desplazarse hacia otros sitios para permitir la ejecución de las obras que transformarán la villa en un barrio.

relegados. El Programa Educar para Convivir, orientado a la gestión participativa de la problemática ambiental, reúne el conjunto de las iniciativas, cuyas jornadas de trabajo se centran en el DO, donde el pauperizado Barrio Los Humitos constituye solo una nota que nos da cuenta de la potencialidad inclusiva que reúnen espacios participativos como el PP: un grupo de mujeres, muchas de ellas jefas de hogares vulnerables, emprendieron la tarea de erradicar un basural para levantar en su lugar un predio deportivo, un lugar de encuentro para los vecinos. Dialogando con los vecinos frente a un enorme terreno que hasta entonces era un basural de similares proporciones, todos coinciden en las necesidades, pero prefieren contar sus logros: “Los sábados a la tarde se crea un ambiente hermoso”, nos señala José, un vendedor ambulante de especial lucidez que vive en la zona desde hace 4 años, cuando la crisis le impidió seguir alquilando. Viene del norte, como muchos vecinos. “El nombre del proyecto no dice mucho, educar para convivir, nos hacía pensar en gente que nos iba a explicar lo que había que hacer, sin solucionar los problemas. Pero en este caso no fue así, vinieron a trabajar con nosotros y se lograron solucionar otras cosas también”, sintetiza José. Y aclara: “No vienen a imponer. Todo lo decidimos los mismos vecinos”.

## **PP y DESARROLLO COMUNITARIO**

Numerosos proyectos elaborados e implementados en el marco del PP Rosario han evidenciado amplias capacidades para promover el desarrollo comunitario de la población, con especial impacto en aquellos grupos con características de situación vulnerable, mediante el fortalecimiento del capital humano y la movilización de capital social, valorizando espacios colectivos que actúan como una estrategia fundamental para construir ciudadanos críticos y comprometidos con su realidad local, haciéndolos activos partícipes en la mejora de la calidad de vida del conjunto comunitario. Los denominados Proyectos Sociales reúnen múltiples iniciativas en materia de Promoción y Trabajo Social, Capacitación Laboral y en Tecnologías Informáticas, Auto sustentabilidad y Autogestión Productiva, Salud, Economía Solidaria, Cultura Popular, Educación y Alfabetización, entre otras. Se trata, en efecto, de una categoría de proyectos que ha crecido en consideración y prioridad entre los vecinos y participantes del PP, alcanzando, en los distritos con amplios niveles de carencias, mayor inserción y apropiación por sus beneficiarios.

Los Proyectos vinculados a heterogéneas modalidades de Capacitación se han replicado en los 6 CMD, diversificándose y alcanzando sostenibilidad en el tiempo. Es, sin embargo, el DO, el que ha desarrollado el mayor número de propuestas, vinculadas tanto a la capacitación laboral gratuita en oficios, fundamentalmente de jóvenes desempleados y con escolarización incompleta (incorporaron a 12800 jóvenes en el total de la ciudad), como la introducción de novedosos programas de capacitación en informática y nuevas tecnologías, a partir de las cuales los vecinos de las barriadas populares del DO se plantearon la formación de 1000 personas, desde la perspectiva de la educación popular, mejorando su calidad de vida y tratando de reducir las brechas sociales que los marginan por medio de la reducción de la denominada brecha digital que los excluye en la apropiación de las nuevas tecnologías. La capacitación a esos 1000 vecinos y vecinas del DO se desarrollan en cinco Centros de Capacitación Participativa en Informática (CCPI), que son los espacios físicos en los que se dictan los cursos. Según expresa Susana Bartolomé, ex titular del CMDO, uno de los principales objetivos de este proyecto consistía en dictar capacitaciones en informática que, más allá del aspecto del aprendizaje y la apropiación de nuevas herramientas, “permitieran establecer lazos, vínculos, que pudieran contener o dejar establecidas redes de contención, de crecimiento y de consolidación en el seno del distrito, con las distintas organizaciones y con la gente que con ellas se vincula”.

La conformación de talleres de instrucción de Animadores Sociales, constituidos por 100 jóvenes sobre los cuales se trabaja para construir sentido sobre valores colectivos, Derechos Humanos, PP, Derechos y Garantías, Salud Sexual y Reproductiva, perspectiva de género y ocupación del espacio público, se orienta en un similar sentido, en procura de desarrollar espacios de contención y fortalecimiento del capital humano disminuido por situaciones de privación. En ese mismo marco y articulado al Programa de Deporte Social, fueron impulsados 60 Centros de Iniciación Deportiva (CID), con particular énfasis en los DO y DSO, donde desde cada uno de estos centros se fomenta

el placer de jugar, medirse, superarse y descubrir el valor de construir encuentros grupales, a la vez que se promueve la apropiación de los espacios públicos a través de las propuestas lúdicas. Unos 5.500 niños, 6.000 adolescentes y jóvenes, y 4.500 adultos participan de los CID y predios municipales, fundamentalmente en los CMD con preponderancia de población vulnerable.

Las acciones vinculadas a la gestión de la cultura popular como factor de integración encuentran en los DNO y DS dos situaciones emblemáticas. En el corazón del humilde barrio Ludueña, DNO, se implementa el proyecto Música para la Integración Social, orientado a educar a través del arte, favorece la transformación social, y el Desarrollo Humano, no sólo del niño sino de su familia. El uso positivo y auto superador del tiempo libre, el desarrollo de las potencialidades de sus destinatarios, la adquisición de hábitos y autoestima, constituye a la experiencia como una herramienta de transformación socio educativa, cultural y de promoción humana. Formada a partir de su aprobación en el PP, la Orquesta Escuela de barrio Ludueña comenzó a funcionar en 2006 como un proyecto que va más allá de la formación musical. Destinado a chicos de 3 a 15 años, es además un espacio de contención, una posibilidad de acercamiento a la cultura y en oportunidades, a un posible horizonte laboral. En ese marco, son más de 140 jóvenes los que participan de los 14 talleres incluidos en un plan financiado por la Secretaría de Cultura y Educación Municipal, que cuenta con el respaldo de la Institución Salesiana Nuestra Señora del Rosario y de la Fundación Allegro Argentina, y que es gestionado por el departamento cultural del Centro Municipal Distrito Noroeste. Los responsables del proyecto señalan que de los 200 beneficiarios de la iniciativa, un 100% mejoró su situación relacional y un 95% permaneció escolarizado, y que, del mismo modo, se ha movilizado el capital social, ya el Estado Municipal, la comunidad educativa, los vecinos e instituciones construyen una red vincular tendiente a generar condiciones de participación, igualdad de oportunidad y calidad en esas oportunidades. “El proyecto es pedagógico, artístico y social, y lo que demuestra es que las ganas y el trabajo conjunto con el barrio tiene sus frutos. El trabajo conjunto fortalece”, consideró Graciela Semorile, titular de Cultura del CMDNO.

El DS, en tanto, ha desarrollado diversos programas culturales descentralizados en sus AB, que incluyen el servicio de Bibliotecas Populares, el Programa de Murgas, que integra jóvenes en situación de vulnerabilidad, el Programa Educación Popular, que incluye cursos de música, talleres, cursos de capacitación en artes y oficios y micro emprendimientos culturales, así como el reciente e innovador Programa de Alfabetización, a partir de la apertura de Centros Alfabetizadores (CA) en Áreas Barriales como Molino Blanco o Villa Flamarión, donde el promedio del 40% de sus habitantes posee problemas de lecto-escritura, y en su mayoría se trata de jóvenes mujeres no escolarizadas, titulares de hogares pauperizados. El nombre mismo del Programa refleja su espíritu. Los CA funcionan en casas de familia, clubes, organizaciones comunitarias y parroquias que brindan un espacio para los vecinos que quieran aprender a leer y escribir y desde 2003, en articulación con la Sec. de Cultura de la Nación alfabetizaron en Rosario a 400 personas.

El PP Rosario ha contemplado, además, demandas y problemáticas en materia de salud e iniciativas relacionadas a niveles de intervención preventivos de la marginalidad y de los problemas derivados de la pobreza. El grueso de inversiones en este eje ha sido direccionado a la dotación de infraestructura sanitaria en la red primaria de Centros Asistenciales<sup>16</sup> y su equipamiento, así como a la consolidación de unidades de contención social como los Centros CRECER<sup>17</sup>.

El rasgo más significativo de la gestión sanitaria en el PP lo constituye la participación social como pilar fundamental de las acciones de promoción de la salud, en niveles territoriales donde ciertos efectores periféricos alcanzan en su zona de influencia a 30000 personas, en gran número provenientes de hogares vulnerables y desprovistos de recursos propios de la seguridad social. La gestión participativa permite integrar a los vecinos como parte activa del sistema sanitario:

16 DNO: Ampliación de los Centros de Salud C. Namuncura, Emaus, Juana Azurduy, Roque Coulin, Jean Dunant y Policlínico Sn. Martín, DO: Ampliación de los Centros Eva Duarte, Santa Lucía, J. Rosello, y E. Maradona, DSO: Construcción del Centro Asistencial El Gaucho, DS: Relocalización de los Centros El Mangrullo, 20 de Junio y Luis Pasteur y construcción de la Guardia del Hospital Roque Saenz Peña.

17 Es una propuesta de participación integral que, a través de un conjunto de proyectos entrelazados y articulados entre sí, se dirige a las familias de los sectores más vulnerables de la ciudad. Por su localización barrial, constituye el primer nivel de intervención preventivo de la marginalidad y los efectos de la pobreza, promoviendo procesos de inclusión que posibilitan el ejercicio de los derechos ciudadanos.

beneficiarios directos, como sujetos activos en el aprendizaje de la prevención y cuidados, como participantes en las instancias comunitarias, en el fortalecimiento de las redes y en la llegada de los programas a los barrios. En un mismo sentido, la ampliación de capacidades funcionales y en materia de infraestructura de los Centros CRECER en diversas AB como Empalme Graneros, Toba, Santa Lucia, Villa Banana, 23 de Febrero, La Palmera, Santa Clara, Tío Rolo y Puente Gallego, caracterizadas por presencia de población con altos índices de desocupación, pobreza estructural y jóvenes en situación de deserción escolar, revelan la necesidad de dichos vecinos en lo que respecta a la demanda de contención institucional y las potencialidades de la participación para traducir necesidades en proyectos integradores.

## **PP y POTENCIAL SIMBOLICO**

El PP ROSARIO coexiste con una estructura social que se caracteriza por el empobrecimiento y la creciente desigualdad social, resultante de la concentración del ingreso. Se consolida una sociedad que algunos predijeron llamándola sociedad de la exclusión, de los 2/3, del darwinismo social, de dos sociedades cualitativamente distintas y yuxtapuestas. No se equivocaron en su morfología, pero probablemente si en relación a su funcionamiento, cuando mecánicamente subestimaron la voluntad de integración de los desfavorecidos, los excluidos, los vulnerables.

Cada Asamblea Barrial, cada debate y proyecto formulado, cada proyecto implementado, nos hablan de un enorme potencial, no solo material, sino también simbólico, para vehiculizar la integración, como herramienta para transformar la realidad.

Aquella potencialidad simbólica permite atravesar supuestos excluyentes, imaginarios sociales instituidos, barreras materiales establecidas, dualismos simplistas que asimilan apartheids sociales, formas de institucionalización que suponen ciudadanos de primera y de segunda.

La ciudad, su territorio, reproduce y se alimenta de las huellas de la integración y la exclusión, limita o favorece las posibilidades del desarrollo humano y social de sus habitantes. Su estructura territorial, su organización y densidad organizativa materializan las concepciones subyacentes, los valores colectivos priorizados. El PP supone la capacidad de interactuar y articularse con lo diferente, sostener valores como la inclusión, la justicia distributiva, la solidaridad y el compromiso colectivo. Por ello, en tiempos de individualismo exacerbado, de dualismos segregantes, el PP representa la posibilidad de sostener espacios comunes de participación, de apropiarse de la ciudad de la que somos ciudadanos, atravesando los límites que nos imponen no solo su materialidad, sino también sus fronteras simbólicas. La incorporación activa de las cuestiones de género, la participación creciente de mujeres, muchas de ellas en situación de vulnerabilidad social, le otorga un nuevo sentido al PP, dando cuenta de los intentos de superar estériles prejuicios que potencian la desigualdad social: “A mí el presupuesto participativo me sacó de mi casa”, sintetizó Sara G, consejera durante dos años seguidos en el DS. Ocurrió varias veces durante la charla que mantuvimos. Su optimismo tenía que ver con una circunstancia concreta, pero decía mucho más sobre lo que significa para estos vecinos formar parte de los procesos de toma de decisiones. Si gobernar es asignar presupuesto, ellos gobiernan. “Al principio, cuando en las reuniones había un 70 por ciento de varones, me callaba la boca para no meter la pata”, contó Marcela L, de barrio Acindar, DSO. Pero luego aprendieron a argumentar, a hacerse oír, a impulsar los proyectos. La satisfacción aparece cuando sus vecinas reconocen la tarea, que ocurre cuando el trabajo de todo un año se convierte en una realidad palpable. “Fue muy importante lo que sentimos el año pasado, cuando se inauguró la salita Ma y Be (por mamá y bebé) en el hospital Roque Sáenz Peña, porque hasta entonces, las que tenían a su bebé en neonatología se quedaban en el pasillo. Ver que mejoró la calidad de la atención es muy gratificante”, puntualizó Sara.

## **CONCLUSIONES**

Cuando iniciamos esta investigación, que se propuso indagar acerca de la capacidad de las políticas participativas del tipo PP para redireccionar y redistribuir recursos, bienes públicos e inversiones en beneficio de los sectores vulnerables de la población, generando lo que KLIKSBURG (2007) llama

**poderes de reequilibrio**, encontramos dificultades de diverso orden, que partían de la escasa disponibilidad de bases estadísticas consistentes, que dicesen cuenta de las características de la población que pretendíamos analizar, de sus fortalezas y carencias, así como la insuficiencia de antecedentes en materia de investigaciones vinculadas a nuestra temática. A ello, debemos adicionar el creciente malestar de los vecinos respecto del PP, vinculado a postergaciones y errores de carácter político, hecho que desdibuja naturalmente los logros alcanzados en la consideración de los ciudadanos, que por necesidades de diverso carácter tienden a priorizar la imagen coyuntural. Esa fotografía nos devuelve, tal como constatamos en una simple recorrida por barriadas y asentamientos populares, una postal de problemáticas estructurales irresueltas, de asimetrías que se reproducen lastimosamente, una ciudad que aun levanta barreras materiales y simbólicas a quienes solo cuentan solo con su fuerza de voluntad para subsistir. Es aquella población vulnerable la que dio, articulada a otros sectores de la ciudad, un impulso central a las políticas participativas promovidas por el Municipio, multiplicando sus instancias de organización y participación social, llenando de contenido y movilización los espacios construidos a fuerza de participación y constancia. Es cierto que una política pública, considerada aisladamente, no puede resolver el complejo nudo de la exclusión social, sin embargo aquí decidimos destacar pequeñas conquistas, logradas con el compromiso y la solidaridad de miles de personas que, a partir de aquellas intervenciones, han mejorado su calidad de vida. El desafío de coordinar políticas integrales, articuladas a la fortaleza de la participación social, que permitan afrontar la situación de indignidad en la que han caído miles de ciudadanos, requiere de compromiso colectivo y de una visión de futuro que no naturalice la triste noción de sociedad dual, esa misma que en el imaginario de la ciudad sigue hablando de centro y periferia. Esa misma, que desde el PP, vecinos de diversa extracción, se han atrevido a desafiar.

## BIBLIOGRAFIA

- ARENDT, Hanna (1993): “La condición humana”, Barcelona, 1993, Cap. 2 y 5, Ed. Paidós.
- ARROYO, Daniel (2001): “Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina”, en Burin, David y Ana Inés Heras compilado. Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización, Bs. As., Ciccus-La Cruja.
- AVRITZER, Leonardo (2004): “Distribución, eficiencia y cultura democrática: Presupuestos Participativos”, Quito, Ecuador, en Revista La era Urbana de la ciudad global.
- BARROS, Paulo, DE LOS RIOS, Danae y TORCHE, Florencia (1996): “Lecturas sobre la exclusión social”, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- CASTEL, Robert (1997): “La metamorfosis de la cuestión social”, Bs. As., Paidós.
- CENSO NACIONAL de POBLACION y VIVIENDA 2001.
- CHIROLEAU, Adriana (2006): “Los alcances del concepto de exclusión social en el debate sociológico actual”, Rosario, Cátedra de Estructura Social, FCP-UNR.
- DIRECCION MUNICIPAL de ESTADISTICA, MUNICIPALIDAD de ROSARIO.
- FEIJOO, María del Carmen (2001): “Nueva Pobreza, Viejo País”, Bs As., Serie Breves, FCE.
- FORD, Alberto (2004): “¿Qué pasa después de la ruptura del contrato de representación? Comentarios que surgen de la observación de casos en Rosario”, Ponencia presentada en la Jornada “Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas”, organizada por FLACSO e IDICSO, Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- FORD, Alberto (2007): “Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas”, Ponencia Cuarto Congreso Argentino de Administración.
- FORD, Alberto (2007): “Experimentos democráticos: asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002- 2005”. Tesis Doctoral. FLACSO- Argentina
- FORD, Alberto y CARNÉ, Martín (2008): “Desafíos de la Participación en la implementación de políticas públicas”, Ponencia VIII Congreso Nacional y I Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política, UNR.
- FUNG, Archon y WRIGHT, Erik (2003): “Democracia en Profundidad. Nuevas formas



institucionales de gobierno Participativos con poder de decisión”, UN Colombia, Colombia 2003, Cap. 1, 6 y 7.

- GACITUA, Esteban, SOJO, Carlos y DAVIS, Shelton (2000): “Exclusión social y reducción de la pobreza e América Latina y el Caribe”, San José de Costa Rica, FLACSO.
- GHIRARDI, Horacio (2005): “La política de Modernización del Estado Municipal. La Experiencia de Rosario” 1995/2005, Rosario, FCP-UNR.
- KLISKBERG, Bernardo (2007): “Cómo avanza la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas”, Caracas, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- MARQUETTI, Adalmir (1999): “Participación y Redistribución: el PP en Porto Alegre”, Sitio web [http/ www.democraciaparticipativa.org/](http://www.democraciaparticipativa.org/).
- MARSHALL, Alfred (1950): “Ciudadanía y Clase Social”, Chicago.
- MINUJIN, Alberto (1998): “Vulnerabilidad y exclusión en América Latina”, en Eduardo Bustello, Todos Entren, Propuesta para sociedades incluyentes, Bs. As., Unicef, Cuadernos de Debate, Santillana.
- OBSERVATORIO SOCIAL ROSARIO, [www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/observatorio/obs1.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/observatorio/obs1.jsp).
- ORDENANZA MUNICIPAL Nro. 7326, HCMR, 2002.
- ORDENANZA MUNICIPAL Nro. 7869, HCMR, 2005.
- PERONA, Nélica (2000): “Proyecto: Condiciones de vida de sectores populares urbanos: Inequidad, Heterogeneidad Social y Fragmentación Política. Consideraciones metodológicas para el estudio de las condiciones de vida”, por Nélica Perona, Carlos Crucella, Silvia Robin y Graciela Rocchi. En Pobres, Pobreza y Exclusión Social. CEIL / CONICET, Buenos Aires.
- ROCCHI, Graciela (2005): “Ciudadanía Social y Vulnerabilidad en Rosario, Proyecto PAV-PAE, FCP-UNR.
- ROSANVALLON, Pierre (1995): “La nueva cuestión social - Repensando el Estado Providencia”, Bs As., Manantial.
- REVISTA EL MIRADOR, Eds. Varias, Municipalidad de la Ciudad de Rosario.
- SECRETARIAS GENERAL, de OBRAS y SERVICIOS PUBLICOS, de CULTURA, de PROMOCION SOCIAL y SALUD de la MUNICIPALIDAD de ROSARIO.
- SEN, Amartya (2000): “Desarrollo y Libertad”, Barcelona, Planeta.
- SIGNORELLI, Gisela (2008): “Informe Práctica Pre- Profesional – Área Presupuesto Participativo Secretaría General, Municipalidad de Rosario. Título: “Análisis cuali y cuantitativo del Presupuesto Participativo Rosario (2005-2008)”, Rosario
- SITIO WEB MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar).

## Resumen

Existen muchas definiciones y muchos criterios para abordar el estudio de los movimientos sociales. Sin embargo esta variedad tiene un denominador común: señalar la estrecha vinculación entre los movimientos sociales y el cambio social. Así, los llamados «nuevos movimientos sociales» presentan algunas características —organizativas, ideológicas, estratégicas— que los convierten en motores importantes de cambio tanto a nivel global como a nivel de la micropolítica. Por otro lado, la larga tradición de lucha noviolenta —con su imaginario y sus técnicas y métodos— ha dado sobradas muestras de su eficacia para lograr transformaciones y hoy es el principal mecanismo del que echan mano los movimientos sociales. Estas prácticas permiten fortalecer la democracia (identificando riesgos, representando grupos discriminados, ejerciendo de contrapoder crítico o pensando y poniendo en práctica alternativas). Además permiten ampliar la democracia aportando un enfoque normativo frente a algunas concepciones que la restringen a la acción institucional de partidos y lobbies. Finalmente, la noviolencia promueve una radicalización de la propia democracia, creando y poniendo en marcha numerosas prácticas democráticas y de empoderamiento desde la base.

**Palabras clave:** Movimientos sociales, noviolencia, democracia.

## 1. Los (nuevos) movimientos sociales y el cambio social

¿Cómo serían hoy nuestras sociedades sin el surgimiento de grandes movimientos colectivos como el movimiento obrero, el pacifista, el feminista, el ecologista o los movimientos por los derechos civiles? Es una pregunta de imposible respuesta, pero que pone encima de la mesa la interesante cuestión del papel de los movimientos sociales y su relación con el cambio social.

Los movimientos sociales no son ningún fenómeno nuevo; más bien al contrario, sin mucho esfuerzo encontraríamos numerosos momentos en que un número suficiente de personas se han enfrentado al poder político establecido y a la visión hegemónica de la realidad. Momentos en que un grupo ha adquirido identidad política como colectivo, dotándose de cierta organización y continuidad, y con unos objetivos de transformación social —construir nuevos imaginarios políticos y, con esto, nuevas formas de vivir y de relacionarse (Quesada, 2008; Miguel, 2008).

Por eso la sociología ha hecho numerosos intentos de definir y explicar los movimientos sociales. Y es que éstos han influido desde siempre en la teoría sociológica y hoy ya no es posible estudiar la sociedad sin tener en cuenta su presencia. Aun más con la irrupción de lo que se ha venido en llamar «nuevos movimientos sociales», forma con que se clasifican el pacifismo, el feminismo o el ecologismo (que se distinguen de los movimientos «clásicos» como, por ejemplo, el movimiento obrero). Por eso existe toda una pluralidad de definiciones de los movimientos sociales y cada teoría se inscribe en una u otra teoría sociológica general de la sociedad, poniendo énfasis en uno u otro aspecto de los movimientos. En opinión de Riechmann y Fernández Buey (1994), de entre los principales enfoques destacan el de la privación relativa (Ted Gurr), la elección racional, la movilización de recursos (McCarthy, Zald y Jenkins), los enfoques «europeos» o de la «identidad», el enfoque cognitivo (Ron Eyerman y Andrew Jamison), el enfoque «postmaterialista» (Ronald Inglehart), la escuela particularista (Charles Tilly) y el enfoque de redes (Max Kaase).

Aquí no podemos entrar en detalle a valorar cada uno de los enfoques, pero según el parecer de muchos autores<sup>2</sup> la mayoría de los principales enfoques no son excluyentes entre sí, sino

<sup>1</sup> Investigador becario FPU en la Universitat de les Illes Balears (arnau.matas@gmail.com)

<sup>2</sup> Como Joachim Raschke, Jean L. Cohen, Klandermans, Sidney Tarrow, Riechmann y Fernández Buey (Riechmann

que se complementan o, al menos, contienen elementos susceptibles de ser combinados en una síntesis más poderosa y general.

En este marco Riechmann y Fernández Buey elaboran ocho rasgos que nos orientan a la hora de definir los nuevos movimientos sociales:

1. Orientación emancipadora (pero plural, no con una ideología cerrada omnicomprendiva).
2. Tipológicamente ubicados en algún punto intermedio entre los movimientos con orientación de poder y los movimientos con orientación cultural.
3. Cierta orientación «antimodernista» o de una especie de altermodernización o crítica con la modernidad que se abraza a concepción lineal de la historia, la creencia en el progreso entendido como desarrollo material y moral perpetuo, o al optimismo hacia la ciencia, la técnica y, sobre todo, a la racionalidad técnico-instrumental.
4. Composición social heterogénea pero donde predominan las personas profesionales de los servicios sociales y culturales.
5. Objetivos y estrategias de acción muy diferenciadas.
6. Estructura organizativa descentralizada y antijerárquica, en forma de red con un bajo nivel de institucionalización y profesionalización. Desconfianza hacia la burocracia y las formas de liderazgo carismático.
7. Politización de la vida cotidiana y del ámbito privado, con el intento de desarrollar formas alternativas de convivencia, producción y consumo, transformando en el proceso a los hombres y mujeres concretas que conforman la sociedad.
8. Uso pragmático y flexible (en general) de métodos de acción colectiva convencionales combinados con métodos no convencionales: desobediencia civil, resistencia pasiva, acción directa con fuertes elementos expresivos y pedagógicos o contrainformativos, etc.

Sociológicamente los «nuevos movimientos» son «nuevos» en lo que respecta a la articulación de sus valores, las formas de organización y movilización, por sus objetivos sociopolíticos y por sus contenidos culturales. Así, estos movimientos son especialmente creativos a la hora de generar las condiciones para que surja y se desarrolle la innovación tanto en el terreno del conocimiento como en el de los valores. Además, encarnan una nueva cultura de protesta (Riechmann y Fernández Buey, 1994; Miguel, 2008).

Filosóficamente, lo que tienen de «nuevo» es que son expresión de una «crisis de civilización» o «crisis de la modernidad» y, a su vez, una respuesta a ella (Riechmann y Fernández Buey, 1994: 71). En esta misma línea Claus Offe cree que, gracias a estos movimientos,

las tres fórmulas de racionalidad con las que se han impulsado y legitimado los procesos de modernización en los siglos XIX y XX (a saber: la técnica científica, el cálculo económico del capital y la regulación jurídica) han quedado por lo menos tan desacreditadas como insuficientes, poco fiables y potencialmente irracionales, y hoy ya nadie pretende fundamentar la racionalidad de la acción política en estos criterios exclusivamente (Offe, 1988: 264).

Así, se plantea cierta crisis en las pautas de racionalidad de la técnica, del capital y del Estado. Ante eso los nuevos movimientos sociales traen epistemologías alternativas, más ricas y plurales, que y Fernández Buey, 1994: 28).

ensanchan el abanico de posibilidades de lo que se considera real. Y es que ejercen de definidores de la realidad alternativos, siendo portadores de un discurso y una mirada contrahegemónica de la realidad y sus posibilidades. Así, plantean enfoques subversivos ante algunos aspectos hegemónicos de los imaginarios, y ponen en práctica la construcción de realidades alternativas, aunque sea a un nivel muy local. Si la dinámica de las modernas sociedades industriales ha puesto en marcha un nuevo proceso de disolución de los vínculos sociales y las identidades tradicionales, los nuevos movimientos sociales ganan en racionalidad estratégica, ensayan nuevas formas organizativas y ganan en autoreflexividad, aprendiendo a actuar sobre sí mismos para obtener efectos sobre el entorno (Riechmann y Fernández Buey, 1994: 11-12; Gusfield, 1994).

Con independencia de los criterios que usemos para poder estudiar estos movimientos —y sin olvidar que también existen movimientos sociales «inciviles» (Casquete, 2003; Beck, 1994)—, queda por resolver la cuestión del vínculo entre los movimientos sociales y el cambio social. En buena parte de las consideraciones sobre los movimientos sociales lo que más se enfatiza es la estrecha conexión entre estos movimientos y el cambio social (Sztompka, 1995). Desde nuestra perspectiva queremos sumarnos a las muchas voces que hoy defienden que los movimientos sociales son uno de los principales motores del cambio social, incluso a nivel global, donde ya no es posible estudiar las relaciones internacionales sin tenerlos en cuenta por mor de su papel creciente (Echart, 2008). Tampoco se nos escapa que los movimientos sociales se han convertido en una de las fuentes más importantes para nutrir la agenda política institucional y los partidos políticos (Miguel, 2008: 285). Y es que la mera existencia de estos movimientos ya constituye cierto cambio social porque saca a la discusión pública cuestiones y ámbitos que antes se aceptaban como norma.

En esta línea los movimientos sociales son, para Blumer, «una de las formas principales mediante las cuales la sociedad se reconstruye»; para Kullian son «creadores de cambio social»; para Touraine son «actores históricos»; para Eyerman y Jamison son «agentes transformadores de la vida política» o «portadores de proyectos históricos»; Adamson y Borgos han llegado a afirmar que «los movimientos de masas y el conflicto que generan son los agentes primarios del cambio social» (Sztompka, 1995: 303).

Cambios por el movimiento y cambios en el movimiento; dos procesos interconectados y concurrentes que tienen potencial de cambio no sólo para las estructuras políticas y económicas sino también para el nivel de interacción más básica i cotidiana: el Lebenswelt, el nivel de la micropolítica. Por eso los movimientos también articulan estrategias de «liberación de la vida cotidiana» y «revolución de las formas de vida» (por ejemplo, la distribución equitativa de las tareas domésticas entre ambos sexos y la resistencia a la reglamentación burocrática de la vida social) (Riechmann y Fernández Buey, 1994: 70). Esto contribuye a la «liberación cognitiva»: el cuestionamiento de principios, valores y actitudes aprendidos e interiorizados desde la infancia (Miguel, 2008: 292). Con todo, moviéndose en un espacio político no institucional, los movimientos abanderan una tendencia a la redefinición del ámbito de lo público y lo privado en relación con lo político y la formación de un nuevo imaginario político (Offe, 1992; Miguel, 2008: 284).

## **2. La no-violencia: imaginario y metodologías**

De la noviolencia puede decirse que es todo un conjunto de ideas y prácticas que transforman la realidad a partir de un claro y contundente rechazo de la violencia en todas sus dimensiones (directa, estructural, cultural...). La noviolencia es rica y plural y parte de toda una amalgama de experiencias repartidas en el espacio y el tiempo, hasta el punto de que, lejos de ser algo residual e insignificante, difícilmente podemos entender la historia reciente sin tener en cuenta la noviolencia y su metodología.

Hoy es frecuente hablar de toda una serie de teóricos y prácticos de la noviolencia<sup>3</sup>. Entre los

---

<sup>3</sup> La lista de teóricos modernos de la noviolencia es larga. Los más conocidos son: Mohandas Gandhi, Henry D. Thoreau, León Tolstoi, Clarence M. Case, Richard Gregg, Wilfred H. Crook, Bartholomeus de Ligt y Krishnalal Shrid-

más conocidos encontramos a Thoreau, Tolstoi, Gandhi y Luther King. Además, de cada vez son más conocidas toda una serie de experiencias noviolentas recientes: en Finlandia, 1905; Dinamarca y Noruega ante la ocupación nazi, 1940; de Checoslovaquia, 1968; de Bolivia, 1977; de Polonia, 1980; de Uruguay, 1983; de Filipinas, 1986; de Sudáfrica, 1994; o de la objeción de conciencia y la insumisión en el Estado español. También encontramos muchos ejemplos actuales de prácticas noviolentas vinculadas a transformaciones sociales. Por ejemplo el cacerolazo (Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela...), el activismo electrónico vía teléfono móvil, correo electrónico, redes sociales como Facebook o Tuenti, o medios de comunicación alternativos como Indymedia (Ortega y Pozo, 2005; López, 2006; Ackerman y Duval, 2000; Sharp, 1973; Myers, 1999).

Por su diversidad y manifestaciones en distintos contextos culturales y en diferentes momentos históricos, existe cierta dificultad para definir la no violencia de una forma clara. Así, para alguna personas es un método de intervención en los conflictos; para otras es una metodología de lucha socio-política; también se ha definido como una humanización de la política, o como un viaje de introspección y búsqueda personal, así como toda una filosofía y cosmovisión de las personas y sus vínculos con el mundo (López, 2006: 27-31).

La incorporación de la no violencia al pensamiento político es muy antigua<sup>4</sup>, pero su uso como método de lucha o acción colectiva es más reciente. En este sentido sus principales manifestaciones las podemos encontrar en la lucha contra la dominación colonial, la resistencia a regímenes dictatoriales y totalitarios y en la reivindicación de derechos y libertades (López, 2001; Ackerman y Duval, 2000; Sharp, 1973; Boserup y Mack, 2001).

A continuación veremos algunos de los principales rasgos del imaginario de la no violencia y comentaremos algunos ejemplos de sus prácticas.

## **2.1. El imaginario no violento**

En principio podemos decir la no violencia es una alternativa al uso de la violencia física contra las personas para lograr unos fines o resolver un conflicto. ¿Cuáles son, en síntesis, los rasgos principales del imaginario ético-político de la no violencia? En nuestra opinión, y partiendo de aportaciones como las de López (2006) o Ortega y Pozo (2005) se pueden resumir en los puntos siguientes:

- Se parte de una concepción positiva del conflicto. De este modo la no violencia no rehuye el conflicto sino que lo acepta y se inmiscuye en él con entusiasmo, procurando conducirlo hacia aquellas regulaciones (más) pacíficas. Así, el conflicto es visto como un motor transformador que puede conducirnos al cambio sistémico (Lederach, 1995: 18).

---

harani, así como algunos otros autores de la segunda mitad del siglo XX, entre los que destacan Gene Sharp y Aldo Capitini, entre otros como Jean V. Bondurant, Theodor Ebert, Charles C. Walker, Jean-Marie Muller, Peter Ackerman y Christopher Krueger. Sin duda hay que destacar también aportaciones del pensamiento feminista e indigenista como las de Vandana Shiva, Elise M. Boulding o Rigoberta Menchú (López, 2006: 188, 206).

4 Como nos explica Mario López (2006: 182-185), sólo la cultura occidental ya cuenta con numerosos antecedentes de la no violencia. Desde la Antigüedad clásica, con los ejemplos de Aristófanes y Lisistrata, o la Antígona de Sófocles, así como el comportamiento de Sócrates, o el escrito sobre la felicidad de Epicuro, el cinismo, el estoicismo grecorromano, Séneca y los Pensamientos de Marco Aurelio. También los primeros cristianos, así como algunos representantes del cristianismo medieval como Francisco de Asís. Buena parte del pensamiento utópico y antibelicista moderno, algunas formas de protestantismo minoritario (cuáqueros, amish, menonitas) con sus formas de vida comunitaria. También las lecciones de Étienne de la Boétie, la defensa de los indios de Bartolomé de las Casas, así como buena parte del pensamiento de Spinoza y las críticas a la violencia de Jonathan Swift en Los viajes de Gulliver. Esta lista sólo es una pequeña muestra de lo que, de algún modo, podemos considerar antecedentes lejanos de la no violencia. Más allá también encontramos rastros de la no violencia en las grandes religiones como el taoísmo (y su «amor universal»), el hinduismo (y su concepto de «ahimsa»), el budismo (y su unidad y piedad de todos los seres vivos), el cristianismo (y su amor a los enemigos), el confucianismo, el jainismo, el bahaísmo y el islam. También aparece en corrientes filosóficas como la teosofía. Además, la no violencia ha sido practicada por muchas comunidades humanas como forma esencial de vida (López, 2001: 228-229).

- No hay enemigos a los que vencer, sino personas a las que convencer. Desde la no violencia se aspira como solución real a los conflictos una situación en que no haya que eliminar las otras partes en conflicto. Así, la cuestión no es ganar sino proceder de tal modo que se vayan estableciendo las mejores bases posibles para la vida postconflicto. De este modo desde la no violencia no se deshumaniza a las personas oponentes, sino que se les otorga dignidad, conciencia y capacidad de racionalidad. En este punto la no violencia es francamente subversiva y rompedora. Si la deshumanización es uno de los mecanismos perversos mediante los cuales las personas podemos acabar matándonos, la no violencia lo rechaza de entrada. Si presuponemos la ausencia de dignidad, conciencia y racionalidad por parte del oponente, estamos empezando a deshumanizarlo.
- Persigue la consecución de una sociedad justa e igualitaria mediante métodos pacíficos (pero no pasivos). Eso significa que la justicia y la igualdad no sólo son aspiraciones honorables sino medios aconsejables para la transformación social. Así, apuesta por superar los conflictos sin causar sufrimiento a las personas. Por eso desde la no violencia no se entiende que los conflictos hayan de pasar por «soluciones» de suma cero. Tampoco acepta necesariamente y de partida puntos de vista excesivamente «realistas» que niegan cualquier posibilidad de gestionar los conflictos sin que algunos de los actores padezca cierta dosis de violencia.
- Por eso la no violencia es positiva y constructiva, pues no consiste en un simple —¡pero imprescindible!— rechazo de las violencias, sino que propone alternativas. Como dicen Barash y Webel, la no violencia es proactiva en vez de reactiva (2002: 522). Igualmente es constructiva porque crea nuevas cosas en sustitución de las que rechaza. Eso significa — como propuso Gandhi— que la no violencia implica la unidad de medios y fines (Galtung, 1990).
- Es un instrumento de cambio para la sociedad civil, no para las élites, los poderes fácticos o políticos (institucionales). Eso hace que el cambio al que se aspira sea mucho más democrático y participativo, puesto que parte de la base. Así, la no violencia es a la vez un método de participación social que amplía y profundiza la democracia. De este modo se convierte en una forma de acción más que de teorización (López, 2006).

## **2.2. Los métodos y técnicas de acción no violenta**

Dejando de lado el imaginario de la no violencia, ¿cuáles son las prácticas que englobamos bajo la etiqueta «acción no violenta»? En la recopilación que hizo Gene Sharp (1973) de la acción no violenta histórica encontramos numerosos ejemplos que nos muestra cómo la no violencia ha estado presente en numerosos conflictos y ha contribuido sobremanera al cambio social. Según Sharp se pueden clasificar los métodos y técnicas de la acción no violenta en tres grupos generales: protesta y persuasión, no-cooperación e intervención. Veamos esto con más detalle:

La protesta y persuasión no violenta incluye un gran número de métodos que son principalmente actos simbólicos de oposición pacífica e intentos de persuasión. Su uso muestra, sencillamente, que las personas activistas están en contra de algo. Esto permite visibilizar y sacar a la luz pública la existencia de un conflicto. Algunos ejemplos pueden ser:

- Declaraciones o peticiones masivas
- Pintadas, carteles y pancartas
- Premios satíricos o ridiculizantes

- Elecciones y votaciones satíricas o simbólicas
- Entrega de objetos simbólicos
- Desnudarse en público
- Ruidos (cacerolazos, silbatos, campanas...)
- Performances teatrales, música de protesta
- Manifestaciones, marchas, concentraciones
- Funerales simbólicos, homenajes
- Asambleas de protesta o apoyo
- Retirarse de reuniones, conferencias
- Renunciar a honores y a pertenecer a entidades, colectivos, instituciones...
- Refugio en lugares inviolables (templos, embajadas...)
- Silencio: no aplaudir, no responder...

La no-cooperación con los oponentes consiste en una retirada deliberada, por parte de los y las activistas, de las formas y niveles usuales de cooperación con aquello a los que se oponen y con lo que se encuentran en conflicto (personas, instituciones, regímenes...). La no-cooperación puede ser social, política o económica, y su estrategia consiste en aprovecharse de las vulnerabilidades de las estructuras jerárquicas que, para funcionar, necesitan de la cooperación de la gente (Sharp, 1973: 2005). Algunos ejemplos son:

- Boicot social a colaboradores voluntarios, policías, soldados...
- Inacción lisiestrática (boicot sexual)
- Suspensión de actividades culturales o deportivas
- Boicot a eventos
- Desobediencia social a costumbres y hábitos
- Desobediencia civil a leyes injustas y/o ilegítimas
- Quedarse en casa
- Migración de protesta
- Boicot por parte de consumidores, trabajadores, productores, proveedores y distribuidores...
- Negar asistencia técnica
- Retirar el dinero de los bancos

- Negarse a pagar deudas e intereses
- Listas negras de comerciantes
- Embargos
- Huelgas (masivas, selectivas, inversas, tortuguismo, rigorismo, absentismo masivo por «enfermedad»...)
- Boicots al gobierno y al funcionariado
- No-cooperación administrativa
- Retirarse de organismos internacionales
- Expulsión de organismos internacionales

La intervención directa noviolenta puede actuar de forma positiva o negativa. Se pueden interrumpir —incluso destruir—, modificar y crear nuevos patrones de comportamiento, políticas, relaciones o instituciones. Esta intervención puede ser de tipo físico, psicológico, social, económico o político. Veamos algunos ejemplos:

- Exponerse a inclemencias, ayunos, huelgas de hambre
- Ocupación de espacios y terrenos
- Interposición noviolenta entre los adversarios y su actividad
- Obstrucciones noviolentas: impedir el desarrollo de una actividad
- Establecer nuevos patrones de conducta
- Saturar la burocracia
- Creación de instituciones alternativas paralelas
- Creación de medios de comunicación alternativos
- Compras monopólicas (acaparar lo que el adversario necesita)
- Mercados paralelos, instituciones económicas alternativas
- Sistemas de transporte alternativos
- Buscar encarcelamientos masivos por solidaridad y colapsar las prisiones
- Establecer doble soberanía y gobiernos paralelos

Huelga decir que Sharp elaboró esta recopilación durante los años 1970, de modo que hoy deberíamos añadir muchas novedades, por ejemplo, en lo que respecta a los medios de comunicación o las redes sociales de Internet, ya que suponen un cambio cualitativo en las formas de percepción, socialización y posibilidades de información y organización de respuestas sociales



(Miguel, 2008; Millán Paredes, 2006; Rincón, 2006; Martín Barbero i Rey, 1999).

En definitiva, con la experiencia de los movimientos sociales y de las luchas emancipadoras del siglo pasado podemos ver que la noviolencia no es la panacea, pero con formación, buena elección estratégica de los métodos, etc., se pueden lograr cambios deseados (Clark et al., 2009). Ciertamente la noviolencia ha demostrado históricamente que, si se dan algunas condiciones, es capaz de cambiar comportamientos y percepciones —por un lado— y estructuras e instituciones —del otro. O al menos gozan de los mecanismos para generar las condiciones para estos cambios.

### **3. La noviolencia como herramienta para...**

Hoy la noviolencia es el principal mecanismo del que echan mano los movimientos sociales para llevar a cabo sus luchas. Así, dado el creciente papel de los movimientos sociales —Seattle y Porto Alegre siguen siendo los hitos más reveladores de los últimos años— no sólo a nivel local sino también internacional, y teniendo en cuenta que buena parte de sus metodologías bien pueden ser consideradas como formas de acción noviolenta, no podemos dejar de lado el protagonismo que la noviolencia tiene en la esfera política. En este sentido, y por los motivos que veremos a continuación, hoy podemos afirmar que la noviolencia es una magnífica herramienta para la democratización e, incluso, hay ejemplos de cómo ha sido usada para resistir regímenes dictatoriales y instaurar la democracia (Ackerman y Duvall, 2000).

Es importante resaltar que en la estrategia de acción noviolenta suele ser frecuente enfocar las acciones para que actúen en tres niveles simultáneos: el de los propios participantes, el de los adversarios con los que se ha entrado en conflicto y, finalmente, las terceras personas no involucradas (Clark et al., 2009). Tres niveles de incidencia que implican tres dimensiones distintas y concurrentes de dinámicas democratizadoras.

#### **...fortalecer la democracia**

Apartir de aportaciones como las de Dieter Rucht y Jesús Casquete (2003) se puede argumentar que las técnicas de la noviolencia —encarnadas por los movimientos sociales— permiten a la ciudadanía cumplir algunas funciones que fortalecen la democracia en el seno de sistemas que ya son —al menos formalmente— democráticos. El propio Habermas ha afirmado que la existencia de la desobediencia civil sería una prueba del grado de tolerancia y de salud de una sociedad democrática (1987: 73).

Así, las principales funciones que estos autores otorgan a los movimientos sociales en contextos democráticos —donde los niveles de represión y censura son mucho más laxos que en regímenes dictatoriales— son las siguientes:

- Identificación de problemas y riesgos. En sociedades de complejidad creciente a menudo los movimientos sociales actúan como sensores de riesgos, trasladando a la agenda política preocupaciones que antes sólo eran marginales. Algunos ejemplos son la energía nuclear o los cultivos transgénicos.
- Representación de grupos discriminados o representación de intereses discriminados de grupo. Los movimientos sociales pueden ser considerados como los principales responsables de la expansión de los derechos de ciudadanía de diferentes grupos sociales que, a lo largo de la historia, sufren o han sufrido discriminaciones en razón de su etnia, género, orientación sexual, clase social, etc.
- Contrapoder crítico. Los movimientos también ejercen de contrapoder y de control frente a fuerzas sociales y políticas establecidas. En un escenario de carencia generalizada

de herramientas efectivas de control, los movimientos sociales se revelan como uno de los escasos mecanismos a disposición de la ciudadanía para ejercitar un seguimiento democrático crítico de la transparencia y publicidad de los y las representantes.

- Propuesta de alternativas. A menudo los movimientos sociales postulan modos creativos e innovadores de hacer frente a problemas que preocupan a la sociedad, siendo también portadores de utopías concretas que cubren un abanico que va desde ensoñaciones remotas hasta propuestas de cambio concretas y viables técnica y políticamente.
- Escuelas de democracia. Los movimientos también ofrecen potencialmente un campo de aprendizaje de prácticas democráticas, permitiendo una interiorización de la democracia que la lleve más allá de ser un mero mecanismo para frenar los excesos de las autoridades.

### **...ampliar la democracia**

Hay tendencias de pensamiento que se esfuerzan en relegar a los movimientos sociales a meras manifestaciones patológicas, anacrónicas, espurias y de escasa legitimidad como actores políticos (Casquete, 2003). Desde esta perspectiva los verdaderos actores políticos son estrictamente los partidos políticos y los grupos de interés.

Sin duda se trata de una concepción muy empírica del método democrático cercana a planteamientos como los de Schumpeter (1968), que tiende a considerar que los partidos políticos y los grupos de interés (en menor medida) tienen el monopolio de la acción política. Del otro lado topamos con un enfoque mucho más normativo de la democracia, que —de la mano de los movimientos sociales— amplía la definición de democracia y subraya la necesidad de ensancharla intensiva y extensivamente.

Así, contra la visión «estrecha» de la democracia —reducida a la actividad institucional— se erige un planteamiento no contrapuesto, sino más bien complementario: el que considera que la acción de los movimientos sociales es legítima y necesaria para enriquecer y ampliar la democracia institucional que gira alrededor de los partidos y los lobbies. Una democracia (liberal) que incurre en un déficit de legitimidad si da la espalda a los procesos de formación de opinión pública protagonizados por la sociedad civil (Casquete, 2003). No debemos olvidar que uno de los principales objetivos de la democracia es, precisamente, politizar las relaciones de poder existentes en la sociedad (trabajo, familia, género, cultura...) (Máiz, 2003: 66).

En este sentido, como señala Raschke, los movimientos sociales son necesariamente movilizadores. Como la base de su poder no está garantizada institucionalmente, han de buscar constantemente el apoyo activo de los miembros de la sociedad. Para existir tienen que permanecer en movimiento, con lo que hacen de la participación uno de sus rasgos definitorios (Riechmann y Fernández Buey, 1994: 48).

### **...radicalizar la democracia**

A diferencia de la democracia como mercado, también hay concepciones que la consideran un eje reflexivo de la emancipación, donde la libertad —como señalaba el joven Habermas (Riutort, 2001: 199-191)— se realiza participando en la formación de la voluntad colectiva por parte de la ciudadanía. Una democracia radical que es política y social, y en donde forma y contenidos se conjugan en la misma dinámica transformadora.

En nuestra opinión los movimientos sociales que ponen en práctica la noviolencia a menudo no se limitan a ejercer de contrapoder, sino que tienen la capacidad de crear la alternativa, de ponerla en marcha. Cooperativas de consumo, medios de comunicación alternativos y participativos,

ocupación de viviendas y tierras, puesta en marcha de centros culturales alternativos, instauración de sistemas de transporte alternativos, teatro del oprimido (de Augusto Boal), creación de monedas locales... Existen miles de ejemplos de cómo personas se organizan y, de modo participativo, ponen en marcha alternativas reales, concretas y locales. Toda una amalgama de prácticas democráticas que tienen a la noviolencia como uno de sus ejes vertebradores.

Así, el papel de la noviolencia no se limita a criticar ni a plantear alternativas teóricas, sino también y sobre todo, poner en práctica estas alternativas. Esto hace que la noviolencia sea cambio social en acción y democratización en acción. ¿En qué sentido lo decimos?

Muchos y muchas activistas de la noviolencia, procedentes de distintos lugares del planeta, se encargan de llevar a cabo formación y capacitación (training) en materia de noviolencia. Muchas de estas prácticas se recogen en distintos manuales como el Handbook for Nonviolent Campaigns, Resource Manual for a Living Revolution, Nonviolent Action Handbook, Nonviolence Trainers Resource Manual o Handbook for Nonviolent Action.

De estos manuales se colige que las capacitaciones en noviolencia son una experiencia educativa participativa —con un espíritu cercano al de Freire (1970)— que tienen como objetivo empoderar a las personas participantes para llevar a cabo una acción colectiva de un modo efectivo. Así, el proceso incluye cosas como el análisis de problemáticas, la concepción de alternativas, plantear demandas, preparar estrategias, planificar acciones, evaluar acciones, etc. Todo esto promueve el empoderamiento porque aborda la resolución de conflictos sin uso de la violencia, el establecimiento de normas compartidas, la creatividad, la solidaridad, las cuestiones de género, conocer la historia silenciada de la noviolencia en muchos lugares, identificar y analizar la naturaleza de los problemas y encaminarse hacia respuestas positivas, ganar autoconfianza, tomar decisiones de forma consensuada (sin la necesidad de recurrir a votaciones), tomar decisiones rápidas, y un largo etcétera.

Además de la capacitación también se lleva a cabo el trabajo en pequeños «grupos de afinidad» que operan en red y establecen formas descentralizadas y no jerárquicas de llevar a cabo acciones. Todo esto implica una serie de prácticas democratizadoras en un sentido amplio y radical, que permite a los y las activistas ejercer el poder, esto es, poner en marcha un proceso de empoderamiento (empowerment), que permite vincular, de algún modo, noviolencia con democracia. Ambas tienen mucho en común por el hecho de llevar a cabo un fuerte enaltecimiento de la palabra como medio para construir un espacio común; además, la acción noviolenta fortalece, ensancha y radicaliza —en su mejor sentido etimológico— la democracia (López, 2004: 378-379).

Autores como Aldo Capitini han hablado del concepto de «omnicracia» para recoger el espíritu que hace confluir democracia y noviolencia (López, 2001: 227; 2004: 380). La omnicracia es una suerte de ejercicio cotidiano de contrapoderes autónomos y horizontales ramificados en toda la sociedad que permite ensanchar por la base a muchas democracias formales (López, 2006: 96). Si «emancipar» tiene un sentido de liberación —emancipare, que en su raíz tiene que ver con mano (manus) y el verbo coger (cápere)—, de liberarnos de las «manos» (el poder) que nos someten, entonces el empoderamiento es la potenciación de las propias capacidades o poderes (Martínez Guzmán, 2001: 310). En este sentido el empoderamiento sería una versión positiva de la emancipación.

## **Conclusiones**

En una época de grandes crisis multidimensionales la noviolencia —como tradición de pensamiento, pero también como metodología de acción— se erige como una de las grandes vías de actuación para lograr el cambio social, estableciendo un marco distinto en la relación entre ética y política.

No pocos autores argumentan que la relación entre aspiración a la paz, la libertad y la justicia ha sido históricamente contradictoria, viéndose la violencia también como un instrumento de cambio social y de instauración de la democracia. Sin embargo, ante crisis —hoy radicalizadas— como las de la democracia liberal y el industrialismo y ante la creciente brecha entre el Norte y el Sur, se ha elevado el «umbral crítico de aceptabilidad de la modernidad, tal como la habíamos conocido y como se había estructurado» (Rasimelli, 1995: 48). Quizá en condiciones como estas el pacifismo —como ya postulaba Rasimelli (1995: 52)— se convierta en categoría política, en movimiento político transversal que reformule las relaciones internacionales y renueve la democracia.

A decir verdad la noviolencia se inserta en numerosas tradiciones emancipadoras y democratizadoras. Y es que la noviolencia no sólo profundiza la democracia por sus objetivos (vinculados a la emancipación, la justicia social, etc.) sino sobre todo por sus procedimientos. En este sentido también se mueve mediante dinámicas de reflexividad.

Por todo ello se puede afirmar que la noviolencia es una forma de empoderamiento de la sociedad civil. La no-cooperación, la desobediencia civil o la intervención directa noviolenta son algunas de las metodologías que se proponen desde la noviolencia. Estas constituyen no sólo un rechazo explícito y público al propio uso de la violencia, sino también una plasmación concreta de una alternativa que se traduce en prácticas democráticas y, por ende, en sí misma ya constituye cambio social.

En este sentido, practicar la noviolencia y la participación social son dos cosas que se dan la mano y ninguna de ellas es posible sin la presencia de la otra. Esto hace que la noviolencia sea una forma de empoderamiento de las personas: aunque los objetivos explícitos de las campañas noviolentas no se satisfagan, el proceso de llevarlas a cabo es, en sí mismo, una forma de cambio social a pequeña escala.

Puesto que los mecanismos políticos institucionales se han vuelto insuficientes o inoperantes para dar el salto hacia una democracia más fuerte, amplia y radical, quizá las aportaciones de la noviolencia sean imprescindibles para avanzar en esa dirección. En este sentido, la democracia, o es noviolenta, o no es.

## **Bibliografía**

- ACKERMAN, PETER y JACK DUVALL (2000): *A force more powerful. A century of nonviolent conflict*, New York, Palgrave.
- BARASH, DAVID P. y CHARLES P. WEBEL (2002): *Peace and Conflict Studies*, London, Sage Publications.
- BECK, ULRICH (1994): «The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization» en BECK, ULRICH, ANTHONY GIDDENS y SCOTT LASH: *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, Polity Press.
- BOSERUP, ANDERS y ANDREW MACK (2001): *Guerra sin armas. La noviolencia en la defensa nacional*, Madrid, Libros de la Catarata.
- CASQUETE, JESÚS (2003): «Movimientos sociales y democracia» en Cuadernos Bakeaz, 55.
- CLARK, HOWARD et al. (2009): *Handbook for nonviolent campaigns*, War Resisters' International, <<http://wri-irg.org>>
- ECHART MUÑOZ, ENARA (2008): *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- FREIRE, PAULO (1970): *Pedagogía del oprimido*, Madrid, Siglo XXI.
- GALTUNG, JOHAN (1990): «Cultural Violence» a *Journal of Peace Research*, n. 27 (3), 167-191.

- GUSFIELD, JOSEPH (1994): «La reflexividad de los movimientos sociales: revisión de las teorías sobre la sociedad de masas y el comportamiento colectivo» a LARAÑA, ENRIQUE i JOSEPH GUSFIELD (eds.): Los nuevos movimientos sociales: de la identidad a la ideología, Madrid, CIS.
- HABERMAS, JÜRGEN (1987): Ensayos políticos, Barcelona, Península.
- LEDERACH, JOHN PAUL (1995): Preparing for Peace. Conflict Transformation Across Cultures, Syracuse, Syracuse University Press.
- LÓPEZ MARTÍNEZ, MARIO (2001): «La noviolencia como alternativa política», a MUÑOZ, FRANCISCO A. (ed.): La paz imperfecta, Granada, Universidad de Granada.
- (2004): «Poder, política y noviolencia», a LÓPEZ MARTÍNEZ, MARIO (dir.): Manual de paz y conflictos, Granada, Universidad de Granada, 357-383.
- (2006): Política sin violencia. La noviolencia como humanización de la política, Bogotá, Uniminuto.
- MÁIZ, RAMÓN (2003): «Poder, legitimidad i dominación» en ARTETA, AURELIO et al. (eds.): Teoría política: poder, moral y democracia, Madrid, Alianza.
- MARTÍN BARBERO, JESÚS y GERMÁN REY (1999): Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva, Barcelona, Gedisa.
- MARTÍNEZ GUZMÁN, VICENT (2001): Filosofía para hacer las paces, Barcelona, Icaria.
- MIGUEL ÁLVAREZ, ANA DE (2008): «Dimensiones filosófico-políticas de los movimientos sociales» a QUESADA, FERNANDO (ed.): Ciudad y ciudadanía. Senderos contemporáneos de la filosofía política, Madrid, Trotta.
- MILLÁN PAREDES, T. (2006): «Relacionarse con la pantalla: claves de cambio para una pedagogía adaptada a la generación internet» en Pixel-Bit, Sevilla.
- MYERS, DANIEL J. (1999): «Activismo social a través de la red» a Cuadernos Bakeaz, 32.
- OFFE, CLAUS (1988): Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Sistema.
- (1992): La gestión política, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ORTEGA, PERE y ALEJANDRO POZO (2005): Noviolencia y transformación social, Barcelona, Icaria.
- QUESADA, FERNANDO (ED.) (2008): CIUDAD Y CIUDADANÍA. SENDEROS CONTEMPORÁNEOS DE LA FILOSOFÍA POLÍTICA, MADRID, TROTTA.
- RASIMELLI, GIAMPERO (1995): «Pacifismo y no violencia como proyecto de democracia radical» en Mientras tanto, 62, 47-56.
- RIECHMANN, JORGE i FRANCISCO FERNÁNDEZ BUEY (1994): Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales, Barcelona/Buenos Aires, Paidós.
- RINCÓN, OMAR (2006): Narrativas mediáticas. O cómo se cuenta la sociedad del entretenimiento, Barcelona, Gedisa.
- RIUTORT, BERNAT (2001): Razón política, globalización y modernidad compleja, Barcelona, El Viejo Topo.
- SHARP, GENE (1973): The politics of nonviolent action, Boston, Porter Sargent Publishers.
- SCHUMPETER, JOSEPH A. (1968): Capitalismo, socialismo y democracia, Madrid, Aguilar.
- SZTOMPKA, PIOTR (1995): Sociología del cambio social, Madrid, Alianza.

# **Sociedad Civil y Estado en el marco de una esfera pública no estatal. Mecanismos de participación social y nuevas prácticas democráticas**

*Estefanía Soledad Otero*  
estefania\_otero@hotmail.com  
Asociación Civil Mariano Moreno  
Ciudad de Buenos Aires, Argentina

## **Introducción**

La presente ponencia tiene el objetivo principal de hallar desde la disciplina de la Ciencia Política y desde la práctica política una clara definición acerca de los ejes y sujetos sociales que incluye la construcción de una Democracia Participativa, como idea superadora a la Democracia Representativa en el marco de una crisis institucional que todavía no se ha resuelto. Para ello, es necesario estudiar y combinar nuevas formas de relacionar a la Sociedad Civil y al Estado en el ámbito de una Esfera Pública No Estatal.

En ese sentido, este trabajo se propone analizar las concepciones de algunos autores acerca de qué es Sociedad Civil y qué función cumple tanto ella como el Estado en la Democracia Participativa. Además, es importante tener en cuenta el estudio de mecanismos de participación ciudadana, impulsados y promovidos desde el Estado en pos de generar nuevas instancias de resolución por parte de la Ciudadanía, así como también evaluar proyectos y emprendimientos de la Sociedad Civil que también fomenten mayor participación.

La Democracia Participativa es un proceso social de construcción permanente que no sólo necesita voluntad política y buena predisposición, sino también de redes sociales/asociativismo que fortalezcan la Sociedad Civil y expandan a ésta a toda la Sociedad. Y además de un clima propicio para el desenvolvimiento de ello y siempre teniendo en cuenta el contexto social de cada sociedad. Por último, se intentará concluir en un nuevo eje de análisis que torno a qué es la Gestión Pública Participativa, en contradicción a la idea de Gobernabilidad y “Gobernanza” (vocablo utilizado en Brasil). La idea surge a partir de la necesidad de repensar no sólo la Democracia sino también qué tipo de forma de gestión se vincula a esa Democracia.

Hoy en día, muchas ideas centran el accionar político de los Gobiernos Locales (Intendencias, Municipios, etc.) más allá del Estado Central. Qué nivel de competencias tienen para lograr un mayor desarrollo local y social es importante para comprender hasta qué punto pueden actuar en el ámbito de la gestión pública participativa, ya que no es suficiente con gobernar, sino también resulta indispensable la participación ciudadana en el debate, la consulta y la resolución dentro de las decisiones de las políticas públicas.

**Sociedad Civil y Estado: elementos para una Esfera Pública No Estatal.**

Existe una discusión acerca de si el Estado es quien debe impulsar la participación mediante mecanismos participativos y de autogestión (gestión pública participativa), o si el Estado debe gestionar la participación mediante reglamentos obligados a cumplir por la ciudadanía (gestión de la participación).

La posición que se desarrollará en este trabajo estará referida a la idea de gestión pública participativa. Pero antes resulta necesario indagar en este apartado acerca de la forma de intervención tanto de la Sociedad Civil como del Estado/Gobierno dentro de una esfera pública no estatal.

Según Baiocchi, esfera pública no estatal “es una instancia de discusión pública y no individual”, lo cual permite analizar el nivel de debate, la solución de conflictos, las reglas y procedimientos, los

participantes, el interés general, etc. O sea, es el espacio de interacción social.

A lo anterior, le sigue aclarar que en esa esfera pública no estatal no suele participar el grueso de la población, porque justamente el nivel de participación ciudadana depende mucho de cada contexto social en cada ciudad. Por eso también vale aclarar que son las redes sociales, o sea las ONG y demás OSC junto con los ciudadanos independientes, los partidos políticos, las asociaciones privadas que se involucran, etc, los que forman la Sociedad Civil; ciudadanos formadores de ciudadanía. El resto de la sociedad vive tras su situación personal.

Por lo tanto, es la Sociedad Civil uno de los elementos constitutivos dentro de esa esfera pública no estatal la que hace política y participa activamente.

Para citar un ejemplo, vale recordar el estallido social del año 2001 en la Argentina. Ese estallido social (en parte provocado políticamente y en parte por reacción voluntaria) reunió a los vecinos en asambleas populares en los barrios a fin de pensar nuevas alternativas para enfrentar lo que se venía.

Sobre esas asambleas, Pablo Rieznik dice que “la impresión dominante (...) es que la causa decisiva que explica el levantamiento popular (...) es la brecha abierta entre representantes y representados. Las propias Asambleas, entonces, plantearían inclusive una salida superadora a tal contradicción al abrir el pasaje de una democracia representativa a una participativa, en la cual el signo dominante sería la horizontalidad de la relación entre sus protagonistas, así como la recreación entre ellos de lazos de solidaridad y confraternización humana”

Otro de los elementos constitutivos es el Estado. Desde el punto de vista que venimos analizando, el Estado no puede ser un mero garante de la Sociedad Civil sino más bien un impulsor de prácticas y mecanismos que contribuyan desde el ámbito de las políticas públicas a fortalecer, promover y concientizar sobre la participación de la Sociedad en su totalidad. O sea, romper el límite del nivel de ciudadanos participativos para ampliar la esfera pública no estatal.

Si bien la Sociedad Civil también debe contribuir con sus prácticas democráticas y cotidianas a involucrar más gente, es el Estado quien, con sus recursos, debe ampliar el espectro de participación ciudadana.

Impulsar mecanismos de participación equivale a decir pensar instancias de consulta, debate y resolución (como circuito constante) para incentivar a los ciudadanos a participar de programas y actividades públicas con el objeto de que ellos mismos sean quienes decidan la orientación y el destino de las medidas económicas, sociales y políticas.

Justamente, la esfera pública no estatal (Sociedad Civil + Estado) promueve la participación en el marco de las decisiones acerca de las políticas públicas, de aquello que aqueja a todo el mundo, a lo compartido. Y el Estado debe tener una fuerte presencia allí.

Por lo tanto, estas cuestiones nos llevan a pensar en por qué surge la necesidad de repensar algunos conceptos que han existido siempre. Por qué es necesaria la participación ciudadana y por qué son necesarios mecanismos de participación impulsados desde el Estado (todo ello: gestión pública participativa).

Y una de las razones es la crisis de representación política e institucional que se viene dando hace tiempo. El representante no representa y la ciudadanía se vuelve necesariamente activa. A partir de ello surge “una transformación de la autoridad estatal y la emergencia de una estrategia de ciudadanía en la que tanto la problemática de la participación ciudadana como la de la descentralización tendrán un lugar central”

Este análisis se puede estudiar mucho mejor empíricamente en casos de gobiernos locales, por

ejemplo, el caso de Porto Alegre, Brasil, y la instalación del Presupuesto Participativo como nueva forma de gobernar.

Gestión Pública Participativa: una nueva forma de gobernar.

Si bien el concepto que se busca desarrollar es muy amplio para finalizar su alcance en este trabajo, es inevitable para el campo de la Ciencia Política proponer ideas que contribuyan a pensar en una forma alternativa de manejar y decidir sobre los recursos que cuenta cualquier erario público.

En el apartado anterior, se había mencionado descriptivamente la constitución de una esfera pública no estatal, en la cual se vinculan y relacionan tanto la Sociedad Civil como el Estado.

Ahora bien. Surgen muchos interrogantes a la hora de estudiar de qué forma (herramientas, mecanismos, campañas, discursos, reformas, etc.) la gestión de un gobierno puede transformarse en el marco de una Democracia Participativa, más allá de la transparencia y el control cívico.

En principio, se deberían tener en cuenta ciertos elementos que contribuyan a fortalecer un ámbito propicio para el ejercicio de la gestión pública participativa.

Es necesario que los habitantes dejen de tener un rol pasivo y de beneficiarios para ser verdaderos ciudadanos, y generar la participación en proyectos en el marco de la Sociedad Civil. Porque las condiciones y el clima alrededor del ejercicio ciudadano son los hechos que definen los límites y el potencial de participación así como la efectividad de las iniciativas desarrolladas.

Una gestión pública participativa precisa cinco conceptos para relacionar y desarrollar: redes sociales, recursos, comunicación, información y negociación.

Siguiendo la misma línea, y siempre teniendo en cuenta el ámbito de la esfera pública no estatal, la gestión pública participativa “convoca a la ciudadanía a discutir y elaborar las prioridades presupuestarias de la gestión pública, a través de diversas instancias participativas, como asambleas, foros, comisiones, etc, y de alcances consultivos, deliberativos e incluso resolutivos en el presupuesto...”

Por último, es importante mencionar algunos casos de aplicación del Presupuesto Participativo como primera práctica trascendente a nivel global, que nació en Porto Alegre a fines de los `80 y se extendió no sólo por América Latina sino por toda Europa.

Presupuesto Participativo: construyendo ciudadanía

El Presupuesto Participativo es una herramienta básica y fundamental para el desarrollo de la Democracia Participativa, y una nueva forma de hacer gestión pública.

Así, Romero nos dice “el Presupuesto Participativo es un proceso que permite una radicalización democrática, donde los ciudadanos no delegan la gestión pública, participando desde un espacio público no estatal en las decisiones políticas del Estado. Esto abre paso a mecanismos de consulta como los plebiscitos, referéndums, consultas populares, audiencias públicas, tribunas populares, etc. Esa es la base para la construcción de una Democracia Participativa”.

Nació en Porto Alegre, en 1989 cuando el PT llega al poder en vísperas de repensar el rol del Estado y de la Sociedad Civil. Más allá de su estrategia de atrapar a ciertos sectores de la población, se convierte en una maravillosa herramienta de construcción social, cultural, económica y política. Además del caso porteño, rosarino, colombiano (donde la instalación del Presupuesto Participativo logró disminuir los niveles de violencia por la inclusión en el proceso de sectores marginados), etc.,



es interesante mencionar casos más alejados de nuestro continente, para demostrar que es una práctica mundial.

Giovanni Allegretti y Carsten Herzberg creen que el Presupuesto Participativo “se trata de experimentos concebidos para involucrar a los ciudadanos en la construcción de las prioridades de gasto de las administraciones públicas mediante la organización de ciclos anuales de reuniones públicas y el suministro de otras herramientas de apoyo al perfeccionamiento paulatino de las opciones que se incluirán en los documentos de planificación”

Los autores mencionan en su investigación caso de ciudades europeas con Presupuesto Participativo:

Francia (Saint Denis, Bobigny, Morsang-sur-Orge, etc.)

Alemania (Vlotho, Umstadt, Emsdetten, Esslingen, Rheinstetten, etc.)

Nueva Zelanda (Christchurch, etc.)

España (Cataluña, Andalucía, Barcelona, Albacete, Córdoba, Sevilla, etc.)

Italia (Nápoles, Venecia, Roma, Milán, Vimercate, Inzago, etc.)

Cada uno de esas ciudades ha ido aplicando su propio Presupuesto Participativo, según la población, el liderazgo político, el contexto histórico, la situación económica, etc.

En el contexto latinoamericano, los casos más salientes son:

Brasil (Porto Alegre, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Acre, Rio de Janeiro, Belem, Belo Horizonte, Concordia, Constantina, Gravataí, etc.).

Argentina (Buenos Aires, Rosario, Resistencia, Río Cuarto, La Plata, Chascomús, Morón, etc.)

Uruguay (Montevideo, etc)

Ecuador (Quito, etc)

Colombia (Medellín, etc)

Otros.

**Democracia Participativa: una forma de vivir**

En el intento de contribuir con aportes desde la Ciencia Política, la Democracia Participativa se presenta como un proyecto alternativo a la situación actual, de crisis del sistema político, institucional.

Existen dos posiciones al respecto: algunos sostienen que la representación ya no alcanza para satisfacer las necesidades de la población y hacer política desde la concepción del gobierno como representante del pueblo, y no como gobierno del pueblo. Que las instituciones políticas hicieron crisis y son poco confiables. Que la población se convirtió en mero espectador de lo que sucede en el espacio político.

Entonces, la Democracia Participativa resulta ser una alternativa superadora a la Democracia Representativa, en la cual la ciudadanía es la nueva protagonista de las decisiones públicas.

Otros sostienen que no hay crisis de representación sino de participación. El punto es que los niveles de información, de educación, de interés, etc, por parte de la ciudadanía han superado las instancias de participación clásicas. Uno de los fenómenos que contribuyen a esto es el avance de la globalización y los medios de comunicación.

Por lo tanto, la misma ciudadanía es la que exige mayor participación e interés en los asuntos públicos. No hay crisis por no representación, sino por rupturas y surgimientos en la política y la sociedad. “(...) nos encontraríamos ante una crisis generada por cambios en los ciudadanos y en la política y que supone ante todo nuevos retos y oportunidades, que deben y pueden ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía”.

En definitiva, y teniendo en cuenta las dos concepciones, el resultado que se puede obtener es que al menos es indispensable repensar y reflexionar acerca del rol de la ciudadanía y del Estado.

Sociedad Civil y Estado, en el ámbito de una Esfera Pública No Estatal, con una nueva forma de gobernar en la Gestión Pública Participativa, con mecanismos de participación ciudadana como el Presupuesto Participativo, todo ello englobado en la Democracia Participativa como una nueva forma de vivir, nos hace pensar que algunas maneras de hacer política y de gobernar ya no alcanzan (o no son suficientes) para salir de las crisis generalizadas.

## Bibliografía

Allegretti, Giovanni y Herzberg, Carsten. El retorno de las carabelas: los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo.

Baiocchi, Gianpaolo. Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance. University of Massachusetts, Amherst.

Font, Joan. Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías.

Landau, Matías. “Cuando la autoridad estatal de constituye en una cuestión” en Política y participación ciudadana. Ed. Miño y Dávila Editores, 2008

Rieznik, Pablo. ¿Qué son las Asambleas Populares? Razón y Revolución, Nro. 10, primavera de 2002, reedición electrónica: <http://www.razonyrevolucion.org/textos/revryr/luchadeclasses/ryr10-15-rieznik.pdf>

Romero, Ricardo (Comp.) “Presupuesto Participativo Porteño en el contexto latinoamericano” en Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño. Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno. Ed. Cooperativas. 2004

Romero, Ricardo. Presupuesto Participativa en Rosario y Buenos Aires: visiones sobre su aplicación. Trabajo presentado en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo de las Ciudades, Porto Alegre, Brasil. 2008

William, Reuben. Civic engagement for development. Creating an enabling environment for civic engagement in development: a world bank perspective. Noviembre, 2000.

# **A Democracia na Venezuela: o poder nas mãos do povo**

*Cláucia Piccoli Faganello; Míriam Albanus; Natália S. Prates da Cunha*

Coordenador: Aragon Érico Dasso Júnior

claucia.f@gmail.com

miriam\_albanus@hotmail.com

nataliapratesdacunha@yahoo.com.br

Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter)

Porto Alegre, Brasil

## **INTRODUÇÃO**

O Estado ultraliberal apóia a democracia meramente representativa, aquela onde o povo delega através do voto, poderes a seus representantes, que tomam todas as decisões. Esse modelo democracia é empregado na maioria dos países que atualmente adotam o regime ultraliberal (capitalismo),

aquele que é considerado universal. Para o ultraliberalismo, a democracia e as desigualdades, são compatíveis, mas isso só é possível quando se trata de uma democracia representativa. Contudo, é inconcebível falar em democracia como designada na sua origem grega em que significa o poder do povo, apenas através da representação. Para alcançarmos à democracia no seu sentido original é preciso que se agregue o conceito de participação, onde o povo participa de forma efetiva, tendo o poder de mudar e não apenas delegando seus poderes à representantes. Parece-nos que a Venezuela está conseguindo alcançar o modelo ideal, através do amplo acesso da população aos mecanismos de participação popular, sendo por isso que este estudo se justifica.

No país incorporou-se ao discurso político a idéia da participação efetiva do povo, o que permite a concretização do modelo contra-hegemônico de democracia. Assim, busca se distanciar do modelo imposto pelo ultraliberalismo. O objetivo principal desse artigo é analisar a Constituição vigente na Venezuela, considerando como fundamental ponto de análise os mecanismos de participação garantidos àquela população em sua carta constitucional. E como objetivos específicos: verificar se há uma democracia efetiva nesse país e analisar os sistemas democráticos e os instrumentos de participação popular previstos na Constituição.

Dessa forma, o presente estudo trás à baila a discussão acerca do conceito de democracia, diferenciando a democracia dita formal da democracia com conteúdo, eis que tal apontamento é indispensável para que se possa discutir o tema proposto. Para essa discussão usaremos o método analítico-histórico. Deste modo, pretende-se determinar o que se entende por democracia real, ou seja, a democracia contra-hegemônica e verificar a relevância desse estudo do processo constituinte desse país.

## **1 Democracia: modelos hegemônicos e contra-hegemônicos**

### **1.1 Democracia hegemônica**

O discurso em nome da democracia é bastante familiar na América Latina, nesse século, e também em muitos países do mundo. Discursar sobre a democracia tornou-se prática de quase todos os governos mundiais que almejam ganhar eleições, mas um mero discurso nada significa. O que se deve questionar é se realmente se trata de uma verdadeira democracia o modo com o qual representantes governam países que apresentam o regime democrático como sua característica principal. Para isso basta uma pergunta: O que é democracia? A concepção convencional ou hegemônica a respeito do sistema democrático diz que a democracia é representativa, ou seja, periodicamente o povo deve ser convocado para que através do voto escolha representantes que

serão seus porta-vozes durante todo o mandato. Essa corrente também é chamada de democracia liberal ou burguesa.

Na “democracia representativa”, o governo pelo povo continuou a ser o principal critério da democracia, ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e povo esvaziado de conteúdo social. No século seguinte, o conceito de democracia iria se distanciar ainda mais de seu significado antigo e literal. (WOOD, 2003)

A isso se resume essa concepção: a uma formalidade vazia de conteúdo. Essa corrente costuma ser ensinada como se fosse a única possibilidade de democracia. Esse conceito relaciona democracia com ultraliberalismo, como se só em governos liberais a democracia existisse. Na sociedade existe um grupo que exerce sua dominação através do Estado e da sociedade civil, o Estado representando a força e a sociedade civil representando o consenso através dos aparelhos privados de hegemonia. Esses aparelhos reproduzem a hegemonia da classe dominante como valores de conduta, morais, religiosos, políticos, sociais, etc (GRAMSCI, 1987). Dessa forma, os valores da classe hegemônica são vistos como valores da própria sociedade, dificultando a dissociação da ideologia da classe hegemônica e o verdadeiro conceito de democracia.

## **1.2 Democracia contra-hegemônica**

Em se tratando do conceito de democracia contra-hegemônica, pode-se dizer que se refere a uma doutrina que aponta a democracia como um sistema mais interativo, com participação popular direta.

A principal diferença entre as duas correntes democráticas reside principalmente na participação cidadã. Enquanto os hegemônicos acreditam ser a democracia um instrumento meramente regulatório, os contra-hegemônicos defendem tal instituto como uma ferramenta de participação popular.

Enfim, uma democracia contra-hegemônica utiliza-se dos principais legados deixados pelo Sistema Democrático adotado na Grécia Antiga, onde não existia “o conceito de Estado como algo distinto da comunidade de cidadãos.” (WOOD, 2003). Assim, a participação cidadã acabou por se firmar como o principal ícone da democracia contra-hegemônica, enquanto a representação resume os anseios da corrente adversa. Dessa forma é possível se entender que “nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia.” (BOBBIO, 2000). Afinal, para um opositor à participação cidadã, a democracia arraigada nos padrões da Grécia Antiga, desprovida de qualquer preceito liberal, realmente pode parecer excessiva.

## **1.3 Participação cidadã e participação política**

A participação cidadã, como se pôde depreender é a principal idéia defendida pelos democratas contra-hegemônicos. Conviver e participar são características naturais do homem e, por isso, figuram como peças essenciais à sociedade. Pode-se dizer que “a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade” (BORDENAVE, 1983) e:

garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversação de fundos. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade. (BORDENAVE, 1983)

Enfim, para uma administração de qualidade, que corresponda aos anseios sociais da maioria é preciso haver o instituto da participação social, garantindo dessa forma um equilíbrio inexistente em governos estritamente representativos.

#### **1.4 Mecanismos constitucionais de participação política**

Assim como a participação é indispensável para a vida humana, ela também se mostra essencial à administração social. Afinal, um Estado é, antes de mais nada, a sua sociedade.

A participação popular na gestão pública é essencial ao equilíbrio social, uma vez que é o único meio pelo qual, várias opiniões conseguem se coadunar seguindo por um caminho, de certa forma, impessoal. Esse poder de se auto gerir em assuntos que tratem de interesse comum e coletivo é entendido como participação política:

Participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais. Isso não quer dizer que a participação política só é real quando leva imediatamente à obtenção de todo resultado desejado. Os interesses particulares dos indivíduos e dos grupos participantes podem ser conflitantes, como também podem ser divergentes as concepções do bem comum. Isso obriga as atitudes de conciliação e muitas vezes só permite avanços gradativos no sentido de algum objetivo político. (DALLARI, 1984)

Então, é a partir destes mecanismos de participação política popular, que constam nas Constituições, que são dissociados os países com democracia meramente formal ou aqueles que possuem uma democracia material ou com conteúdo. Quanto mais democracia participativa, mais existe a participação efetiva do povo na tomada de decisões. Nas Constituições em análise se encontram os quatro mecanismos de participação popular: referendo, consulta popular, cabildoabierto ou cabildo popular e revocatoriadel mandato.

O sufrágio universal é um dever e um direito, que todos os cidadãos possuem. Em alguns lugares o voto é facultativo e em outros é obrigatório. O sufrágio é o direito, e o voto representa o instrumento para a concretização do mesmo. (SILVA, 2002). O voto é secreto, direto e tem valor igual. Na democracia formal esse é o único mecanismo de participação concreta, ou seja, poder votar é a máxima da democracia liberal. Já na democracia participativa é apenas um dos mecanismos de participação popular utilizados.

O plebiscito é convocado pelo Presidente da República quando este crê conveniente em virtude de uma decisão que tenha que tomar, e decide saber o que o povo quer que seja feito a respeito. O tema que aborda é normativo ou político. O referendo é a convocação do povo para que aprove ou não um projeto de lei, ou revoguem ou não uma lei vigente. O referendo pode ser nacional, estadual ou municipal, dependendo da localidade em que seja convocado.

A iniciativa popular gera para o Poder Público a obrigação de debater o projeto, sem que tenha que ser aprovado como apresentado, pois pode ser modificado e inclusive negado em sua totalidade.

(...) enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. É um instituto que, quando bem estruturado, dá força de voz à soberania popular. (AUAD, 2009)

A consulta popular é um mecanismo de participação popular em que o povo é convocado para que decidam a respeito de um assunto de vital importância. Essa consulta pode ser nacional,

estadual ou municipal. No caso de ser uma consulta de abrangência nacional o Presidente da República com o aval do Congresso e aprovação dos Ministérios é o encarregado de consultar o povo no tocante a um assunto que seja importante a toda a nação. Quando for estadual o encarregado é o governador e no caso de ser municipal é o prefeito. Na Constituição brasileira não se contempla essa forma de participação popular, trazendo assim uma limitação para a democracia participativa.

O cabildoabierto ou cabildo popular se dá em municípios, localidades e comunidades. A administração local deve analisar propostas da comunidade em sessões em que compareçam representantes do povo local. Devem ao menos realizar duas sessões analisando propostas da comunidade. Para que o cabildoabierto seja realizado um número de eleitores da localidade devem apresentar a proposta para a administração, o número de eleitores varia conforme a Constituição.

A revocatoriadel mandato, conhecido no Brasil como recall é um mecanismo de participação popular que dá direito aos cidadãos de revogarem o mandato que conferiram a um político. Procedese então a uma consulta com os eleitores sendo necessária uma porcentagem determinada para que o mandato seja revogado, conferindo ao político o direito à ampla defesa. (AUAD, 2009)

## **2. Direitos fundamentais**

Em síntese, entende-se por Direitos Fundamentais aquelas garantias que determinam o homem enquanto cidadão, ou seja, aquelas prerrogativas inerentes à pessoa humana, inerentes à própria condição humana, constituindo direitos subjetivos.

É importante que se frise a necessidade da positivação dos Direitos Fundamentais dentro das Cartas Constitucionais dos Estados, haja vista a necessidade do efetivo alcance ao cidadão de tais garantias, assegurando a materialização destas prerrogativas, eis que não se pode deixar de considerar a evolução histórica no que se refere ao próprio conceito de Direitos Fundamentais ou a própria idéia de humanidade.

A evolução histórica na luta do homem pelos direitos fundamentais teve como marco fundamental a Declaração Francesa dos Direitos do Homem de 1789. Surgem, assim, os direitos fundamentais de primeira geração, os quais são determinados, pelo gênio político francês, calcados pelos princípios institucionalizados naquela revolução, quais sejam, liberdade, igualdade e fraternidade (BONAVIDES, 2003), representando, assim, os direitos civis e políticos dos cidadãos, posteriormente, quanto aos direitos fundamentais de segunda geração, conforme ensina o autor, são os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos da coletividade.

A evolução dos direitos fundamentais constituiu o que se determina de direitos fundamentais da terceira geração, a qual é inspirada no sentimento de fraternidade e solidariedade, e esses direitos atendem, sobretudo, não os indivíduos em si, mas sim os grupos de indivíduos, como a família, o povo, a nação e a própria humanidade (BOBBIO, 1992).

Finalmente, os direitos fundamentais de quarta geração, que nascem de um processo de globalização e edificação do ultraliberalismo<sup>1</sup>, abarcando de modo mais concentrado as populações marginalizadas, configurando-se assim no direito à democracia, o direito à informação, e o direito ao pluralismo. (BONAVIDES, 2003)

## **3 Venezuela**

<sup>1</sup> A utilização do termo “ultraliberalismo” ao invés de “neoliberalismo”, justifica-se pelos argumentos utilizados por Aragon Érico Dasso Júnior, “não obstante a disseminação que o termo neoliberal atingiu, o mesmo não é o mais apropriado, pois historicamente, o liberalismo como projeto de dominação nunca cessou. Portanto, não há nenhum (ou quase nenhuma) novidade substancial nos liberais contemporâneos que justifique o prefixo neo”.(DASSO JR. Aragon Érico. Reforma do estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras. 2006. 460 folhas. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006, p. 48). Em face do exposto, nesta exposição, será adotado apenas o termo “ultraliberal”.

### 3.1 História política recente

A Venezuela vive um período ditatorial de 1950 até 1958, considerada uma ditadura autoritária e personalista, que silenciou os movimentos de oposição proibindo que os principais partidos políticos tanto de direita como de esquerda se manifestassem, os membros da oposição foram torturados, assassinados e enviados ao exílio. Em 1958 é restabelecida a democracia representativa, porém são 40 anos de corrupção onde se alternam no governo dois partidos, o social-democrata e o democrata-cristiano. Os presidentes desta época são: Wolfgang Larrazábal (1958-1959), Edgar Sanabria (1959), Rómulo Betancourt (1959-1964), Raúl Leoni (1964-1969), Rafael Caldera (1969-1974), Carlos Andrés Pérez (1974-1979), Luis Herrera Campins (1979-1984), Jaime Lusinchi (1984-1989), Carlos Andrés Pérez (1989-1993), Octavio Lepage (1993), Ramón José Velásquez (1993-1994) y Rafael Caldera (1994-1999).

Esses anos estiveram marcados por uma democracia essencialmente hegemônica, voltada principalmente para os propósitos do ultraliberalismo, no qual os interesses dos cidadãos não foram priorizados e as necessidades mais básicas, como saúde e educação foram ignoradas para que fossem implantados programas ultraliberais que dessem atenção aos interesses das oligarquias e dos grandes empresários nacionais e internacionais, com interesse principalmente no petróleo venezuelano. Esse período de grande insatisfação popular com a democracia formal empregada na Venezuela culminou no levantamento popular de 27 e 28 de fevereiro de 1989, nas ações militares de 4 de fevereiro e 27 de novembro de 1992 e na eleição de Hugo Rafael Chávez em 6 de dezembro de 1998. As ações militares de 1992 são relevantes para esse estudo, pois tiveram enorme influência do atual presidente deste país, um ex-coronelpára-quedista com altíssimos níveis de popularidade e um apoio imenso na Venezuela. Em 4 de fevereiro de 1992, o então coronel Hugo Chávez comanda uma invasão ao Museo Histórico de La Planície, uma tentativa de Golpe Militar, que em doze horas estava fracassado. Chávez se rendeu e assumiu a responsabilidade pelo movimento na condição que pudesse se dirigir ao povo pela televisão. Por esse ato cumpriu dois anos de prisão. Muitos acreditam que “el discurso de la derrota fue El primero de La campañaelectoral que lollevó a la presidencia de la República menos de nueveañosdespués”.(MARQUEZ, 2007).

O atual presidente da Venezuela Hugo Chávez obteve resultados surpreendentes na eleição que o levou a presidência em 6 de dezembro de 1998, foi eleito com 57% dos votos. E declarou que se trata “de una victoria de todos aquellos que, em América Latina, construyen alternativas al neoliberalismo”(OUALALOU, 2008). Seu primeiro mandato foi caracterizado pela convocação da Assembléia Constituinte que resultou na aprovação da atual Constituição. Em 2001 Chávez deu os primeiros passos em direção a uma política mais radical, principalmente em relação ao petróleo e à reforma agrária e isso foi o suficiente para que surgisse uma oposição feroz ao seu governo. E essa oposição, composta em 2002 intentou golpe contra o governo Chavista, que só sobreviveu a isso graças a mobilização popular que o exigiu de volta ao poder:

Ciente de que só se manteve no poder pela mobilização popular, foi realizada uma série de políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida das classes populares no país, com destaque para um enorme investimento em saúde (Missão Barria Adentro) e educação (Missões Ribas, Robinson e Sucre). O que criou, segundo a Revista Carta Capital, resultados impressionantes: no ensino médio, por exemplo, a taxa de escolaridade passou de 21,2%, em 1998, a 33,3%, em 2006(OUALALOU, 2008). Em 10 anos de governo, a taxa de pobreza caiu de 44% para 28% da população, e a população entende isso como um dever do Estado e não um presente do governo Chávez como denuncia a oposição. Após o sucesso das Missões, são criados os Conselhos Comunais em abril de 2006, os quais reúnem entre 200 a 400 famílias, com o propósito de fazer cada comunidade escolher as suas prioridades para o futuro, pois entende-se que ninguém melhor do que o povo para conhecer suas necessidades. Os conselhos comunais são aprovados por 63% da população (DATANALISIS, 2009). Em 2009, pela segunda vez o governo de Hugo Chávez propôs

uma mudança na Constituição da Venezuela, mas dessa vez obteve sucesso na sua proposta, que em 2007 não foi aprovada. Com 54,9% dos votos a favor, foi aprovado por referendo à reeleição indefinida para todos os cargos eletivos. (COSTA, 2009).

### **3.2 Caracterização do Estado Venezuelano**

Na Venezuela existem aproximadamente 26.127.351 habitantes (dado de 2004), são falados de 31 línguas indígenas e o idioma oficial é o castelhano, tem, ainda, como principais atividades econômicas a agricultura, a pesca, a mineração, a avicultura e a exploração da indústria petroleira.

A Carta Magna deste país já refere no artigo 2º sobre a forma do Estado, que é democrática e social. E no seu artigo 6º expressa que o governo da Venezuela será “siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

### **3.3 Processo constituinte**

O processo constituinte na Venezuela ocorreu de forma rápida, pois não foi fruto de um projeto político, resultou da vitória de Hugo Chávez, que após se eleger num ato que ficou conhecido com a “refundação da pátria” convocou uma Assembléia Constituinte em 25 de julho de 1999 com o objetivo principal de discutir questões essenciais ao povo venezuelano num amplo processo participativo, que culminou na aprovação da nova Constituição mediante Referendo no dia 15 de dezembro 1999 (DUPRET, 2007).

A nova Carta inovou em diversos aspectos, pois garante a liberdade econômica (artigo 112), a propriedade privada (artigo 115), responsabiliza o Estado pelas políticas comerciais e pela defesa das indústrias nacionais (artigo 301), reserva ao Estado a atividade petroleira e outras de caráter estratégico (artigo 302), atribui ao Estado o papel de dirigir e desenvolver uma agricultura sustentável e a segurança alimentar (artigo 305) e garante direitos econômicos e sociais, como a saúde, a educação e a segurança social (artigos 76, 83, 84 e 85). E também se mostrou abrangente no que tange aos direitos humanos, pois além de escolher como idioma oficial o castelhano (artigo 9º), preocupa-se com os povos indígenas nos artigos 119, 120, 122, 123, 124 e 125. Como principal mudança apresenta várias formas de participação popular em um regime que consegue combinar formas tradicionais de democracia hegemônica, modelo já esgotado, e de democracia contra-hegemônica.

### **3.4 Mecanismos de participação popular**

A principal mudança da atual Constituição Venezuelana em relação às anteriores diz respeito às várias formas de participação popular que são nela definidas, conseguindo alcançar um regime político que mescla formas tradicionais da democracia representativa implementada pelo modelo ultraliberal, como a separação dos poderes e a eleição de autoridades executivas e legislativas nos níveis municipais, estaduais e nacionais, com formas de democracia direta, descrita na Constituição como uma democracia “participativa e protagônica”. A Carta Magna venezuelana separa o Capítulo IV para tratar dos direitos políticos (Primeira parte) e do referendo popular (Segunda parte), e no artigo 62 deixa claro que todos os cidadãos tem o direito de participar livremente dos assuntos políticos, diretamente e por meio dos seus representantes eleitos.

No artigo 63, mantêm a forma de democracia anteriormente adotada na Venezuela, a democracia hegemônica, representativa, positivada através de sufrágio que será exercido com “votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”.

Outra inovação é o controle social, apresentado no artigo 66, que possibilita a cidadã fiscalizar



as atividades estatais através da necessidade que: “sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado”. Como forma de participação popular direta, apresenta no artigo 70, a eleição de cargos públicos, o referendo, a consulta popular, a revogatória do mandato, as iniciativas legislativas, o cabildoabierto (assembleia de cidadãos).

Quanto à segunda parte do Capítulo IV, que se refere ao Referendo a Constituição pontua o artigo 71, que as matérias de especial transcendência nacional podem ser submetidas ao referendo, por iniciativa do Presidente e do Conselho de Ministros, por acordo da Assembleia Nacional, e aprovados pelo voto da maioria dos integrantes ou por iniciativa de mais de 10% da população votante.

Complementa no artigo 73 que “aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea”, serão submetidos a referendo popular. E inova no artigo 72 quando afirma que todos os cargos de eleição popular são revogáveis, com a condição que tenha sido cumprido metade do mandato ao qual foi eleito.

## **CONCLUSÃO**

A análise acima exposta demonstra que a atual Carta Constitucional da Venezuela é produto de um processo histórico vivenciado pelo país nos últimos cinquenta anos, uma vez que a nação venezuelana sofreu durante muitas décadas com a influência do ultraliberalismo, do capitalismo e da exploração de seu povo por uma minoria elitista, fatores que sacrificaram aquela população ao longo de todo esse tempo, culminando, assim, na insatisfação popular e no ativismo social.

Ao desconsiderar as necessidades do povo da República Bolivariana, os governos ultraliberais anteriormente estabelecidos acabaram por mobilizar os movimentos das classes sociais desprovidas e discriminadas, acarretando numa a conscientização popular e tornando, assim, o conceito de democracia formal insatisfatório e incitando o reclame da população por uma efetiva democracia, uma democracia com conteúdo.

Após anos de exclusão social, baixa qualidade de vida, baixo nível de instrução e alta exploração do proletário, bem como das riquezas naturais e da mão de obra deste país, não é estranho que este povo tenham visto a necessidade da participação popular em seu governo, uma vez que tal mecanismo obriga os governantes a praticar o debate na tomada de decisões importantes com a própria população, que é quem efetivamente tem interesse na administração pública.

Os governos anteriores aos mandatos de Hugo Chaves, tiveram grande dificuldade em estabilizar seus mandatos, conduzindo governos de curta duração, com uma administração turbulenta e insatisfatória, uma vez que não atendiam ao povo como um todo, trabalhando em prol de uma elite minoritária, exploradora e individualista.

A tomada do governo por uma representação esquerdista, no caso em pauta: Hugo Chaves, que possuía uma plataforma de administração que levava em conta a opinião popular, acabou por estabelecer uma administração mais edificadas, duradoura e sólida, eis que possibilitam a oitiva do cidadão, garantindo ao povo a possibilidade de explanar suas necessidades e prioridades.

O processo constitucional deste país se caracterizou por uma efetiva participação popular, construindo-se de modo hábil, rápido e objetivo, uma vez que, como já referido, oriunda de uma vontade de reforma verdadeira, tendo como escopo a própria participação cidadã e não se revestindo de um mero projeto político.

Na medida em que a carta constitucional deste país garantiu à população o poder de opinião, possibilitando o debate de questões atinentes à administração pública, vivenciou-se uma situação que muito se aproxima do que se entende por democracia, de modo a garantir a todo e qualquer cidadão a efetiva importância que se deve ter quando se contextualiza um estado democrático de direito.

Assim, é importante lembrar, ainda, que o povo da Venezuela não vê em seu atual presidente um “visionário salvador”, uma vez que as conquistas desta pátria, no que se refere à participação popular e democracia representativa, se deu em virtude de uma coletividade, de uma vontade popular, de uma luta acirrada contra o modelo ultraliberal, o qual se manteve durante tantos anos.

Nessa esteira, frise-se que os mecanismos que participação popular garantidos na constituição aqui estudada estão assegurados pela própria população, eis que o verdadeiro poder de governar encontra-se na mão da maioria, a qual tratou de proteger estas prerrogativas com o escudo da constitucionalidade.

O presente estudo atentou-se unicamente aos mecanismos de participação popular contidos na Constituição, porém sabe-se que qualquer sociedade é composta por contradições e pluralismo e que no processo democrático muitas questões surgem e justamente essas questões é que vão avaliar a democracia de um país. Isso explica os conflitos surgidos atualmente na Venezuela, como a questão da energia, da mídia e das manifestações populares, que sendo acontecimentos recentes ainda carecem de um desfecho para uma reflexão mais aprofundada.

Se passadas as crises, os mecanismos de participação popular continuarem vigentes e forem até mesmo aprimorados, então sim dizer-se-á que a democracia efetiva se consolidou e que a participação direta do povo na tomada das decisões contribui de modo eficaz na solução dos problemas de um país. Visto que, em alguns países de democracia estritamente representativa verifica-se um estado constante de crise, em que a população não tem acesso direto às decisões, mas apenas oportunidade de participar em eleições em que são utilizados diversos meios de alienação por parte dos governantes. Nesses países os problemas seguem sempre os mesmos, tornando-se parte do cotidiano do povo que passa a ver essas carências como naturais e perpétuas, com debates pobres e sem possibilidade de concretização. Então, se na Venezuela os problemas de fato vierem a ser resolvidos será uma vitória da democracia efetiva.

## **Referências Bibliográficas**

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 5ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo:Malheiros, 2004.

BORDENAVE, J. E. D. O que é participação. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7ª Edição. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Disponível em: <http://www.constitucion.ve/>. Acesso em 09/08/09.

COSTA, Antonio Luiz M. C. A revolução sou eu. In: Revista Carta Capital, 25 de fevereiro de 2009, São Paulo, Edição 534.

COSTA, Wagner Veneziani e AQUAROLI, Marcelo. Dicionário jurídico. 9ª edição. São Paulo: Madras, 2007.

DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: UNB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política? 1ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DASSO, Aragon Érico Júnior. As novas constituições latino-americanas do século XXI: os casos da Bolívia, Equador e Venezuela. In: XXI Congresso Mundial de Ciência Política (IPSA), Santiago. 2009

DUPRET, Paul-Émile. Fiesta democrática em Venezuela. In: El fenómeno Hugo Chavez La Revolución Venezolana. Selección de artículos de Lê Monde Diplomatique, Santiago, Editorial Aón Creemos em los Sueños, 2007.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

INSTITUTO DATANALISIS. Disponível em: [http://www.datanalisis.com/website/site/p\\_contenido.asp](http://www.datanalisis.com/website/site/p_contenido.asp). Acesso em 09/08/09 de agosto de 2009.

LEMOINE, Maurice. Golpe de Estado abortado em Caracas. In: El fenómeno Hugo Chavez La Revolución Venezolana. Selección de artículos de Lê Monde Diplomatique. Santiago, Editorial Aón Creemos em los Sueños, 2007.

MÁRQUEZ, Gabriel Garcia. El Enigma Chávez. In: El fenómeno Hugo Chavez La Revolución Venezolana. Selección de artículos de Le Monde Diplomatique. Santiago, Editorial Aón Creemos em los Sueños, 2007.

OUALALOU, Lamia. Uma década de Chávez. In: Revista Carta Capital, 26 de novembro de 2008, São Paulo, Edição 523.

NUN, Jose. A democracia e a modernização trinta anos depois. Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 27. São Paulo, 1992.

ROSENMANN, Marcos Roitman. Lasrazones de la democracia. 3º Edição. Madri: Editorial Sequitur, 2003.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 22º Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2003.

WOOD, Ellen Meiksins. Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

# **La “Ciudad Educadora” como proceso de formación ciudadana: el caso de Medellín con el Presupuesto Participativo**

*Alejandro Pimienta Betancur*  
alejopimi@hotmail.com  
Universidad de Antioquia  
Medellín - Colombia

## **Resumen:**

La presente ponencia identifica que en Medellín, especialmente durante las alcaldías de Sergio Fajardo (2004-2007) y la actual de Alonso Salazar (2008-2011), se configura un proyecto político de Ciudad Educadora que se enmarca en los parámetros internacionales del Movimiento de las Ciudades Educadoras, dado que, en primera instancia, existe una declaración pública y una serie de acciones por parte de los administradores públicos, actores del sector privado y de la sociedad civil en la lógica de que la ciudad es educativa en sí misma porque es entorno, vehículo, contenido y destino de la educación ciudadana. Más que describir las razones que justifican dicha identificación, la intención en esta ponencia es dilucidar el sentido de los procesos de formación ciudadana en este proyecto político y analizar en qué medida fortalece lo público, focalizado en el análisis del programa de Planeación y Presupuesto Participativo, que es un programa estratégico de los dos últimas administraciones y que ha sido posicionado por los promotores de este proyecto político como un símbolo de progresismo democrático y participación, que está cambiando las concepciones y las prácticas ciudadanas. Se trata entonces de trascender el eslogan publicitario que habla de Medellín como una ciudad educadora para analizar el sentido que tiene, desde el programa de presupuesto participativo como una estrategia para generar gobernabilidad y como un ámbito de educación informal en el que se dan aprendizajes ciudadanos que transforman los imaginarios y las prácticas.

**Palabras clave:** Ciudad educadora, Presupuesto participativo, formación ciudadana, democracia, educación informal, gobernabilidad, participación, ciudadanía.

## **Una introducción necesaria**

Teóricamente se entiende que la ciudadanía es, en primer lugar, el estatus que tiene un individuo para pertenecer a una comunidad política con plenitud de derechos, tal como lo entendía Hannah Arendt cuando planteaba que la ciudadanía es el “derecho a tener derechos” (1994: 378). Con esta famosa expresión se alude simplemente a que la ciudadanía, en la modernidad “surgió como mecanismo de obviar las diferencias, de enfatizar la universalidad del hombre y sus derechos” (Ochman:2006:11), lo cual lleva a entender que la ciudadanía necesita, como condición de posibilidad, el reconocimiento de la inclusión política que convierta al individuo en sujeto de derecho.

Esta representación de la ciudadanía como un estatus permite identificar, por tanto, que la ciudadanía es una forma de identidad sociopolítica (Heater:2007: 11), ya que este estatus como cualquier otro, solo tiene sentido sociopolítico si es visto como una relación, que por un lado implica el reconocimiento por parte del otro, en el caso de la ciudadanía por parte del Estado, que reconoce unos derechos, y por otro lado, del individuo que adquiere ciertas obligaciones y deberes con el Estado. Hay pues, una primera dimensión para la existencia de la ciudadanía que tiene que ver con el estatus que legaliza la pertenencia a una comunidad política, pero hay una segunda dimensión que trasciende la ciudadanía como condición jurídica y permite la reflexión que nos interesa aquí, que podría situarse en el campo de intersección entre lo que clásicamente se ha entendido por lo político, lo social y lo cultural, visto desde la perspectiva de la educación<sup>1</sup>.

Esta segunda dimensión de la ciudadanía es la que la relaciona con las prácticas y con los discursos

que tienen los ciudadanos en relación con la democracia, es decir, la ciudadanía como lexis y como praxis en la esfera pública, que es la esfera de los ciudadanos. En ese sentido, según Hanna Arendt (1997), la política es el espacio de relación de la acción, pero en la medida que esta acción es política, es decir, cuando va acompañada con discurso y palabra (lexis), y con praxis (práctica con intención). La política es lo que le da sentido al mundo puesto que “la condición indispensable de la política es la irreductible pluralidad que queda expresada en el hecho de que somos alguien y no algo” (p15). La política, y la ciudadanía, no son pues, una condición natural sino una construcción que permite realmente alcanzar la condición humana.

Es necesario reconocer que sobre la política hay muchos prejuicios que ponen en riesgo la existencia misma de la política (Arendt, 1997:41). Estos prejuicios pueden terminar por vaciar de sentido lo político como algo sin utilidad y meramente administrativo-burocrático que llevan a pensar el destino del mundo como algo inexorable, por fuera del resorte de lo humano, lo cual termina situando la transformación social en la utopía. Por el contrario, “si entendemos por político un ámbito del mundo en que los hombres son primariamente activos y dan a los asuntos humanos una durabilidad que de otro modo no tendrían, entonces la esperanza no es en absoluto utópica” (1997:42). Es en este punto que Arendt permite entender que la democracia no brinda, automáticamente, un espacio para la política y que esta se debe dotar de sentido para que posibilite la política con la presencia de una verdadera esfera pública y de esta manera llevar la reflexión de la política al campo de la formación ciudadana.

Ahora bien, los anteriores planteamientos teóricos toman especial importancia para comprender la realidad latinoamericana actual, donde se ha logrado la consolidación formal de las democracias pero aun falta mucho por mejorar en justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política, lo que ha generado gran insatisfacción de la ciudadanía. Es decir, se ha conquistado la primera dimensión de la ciudadanía, la ciudadanía como estatus. La segunda dimensión se está configurando en medio de una disputa por el sentido y significado que ésta debe tener, lo cual se da en el campo de los proyectos políticos particulares, entendiendo por proyecto político “construcciones simbólicas que mantienen relaciones cruciales con el campo de la política y con culturas políticas particulares. Los actores que formulan y difunden los proyectos políticos expresan, por un lado, un aprendizaje normativo e impulsan nuevos principios culturales; y por otro, con frecuencia reproducen también, especialmente en sus prácticas concretas, peculiares combinaciones de culturas políticas que muestran la coexistencia y la tensión entre los nuevos y viejos principios culturales” (Dagnino, 2006: 32).

Al respecto, Evelina Dagnino plantea que los actuales proyectos políticos de América Latina se materializan en un sinnúmero de planes, programas y proyectos que se están desarrollando y que son experiencias sustentadas, legitimadas y desarrolladas como procesos de innovación democrática, ampliación del campo de la política y construcción de la ciudadanía, que son experiencias que están resignificando la idea misma de democracia (2006,15) porque hay “una gran disputa de proyectos políticos que, usando los mismos conceptos y apelando a discursos parecidos, son de hecho completamente distintos”. Ella se refiere, por un lado, al proyecto democrático-participativo, y de otro, al proyecto neoliberal de privatización de amplias áreas de las políticas públicas que se acompaña de un discurso participacionista y de revaloración simbólica de la sociedad civil, entendida como tercer sector (Dagnino, 2006:16). En esta ponencia se analiza uno de esos proyectos políticos a los que alude Dagnino, el de Ciudad Educadora en Medellín, a la luz de un programa “bandera” como es el de presupuesto participativo, para tratar de comprender que hay detrás, en los discursos y en las prácticas.

### **Ciudad Educadora y presupuesto participativo**

El proceso que se está refiriendo de Medellín es un proyecto político liderado por el gobierno municipal en la administración de los dos últimos alcaldes, pero incluye a otros actores de la sociedad civil y el mercado, y tiene raíces en procesos anteriores. Como se mencionó, dicho

proyecto político se enmarca en un proceso más amplio conocido internacionalmente como el movimiento de las ciudades educadoras que parte de la premisa que la ciudad es un agente educativo (AICE,2004). Este movimiento es una propuesta cuyos orígenes se remontan a 1972 con el documento preparado por Edgar Faure y otros, escrito para la UNESCO, titulado Aprender a Ser, donde se planteaba sacar la educación de los espacios cerrados en donde estaba confinada, para llevarla a los lugares de reunión, a las fábricas, las plazas, a los parques, a las calles y, en fin, a los espacios públicos. Es decir, que la ciudad se construye en escenarios y ambientes globales de aprendizaje en donde confluyen procesos, estrategias y vivencias educativas, así como el concepto de educación permanente a lo largo de la vida. Esta idea se recogió luego en la convocatoria de un Congreso Internacional de Ciudades Educadoras, propuesto y organizado por el Ayuntamiento de Barcelona en el año 1990, y que se define a través de la declaración de la Carta de Ciudades Educadoras que en su introducción se define y se compromete a sí misma en estos términos: “La ciudad educadora es una ciudad con personalidad propia e insertada en el país donde se ubica. Por tanto, su identidad es interdependiente con la del territorio del cual forma parte. Es también una ciudad no cerrada en sí misma sino que se relaciona con sus entornos: con otros núcleos urbanos de su territorio y con ciudades semejantes de otros países, con el objetivo de aprender e intercambiar y, por lo tanto, de enriquecer la vida de sus habitantes”(AICE, 2004). En esta Carta se plantea que la ciudad será educadora cuando reconocerá, ejercerá y desarrollará, además de las funciones tradicionales -económica, social, política y de prestación de servicios- también una función educadora, en el sentido de asumir una intencionalidad y una responsabilidad con el objetivo de la formación, la promoción y el desarrollo de todos sus habitantes, empezando por los más jóvenes. Una ciudad será educadora si ofrece con generosidad todo su potencial, si se deja tomar por todos sus habitantes y les enseña a hacerlo.

La ciudad de Medellín (Colombia), formalmente, se inscribió en esos propósitos desde la alcaldía de Luis Alfredo Ramos (1992-1994) y todas las administraciones municipales posteriores han tenido en cuenta esta referencia, pero fue en las dos últimas administraciones, la de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011), en las que realmente se ha involucrado esta perspectiva en el proyecto político, ya que explícitamente se busca la construcción de una ciudad con espacios públicos que sean apropiados por la gente bajo ciertos parámetros, la formación de ciudadanos para que participen en diferentes instancias estatizadas y, en general, lo que han denominado los mismos promotores de dicho proyecto, el cambio hacia una cultura ciudadana democrática, que tiene como estrategia central la educación.

En efecto, el proceso que se viene mencionando de Medellín tiene una relación inherente y explícita con procesos de formación ciudadana, cuyo discurso desde el 2004 enfatiza en la construcción de una cultura cívica que mejore las relaciones de convivencia en la ciudad y genere mayor participación democrática y, en ese sentido, posibilite mayores espacios de gobernabilidad (Alcaldía de Medellín, 2004; 2008).

La Ciudad Educadora, en tanto proyecto político de Medellín, afirma la relación entre las acciones y los imaginarios, lo cual, se puede visibilizar en proyectos concretos como lo es el de Presupuesto Participativo-PP-, que, como se verá moviliza en los ciudadanos aprendizajes relacionados con los vínculos indisolubles entre política y cultura. El PP, como experiencia clave del proyecto político de Ciudad Educadora de Medellín puede entenderse como un proceso de prácticas y estrategias de acción política que expresan, movilizan y producen significados que integran matrices culturales más amplias en los ciudadanos. En últimas, lo que estamos diciendo es que en el PP es posible identificar un proceso de formación ciudadana, que como práctica educativa busca configurar determinado tipo de ciudadano y por ende determinado tipo de esfera pública, que sea coherente con las intenciones del proyecto político mencionado.

El presupuesto participativo hace parte del proyecto político de Ciudad Educadora en Medellín porque es un espacio democrático de participación ciudadana para que los ciudadanos cogestionen

el territorio, es decir, es un espacio institucionalizado que permite la construcción de ciudad y en el proceso se desarrollan prácticas y se construyen imaginarios que pueden ser entendidos como aprendizajes ciudadanos acerca de la ciudad y lo político.

Es necesario aclarar que la estrategia de presupuesto participativo no es un invento local sino que se enmarca en los procesos de democratización que desde la década del noventa del siglo pasado se han ido ampliando en América latina, y que tienen como componente común que son espacios propiciados por los gobiernos, sobre todo a escala municipal, para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones sobre la destinación de recursos públicos de su localidad. Los análisis de expertos sobre la experiencia latinoamericana de PP, en especial la que se ha vivido en Brasil, han destacado que, en general, este espacio responde a una lógica de descentralización del poder que tiene grandes potencialidades, tales como la creación de un nuevo modelo distributivo que invierte las prioridades en beneficio de los más pobres; la afirmación de una nueva “cultura” que permite encarar los conflictos a través del dialogo; la coestión del poder entre gobernantes y población; y el enfrentamiento de las prácticas de corrupción y clientelismo, constituyendo así lo que se ha llamado una escuela de ciudadanía (Chaves y Albuquerque, 2006: 192)

Sin embargo, las experiencias latinoamericanas, incluidas las colombianas, tienen una gran heterogeneidad entre sí, y han logrado impactos diferentes de acuerdo con las intenciones que han tenido los proyectos políticos en los que se han desarrollado, con sus concepciones del sentido de la participación y de lo público. Además, lo que han posibilitado estas experiencias también ha sido heterogéneo por la relación que se ha establecido entre la sociedad civil y el Estado, en su contexto histórico y político. En ese sentido, el análisis de los procesos de PP no puede hacerse desde una visión simplista y romántica que los valore por sí mismos como espacios democráticos que posibilitan la transformación social hacia sociedades más justas, solidarias y equitativas. Más bien, los análisis de estas experiencias, como es el caso de este estudio, deben comenzar por tener en cuenta el contexto histórico y político local, nacional, global en el cual se desarrolla la experiencia y que su implementación por parte de los gobiernos, como una forma de aumentar gobernabilidad, los dota de unas intencionalidades que no siempre están claras y que permiten diversas miradas.

## **El PP y la formación ciudadana**

En Medellín el PP se institucionalizó como Programa de Planeación y Presupuesto Participativo - P y PP-, el cual es a la vez, una instancia política de participación y decisión política, y un proceso educativo, aunque no esté limitado y definido por el sistema educativo formal y por los diferentes programas de capacitación. En ese sentido, se debe entender que la educación es un proceso amplio que se da a lo largo de toda la vida y se entiende que hace parte del proceso de socialización. Por eso la vida cotidiana depara para las personas todo tipo de aprendizajes adquiridos espontáneamente gracias a la práctica social y la adaptación a las culturas locales, lo que puede entenderse como educación informal. Incluso como bien lo planteó Clara Inés Restrepo (2007:6), funcionaria de la alcaldía de Fajardo (Secretaria de Desarrollo Social de Medellín en el 2007), el P y PP a la postre fue un “gran programa de pedagogía y de formación ciudadana”. Este programa, como proceso de educación informal está caracterizado por carecer de estructuración pedagógica y didáctica, dar una acreditación social más que institucional y posibilitar altos niveles de aprendizaje a los actores que están involucrados con el Programa. Es decir, el Programa es un medio de aprendizaje para los ciudadanos que participan en cuanto a que se supone que en la medida que participan aprenden y aportan a mejorar la democracia y la cultura política en la ciudad. Para los participantes es claro que participar en las diferentes instancias del programa, por ejemplo en los denominados Consejos Consultivos, genera un aprendizaje y si bien la mayoría de las personas no asisten al programa para aprender sino para cambiar y mejorar la situación de los barrios y comunas o para decidir como invertir los recursos, según las opiniones de la ciudadanía, a la postre el aprendizaje que adquirieron es uno de elementos más valorado por los mismos.

Los aprendizajes que lograron los participantes se pueden clasificar en términos de cambios y valoraciones acerca del ser ciudadano, conocer acerca de la ciudadanía y lo público y saber hacer en relación a las prácticas para la gestión y ejercicio de la ciudadanía. El primer tipo de aprendizajes, los relacionados con el ser ciudadano se refieren a las competencias que obtuvieron los participantes para propiciar cambios en su representación acerca del significado del sentido de ser un ciudadano. Tiene que ver con las habilidades cognitivas y emocionales que explican el sentido de su participación, en relación a identificar las distintas consecuencias que podría tener una decisión, la capacidad para sentir empatía o ponerse en el lugar del otro, la capacidad de reflexión y análisis crítico. Por ejemplo, al respecto muchos ciudadanos mencionaban cambios como el siguiente: “Yo era apático y escéptico pero me interesé por conocer todos los puntos de vista. Aprendí a compartir. Nos interesamos por otras organizaciones y comisiones”<sup>2</sup>

Otro elemento formativo importante está relacionado con que el programa ha posibilitado un discurso como el siguiente: “Ha servido para reclamar”. Este discurso, en la medida que vaya de la mano de un conocimiento de los derechos ciudadanos, se puede considerar un aprendizaje que implica la agudización del sentido crítico con argumentos. Los aprendizajes asociados al conocimiento de la ciudadanía y lo público se refieren a la información que se debe tener para saber y comprender acerca del ejercicio de la ciudadanía. En ese sentido, los participantes en el programa, casi por unanimidad, están de acuerdo con que el ejercicio activo de la ciudadanía en la vida cotidiana no es el mejor porque las personas no tienen un adecuado nivel de información y conocimiento, pero que , y eso es lo significativo, el programa ayuda a aumentar esos niveles de información y de conocimiento para “activar” el ejercicio de la ciudadanía

De esta manera se puede distinguir que el proceso de P y PP permite la apropiación de conocimientos sobre: el mismo presupuesto, ya que tradicionalmente el conocimiento del presupuesto público es un tema de expertos por su manejo altamente técnico, por lo cual, dicen algunos participantes, se logró “conocer lo que es planeación y priorización y manejo de los recursos públicos”. De la misma manera, el Programa ha posibilitado un mejor conocimiento de la realidad local: “La comunidad se está dando cuenta de cuáles son las organizaciones que nos representan y cuál es el presupuesto que se invierte” “Hemos conocido a otros líderes”, fueron testimonios que aparecieron en varios talleres.

Otro aprendizaje significativo fue sobre el saber hacer, es decir, sobre las prácticas para la gestión y ejercicio de la ciudadanía. En los talleres apareció que el programa de P y PP, permitió un aprendizaje de la forma en que se gestiona en el programa, es decir, haciendo alianzas, hablando, negociando, etc.

Puede concluirse que el programa, por ser en sí mismo un escenario educador ha propiciado muchos aprendizajes en los participantes y para las organizaciones sociales. En materia de formación ciudadana, y aunque supuestamente es neutral porque no tiene una apuesta formativa que vaya más allá de propiciar la misma participación, está enseñando cómo debe ser el ciudadano: activo, en el sentido de participar en debate de lo público.

Surge un debate al respecto: ¿en este programa se forma para una ciudadanía que tienda a legitimar el gobierno local y a fortalecer una democracia representativa, o hay un fortalecimiento de la esfera pública y de las organizaciones sociales con un fortalecimiento de la democracia participativa?. Lo importante de resaltar en primera instancia es que este tipo de consecuencias no son un elemento inherente de los PP sino de su instrumentalización técnica, porque siempre, y esa es su bondad, dado su carácter participativo, se puede dar que los mismos ciudadanos se apropien del espacio de otra manera. Es decir, está abierta la posibilidad de desestatizar el PP por medio de la construcción de otra forma de ciudadanía que permita la toma de conciencia social, en lo cual tiene un papel muy importante la educación formal y no formal.



En ese sentido, si bien se valoran los aprendizajes que han logrado los participantes en cuanto al saber hacer, por ejemplo en la gestión, es muy importante y primordial formar en el ser y en el saber de la ciudadanía. Y si se quiere lograr la transformación de la que tanto de habla, se trata de formar ciudadanos críticos y locales, que son diferentes a los ciudadanos simplemente activos, pues estos son funcionales a las realidades existentes, ya que participan y deciden dentro de los marcos que plantean las administraciones. La ciudadanía crítica y local tiene que ver con un actor social con conciencia política basada en el juicio crítico, que le permite tener unos imaginarios acerca de la vida en sociedad y coherente con eso tiene una acción y una práctica política en la esfera pública. Se reconoce que el Programa ha sido una posibilidad que abrió la administración de Sergio Fajardo que efectivamente permitió una ampliación de la democracia directa al promover que un gran número de ciudadanos participara directamente en el debate público acerca de la destinación de unos recursos que se invertirían localmente en la comuna o barrio. Además, muchos más ciudadanos estuvieron representados en esos debates públicos a través de los líderes de organizaciones de diferente tipo, por lo que también se fortaleció la democracia representativa. Lo anterior permite asegurar que el programa fue un avance en la ampliación de la participación por medio del ejercicio de la ciudadanía activa. De la misma manera, el programa de P y PP permitió acercar el Estado a la comunidad local, ya que se discutieron y aprobaron múltiples iniciativas surgidas de la misma gente, que fueron ejecutadas con el apoyo de las comunidades. Por eso, también es posible afirmar que esta administración logró avances en gobernabilidad democrática.

También es un hecho que con este programa se fortaleció lo público, desde una perspectiva republicana, ya que abrió un espacio para el debate, el reconocimiento y la discusión de los problemas que afectan a todos y permitió la discusión acerca del bien común y de decidir sobre la forma en que se deberían solucionar los problemas. El Programa abrió espacios como los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales –CCCC- y las asambleas barriales, que son espacios de deliberación y concertación que antes no se tenían y que cada vez más son más participativos, que como primeros espacios públicos del Programa han permitido que surjan nuevos liderazgos y el afianzamiento de otros, lo que revaloriza el espacio comunitario y comunal para el ejercicio de la política.

El programa también fortaleció las organizaciones cívico comunitarias –OCC- de la ciudad (participaron directamente más de 1.400), pues no solo indirectamente auspició la creación de muchas, con intenciones de participar en los CCCC, sino que permitió que otras se reactivaran y que se generara discusión en su interior para elegir sus representantes. Algunas OCC se beneficiaron por la contratación con la administración para ejecutar o coejecutar las iniciativas priorizadas, y muchas más, pudieron participar de los procesos de fortalecimiento priorizados en el mismo programa, sobre todo, en cuanto a su cualificación técnica y administrativa. El programa logró que muchas OCC se dispusieran a participar de lo público, se interesaran por los problemas locales y comenzaran procesos de interacción entre ellas. Es decir, las OCC ganaron visibilidad pública y racionalidad técnica para su quehacer, lo cual, es un arma de doble filo, como más adelante se plantea.

Los funcionarios municipales que operan el programa han experimentado muchos aprendizajes en relación a lo que De Sousa Santos (2004,116) denominó “el tránsito de la tecnoburocracia a la tecnodemocracia”, consistente en que el equipo operativo ha sido sometido a un aprendizaje profundo respecto a la comunicación y a la argumentación con ciudadanos comunes, pues deben “vehicular” sus recomendaciones y precisiones a través de un lenguaje accesible a personas que no dominan el conocimiento técnico. Para demostrar que esas recomendaciones son razonables se debe recurrir a formas persuasivas, evitando imponerlas de forma autoritaria, pues no puede excluirse ninguna propuesta hasta demostrar su inviabilidad. Lo anterior, que mejoró la capacidad de hacerse entender, no implica que necesariamente haya mejorado su capacidad de escucha. El PP en Medellín ha tenido más virtudes técnicas asociadas a sus metodologías que logros en cuanto a la transformación democrática, que sobrepase la participación de una ciudadanía activa.

Es decir, como se mencionó, es innegable el avance que ha supuesto involucrar a cada vez más personas en sus diferentes instancias, incluso, se mencionó que el PP ha propiciado aprendizajes en la ciudadanía en cuanto a la importancia de participar, conocer la administración y gestionar en lo público. Sin embargo, no ha posibilitado un avance significativo en materia de formación ciudadana, ya que no ha logrado la construcción de una ciudadanía con criterios políticos, diferentes a los técnicos, que comprenda la realidad social de una manera articulada (con la interrelación de lo económico, lo cultural, lo político, el territorio), que le posibilite identificar los factores que determinan la exclusión social, la pobreza, la violencia, la corrupción, etc.

Lo anterior se sustenta en que el Programa desde sus inicios carece de un claro enfoque político y no hace explícita y pública su concepción de la participación y lo que implica el fortalecimiento de las organizaciones. El Programa, y la administración en general, dejaron implícitas y tácitas estas consideraciones, dando una sensación de neutralidad, tal vez para permitir que los mismos participantes se encargaran de darle el perfil político el Programa. Pero haciendo un esfuerzo interpretativo de lo implícito, es interesante notar que en la concepción de participación que tiene el Plan de Desarrollo y por ende el Programa de P y PP, el énfasis está marcado por los deberes de los ciudadanos y las organizaciones frente a su propio desarrollo en cuanto a la cooperación que deben tener con el gobierno. Es una mirada que pretende poner del lado del gobierno a la ciudadanía y a las organizaciones sociales, pero de manera unánime, para lograr mancomunadamente los objetivos de gobierno municipal. El conflicto, la contraposición, la crítica, la toma de conciencia no son conceptos que se asocian con la participación en este planteamiento.

Por el contrario, es muy claro en el enfoque, que el programa de P y PP constituía una estrategia de gobernabilidad que podría contribuir a una legitimidad que quizás el gobierno municipal no tenía en otros espacios de poder local, como en el concejo municipal. Y en ése sentido, fue un buen modelo de gobierno de decisión en consenso y una técnica para adoptar decisiones, tal como el Banco Mundial ha sugerido que deben ser los presupuestos participativos (De Sousa Santos, 2004: 127). Como el presupuesto participativo en Medellín aun no es un movimiento popular sino un espacio institucional concebido para que funcione como un espacio seguro con un funcionamiento regular entre las organizaciones, los ciudadanos y el gobierno municipal, la cuestión de la autonomía del PP debe formularse como la capacidad real de que los representantes puedan modificar las agendas, los plazos, los debates y las decisiones de esa institución (De Sousa Santos, 2004: 110). En ese sentido, la autonomía de los participantes y de las OCC no es dada institucionalmente, sino más bien es una lucha permanente de construir una agenda diferente.

Lo anterior se puede entender en un marco más general que explica que lo público se ha ido estatizando y que se viene produciendo una tecnificación de lo social que hace previsible el comportamiento humano, por lo cual el ciudadano ha perdido el carácter emancipatorio y libertario que poseía, porque si sus acciones son predecibles, disciplinadas y están normalizadas, jamás podría surgir de la esfera pública estatalizada, lo nuevo, lo aleatorio, lo contingente; por el contrario, aquellos ciudadanos que no observen las normas de comportamiento y que no se acojan a la disciplina podrían ser considerados como asociales o anormales (Arendt, 1994).

Se puede pensar que en Medellín, las OCC y la sociedad civil no han logrado construir su propia agenda que responda a sus intereses, lo cual se evidencia en el proceso del PP. Las OCC y sus líderes tienen muy poca autonomía y han aceptado casi todos los mecanismos que regulan la participación y la acción que les ha presentado la administración municipal. Por lo tanto, el capital político que ha supuesto esta participación ciudadana ha sido cobrado y capitalizado por la administración y no por las OCC y la sociedad civil. Una muestra más de la bondad que supuso el PP como estrategia de gobernabilidad.

Por otro lado, el proceso se ha complejizado técnicamente de manera tal que para el ciudadano corriente se hace difícil su comprensión. Esta complejización en lo operativo y normativo, se incrementará sin duda con su inclusión formal en el Sistema Municipal de Planeación, hecho que

exige su articulación a una lógica racionalista. Se supone que entre más claras y preestablecidas estén las normas, más objetivo, legal y racional es el producto resultante del ejercicio participativo. Es la tecnificación y la racionalidad instrumental de lo social.

Pero dicha institucionalización como el nivel de formalización y normatividad que representa, constituye una amenaza para el sentido mismo del programa y de la participación. El hecho de que haya sido convertido en Acuerdo Municipal, en una norma que orienta el proceso de participación, tanto para la formulación de los Planes de Desarrollo Local como para la distribución del presupuesto participativo puede significar que pierda su eficacia, su capacidad de convocatoria y que sea, con el tiempo, un mecanismo mas de un Estado tramitador de beneficios. Un programa que se presentó como una forma de superar prácticas clientelistas y corruptas en el ejercicio del poder, como un mecanismo de la planeación participativa que permitía pensar el territorio desde la experiencia directa de comunidades excluidas o marginadas y tomar decisiones que cambiaran la distribución tradicional de los beneficios, puede llegar a perder ese contenido inicial y convertirse en una fórmula mas de las prácticas administrativas de la municipalidad.

Las demandas de racionalidad y de sistematización han conllevado que PP genere internamente, en el proceso mismo de participación, no solo en los CCCC sino en todos los ámbitos de PP, la capacidad de manejar con habilidad la información técnica del proceso, sus instancias, sus mecanismos y procedimientos, su reglamentación, su forma de gestión, en general la lógica de funcionamiento, que por su carácter complejo, supone una ventaja para quienes la poseen. Es decir, el manejo técnico de la información se ha convertido en un capital social, porque es un bien escaso, por lo cual su posesión da poder a quien lo tiene, un poder que es capitalizado en las instancias participativas. Por tanto, la naturaleza actual del proceso permite que obtenga una posición más privilegiada quien posea la información técnica que quien tiene una razón política para sugerir una inversión, es decir, se privilegia el saber hacer sobre el ser y sobre el saber. Obviamente quien tiene ambas competencias, la razón técnica y la razón política es quien capitaliza más poder en el ejercicio de la participación.

Lo anterior, supone que la participación no se da en términos de igualdad, sino que hay cierto tipo de participantes que pueden manejar las situaciones para que terminen a su favor, es decir, puede prestarse para que en últimas el proceso termine sirviendo a intereses particulares, como ha sucedido en algunos casos. El nivel de complejidad técnica que se le ha dado al programa permite que líderes tradicionales acostumbrados a prácticas clientelistas, que llevan años inmersos en los juegos de la gestión y la contratación pública se puedan integrar con mas facilidad a esta forma de gestión que es el PP y puedan aprovechar ese capital a su favor, lo que por consiguiente no es ningún logro. Claro que una menor complejidad tampoco protege frente al posible acaparamiento de poder por parte de los líderes de mayor trayectoria ni garantiza la participación de los menos capaces. Además, la alta reglamentación de los procesos de la que se habla aquí, es una disciplinización de lo que se puede y no se puede hacer en el programa, que bajo un criterio denominado viabilidad técnica revestido de neutralidad, muchas veces termina siendo un eufemismo para controlar lo que es muy difícil de hacer, lo que no es políticamente correcto o lo que es contrario a los intereses de la administración. Lo anterior se ve muy bien representado en la llamada oferta institucional.

De la misma manera, como se dijo, el programa, por ser en sí mismo un escenario educador ha propiciado muchos aprendizajes en los participantes y para las OCC. En materia de formación ciudadana, la pretendida neutralidad política, transmite una forma de ser ciudadano activo, de participar en el debate público, que es coherente con la visión republicana de la ciudadanía, la cual conlleva una idealización excesiva del ciudadano (Crespo, 2001). En esta perspectiva hay un interés de estatizar lo público al tiempo que el conflicto y el debate que fortalezca la sociedad civil, como contraparte del Estado, no tiene mucho espacio. Se ve pues, que el programa de PP de Medellín, como escenario educador, forma en una ciudadanía que tiende a legitimar el gobierno municipal y que deja las transformaciones sociales en manos de este. En últimas es volver, de otra

manera, a una democracia representativa.

No obstante, la lógica que impera en la gestión pública, coherente con la economía de mercado vigente, privilegia el saber hacer sobre el saber y el ser. Esa lógica marca los procesos del programa de P y PP y muchas de las iniciativas viabilizadas. En el caso concreto del fortalecimiento de las organizaciones sociales, sobre todo de las Juntas de Acción Comunal -JAC-, lo que ha resultado son procesos de asesoría técnica operados por los cooperantes entre los que se encuentran las universidades de la ciudad. Esa asesoría técnica se ha enfocado a que las JAC y otras organizaciones se apropien de elementos administrativos que les permita una mejor gestión, sobre todo, enfocada a lograr poner en funcionamiento proyectos productivos que generen empleo y conduzcan a la reducción de la pobreza. Ha habido un gran esfuerzo de “fortalecimiento” encaminado a propiciar proyectos productivos en las OCC. Pero hay un desconocimiento de su real potencial y una idealización de su papel como agentes que generen riqueza, lo cual se inscribe en la lógica del actual modelo neoliberal. Por supuesto, no hay transformación social con ese tipo de fortalecimiento y por el contrario debilita a las OCC y descarga de responsabilidad al estado frente la problemática del empleo y la pobreza. Lo más preocupante, es que encaminar el proceso del PP hacia la superación de la pobreza por medio de auspiciar pequeños proyectos productivos, a lo sumo supone un paliativo frente a una situación estructural del modelo económico actual, que si quisiera superar tendría que ser con una intervención integral.

La principal crítica que se cierne sobre los alcances y logros que el proceso de P y PP le ha dejado a la ciudad, desde la perspectiva de la participación democrática, tiene que ver con la poca incidencia que tuvo en mejorar la situación inicial planteada en el Plan de Desarrollo acerca de la ausencia de cultura ciudadana. Parece ser, que el programa de P y PP, al buscar la gobernabilidad política, lo hizo sobre la lógica medios – fines, lo cual instrumentalizó el proceso, le dio un carácter excesivamente técnico, lo que efectivamente logró mayor participación y que la gente decidiera. Es decir logró despertar ciudadanía activa. Sin embargo, no ha habido suficiente cualificación de esa ciudadanía hacía una transformación social por medio de una ciudadanía crítica local.

## **Conclusión**

El PP, como un programa clave del proyecto político de Ciudad Educadora, es un espacio educador de la ciudadanía porque enseña a los ciudadanos a participar en la esfera pública, lo cual permite que se den prácticas políticas y se configuren imaginarios políticos sobre el “bien común” para la ciudad.

Allí se institucionaliza y se domestica la ciudadanía, por la imposición de unos parámetros predefinidos por el gobierno que le terminan brindando gobernabilidad. Se configura una integración social que minimiza las diferencias e invisibiliza otras formas de hacer, para imponer una única manera de hacer, es decir, la dinámica del PP, con los aprendizajes que la ciudadanía va obteniendo, logran disminuir las diferencias y poner a todos del mismo lado. Se configura así un proyecto colaborativo entre Estado y sociedad civil en el cual los ciudadanos están aprendiendo a participar ordenadamente de acuerdo a un proceso pre-establecido. Lo anterior se puede ver como un proceso de tecnificación de lo político.

Además, los ciudadanos también están aprendiendo que en la práctica la gestión está viciada por las prácticas politiqueras que han caracterizado lo público en Colombia, lo que lleva a dicha reproducción, dicho de otra manera, la cooptación por parte del Estado de la sociedad civil y, en general, la adscripción y la participación de la ciudadanía en unos marcos restringidos por el mismo Estado conlleva a que la ciudadanía se forme en los mismos vicios políticos que han caracterizado la clase política que ha liderado la política a nivel nacional.

## **Bibliografía**

Arendt, Hannah. (1994) Los orígenes del totalitarismo. Bs As: Ed. Planeta, Agostini.

Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín Compromiso de Toda la Ciudadanía. <http://www.medellin.gov.co> Consultado en diciembre del 2007.

Ajuntament de Barcelona. Barcelona Ciutat Educadora. Vol I: l'educació com a eix transversal de les polítiques municipals. Abril 2008.

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (coord.) (2006) La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica

De Souza Santos, Boaventura. Democracia y Participación: el ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Viejo Topo, 2003.

Heater, Derek (2007) Ciudadanía: una breve historia. Madrid: Alianza Editorial

IBER Didáctica de las Ciencias Sociales, Geografía e Historia. Universidad Autónoma de Barcelona. Nro. 59, enero del 2009. Número monográfico sobre Ciudades Educadoras.

Ochman, Marta.(2006) La reconfiguración de la ciudadanía. Los retos del globalismo y de la posmodernidad. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Restrepo Mesa, Clara Inés. El Presupuesto Participativo y la transformación de Medellín. Mercatec, Nro 43, Octubre de 2007. Medellín: Institución Universitaria Esumer, P. 4-15

Teixeira, Ana Claudia, Gracia de Grazia, Maria Do Carmo Albuquerque y Pedro Pontual. (2004) Presupuesto Participativo: democratización de la gestión pública y control social. Internet:[Http://www.veeduriamedellin.org.co/img\\_upload/1c18e255ea86b86fafae5f42ac5b5a2b/PresupuestoParticipativo\\_AnaClaudiaTeixeira.doc](http://www.veeduriamedellin.org.co/img_upload/1c18e255ea86b86fafae5f42ac5b5a2b/PresupuestoParticipativo_AnaClaudiaTeixeira.doc)

# **El Presupuesto Participativo: herramienta democratizadora en el Sistema de Salud de la Ciudad de Buenos Aires**

*Alejandro Puchet*  
Fundación Participar en Argentina  
Ciudad de Buenos Aires/Argentina

## **Introducción**

La presente ponencia surge de la experiencia de trabajo desarrollada entre los años 2002 y 2007 en la Dirección de Atención Primaria de la Salud del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, participando en el diseño, implementación y coordinación del Área de Relaciones con la Comunidad, primero, y del Programa Salud en el Barrio, después.

A partir del análisis del proceso de implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se inició en 2002, aquí nos proponemos abordar a modo exploratorio la vinculación entre organizaciones sociales y políticas públicas<sup>1</sup> de salud; más específicamente las políticas enmarcadas en la estrategia de atención primaria de la salud durante el período mencionado.

Para ello, en primer lugar caracterizaremos las políticas sociales implementadas desde el Área de Atención Primaria de la Salud y el funcionamiento del Presupuesto Participativo en el período mencionado. Luego, a partir de las prioridades votadas por los vecinos de la Ciudad en el marco de dicho mecanismo de participación, sistematizaremos las demandas de las organizaciones sociales vinculadas a la salud y describiremos los niveles de respuesta que han tenido por parte del Estado local; dando cuenta de la incidencia de la participación de las organizaciones sociales en el sistema público de salud de la Ciudad a través de la experiencia del Presupuesto Participativo. Por último, compartiremos algunos interrogantes que surgen de la exploración que hemos iniciado y concluiremos con algunas observaciones sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo de la Ciudad de Buenos Aires en la actualidad.

Para la realización de este trabajo se han relevado, sistematizado y analizado fuentes documentales, normativas, publicaciones oficiales sobre las políticas de Atención Primaria de la Salud y sobre la instrumentación del Presupuesto Participativo. Asimismo se efectuaron entrevistas semi-estructuradas a informantes claves que participaron del proceso analizado y que aportaron distintas perspectivas desde la visión de los protagonistas.

## **El contexto de la crisis**

La situación de crisis política, institucional y social que eclosionó en la Argentina en diciembre de 2001 profundizó cambios cualitativos en la estructura de la sociedad. A grandes rasgos, aparece un nuevo escenario caracterizado por la incertidumbre, la inestabilidad, el aumento de los niveles de desocupación y pobreza, la pérdida de confianza en el sistema político representativo y el reclamo de mayores niveles de respuesta por parte del Estado y de participación, entre otros. Esta situación y sus emergentes económico-sociales impactaron sobre la estructura del sistema de salud, en cuanto a las características de la demanda y las capacidades de atención, así como en las formas de abastecimiento del mismo.

---

<sup>1</sup> Entendidas éstas "... como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil (...) un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de una sociedad" (Oszlak O, O'Donnell G. "Estado y políticas estatales en América Latina". Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá... 1984.)

Con la promulgación de diversas normas a nivel nacional y local referidas a la emergencia sanitaria<sup>2</sup>, se intentó promover una política de contención de precios de los insumos, especialmente de los medicamentos. Asimismo, la crisis dejó claramente expresada la necesidad de generar instancias de articulación a nivel nacional y de gobierno local, con criterio solidario y de optimización de recursos.

En la Ciudad de Buenos Aires, con una representación fuerte de los tres subsectores del sistema de salud (estatal, privado y obras sociales) y una concentración de la alta tecnología, el impacto de la crisis requirió de intervenciones inmediatas por parte del Gobierno local, que priorizó la asignación presupuestaria en las políticas públicas de salud, educación y desarrollo social en detrimento de otras áreas, como obras públicas y espacios verdes.

En este contexto, el sistema público de salud porteño sostuvo la respuesta a la demanda de atención, incrementando la misma ante el quiebre del sector privado y de la seguridad social, con lo cual se reposicionó como actor relevante en la definición de la política de salud y reasumió su rol de garante de derechos.

En este período el perfil de la demanda en los servicios de salud pública se caracterizó por el aumento creciente del usuario residente en la ciudad que había perdido su obra social o prepaga, “desplazando” así a los oriundos de otros distritos del país. Esto estuvo acompañado por un cambio en la relación entre ese grupo de usuarios provenientes de los sectores medios empobrecidos y el sistema, estableciendo una relación más exigente en la atención, en su doble rol de pacientes y contribuyentes. Esta demanda de mayor y mejor atención de la salud por parte del Estado favoreció la toma de la decisión política de fortalecimiento de la estrategia de APS.

En este marco, los ejes de las políticas públicas diseñadas por el área de Atención Primaria de la Salud<sup>3</sup> desde el año 2001 fueron:

- Institucionalización de la Atención Primaria de la Salud en la Ciudad
- Fortalecimiento de los equipos de salud y de la gestión local
- Incremento de la accesibilidad al sistema público de salud mediante:
  - Cambios en la gestión de los efectores del sistema de salud
  - Interacción con otras áreas del gobierno
- Incremento de la participación social

Bajo este marco, la relación entre el sistema público de salud (Estado) y los usuarios (Sociedad) en el ámbito local comenzó a modificarse. Si bien, históricamente existió un vínculo más o menos estrecho entre los equipos de las “salitas” y los vecinos; con la crisis los efectores de salud, principalmente los Centros de Salud y Acción Comunitaria, desarrollaron y reforzaron canales de diálogo y participación con los vecinos y con las organizaciones sociales. Y esta situación se vio ampliada en la Ciudad a partir de la puesta en marcha del Presupuesto Participativo.

## **Crisis y demanda social**

Para situar la decisión del Gobierno de la Ciudad de implementar el Presupuesto Participativo, es inevitable hacer referencia a la crisis de 2001. Al respecto hay autores que sostienen que “como consecuencia de esta crisis de representación Argentina se transformó (...) en un clamor popular de movilización desde abajo sin precedente, que condujo a un conjunto de formas de participación

<sup>2</sup> Emergencia Sanitaria Nacional. Decreto PEN N° 486/2002

<sup>3</sup> Según la Dra. Daniela Daverio, Directora de APS del GCBA, “si bien no existió un documento oficial que formalizara el ‘Plan de APS’, los objetivos y ejes estructurantes del mismo se expresan en los diferentes ejercicios desde el año 2000 del Presupuesto Anual de la Ciudad de Buenos Aires”.

políticas alternativas dirigidas a transformar la cultura política argentina. Estas nuevas formas de hacer la política incluyeron a las asambleas populares, los clubes de trueque, las empresas recuperadas y a los piqueteros.”

Como se verá es esta situación, y no otra, la que determinó el nacimiento del Presupuesto Participativo en la Ciudad. Quienes asumieron la conducción de ese proceso lo explican afirmando:

“si no poníamos en marcha instrumentos decisorios de participación ciudadana – como el Presupuesto Participativo – que estaban contemplados en la Constitución, la crisis de la delegación de representación de la sociedad en sus gobernantes se hubiese profundizado”

y consideran a su vez que:

“sirvió en Buenos Aires como una respuesta imprescindible frente a la mayor crisis socio-económica y política vivida en la Argentina en los últimos años.” <sup>4</sup>

Tanto documentos institucionales del GCBA como diferentes estudios realizados sobre este proceso coinciden en la existencia de una vinculación directa entre el surgimiento de las asambleas barriales, que demandaban respuestas urgentes del Estado de la Ciudad ante las necesidades de la población, y la puesta en marcha de este mecanismo en la Ciudad de Buenos Aires. Resultan ilustrativos los siguientes extractos:

“Inspirados en la consigna ‘Que se vayan todos’, luego de los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre del 2001, los argentinos interpelaban a sus gobernantes. Con la proliferación de Asambleas Populares, reclamaban volver a tener el control popular de la cosa pública y recuperar el Estado para las necesidades de la gente. Generalmente, las respuestas institucionales a esta demanda tendían a recuperar los lazos entre gobernante y gobernado, sin comprender la crisis que vive la Democracia Representativa ante la subordinación de las administraciones a la globalización financiera [...] en algunas ciudades como Rosario y Buenos Aires, se buscó incluir a la ciudadanía en el diseño de la gestión pública, implementando el Presupuesto Participativo.” .

“Vivimos en un tiempo en que las instituciones democráticas padecen una crisis de representatividad y legitimidad sin precedentes. La ciudadanía demanda nuevas respuestas, nuevos canales de control y participación, nuevas formas de hacer política. Reducir la brecha que hoy separa al Estado de la sociedad es clave para mantener una vida democrática plena. En ese contexto, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires abrió un espacio de participación directa de los vecinos en los asuntos públicos. El Plan de Presupuesto Participativo tiene como objetivo canalizar las demandas sociales y otorgarles a los ciudadanos un papel central en la vida democrática de la Ciudad. La participación ciudadana es la mejor herramienta para conseguir un control más democrático de la gestión de gobierno.”

Bajo este contexto, los objetivos del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires fueron<sup>5</sup>:

- Promover la participación directa de los vecinos en los asuntos públicos.
- Reconocer que el barrio se había recuperado como foro de participación.
- Facilitar la gestión asociada y la autogestión de la comunidad.
- Potenciar el control ciudadano de la gestión pública.

4 Jorge Navarro, ex Coordinador del Programa de Presupuesto Participativo en el período octubre 2002 - abril 2004.

5 Navarro, J. Balance y Perspectivas del Presupuesto Participativo. 2004. mimeo.



- Reconstruir la relación entre el Estado y la Sociedad Civil.

## **Qué es el Presupuesto Participativo.**

El Presupuesto Participativo surgió en Porto Alegre (capital del Estado de Río Grande Do Sul, Brasil) a fines de los años '80, como una estrategia de inclusión social y de gestión transformadora en el ámbito local por parte de los gobiernos progresistas y como una bandera programática de radicalización de la democracia levantada en las plataformas electorales de las fuerzas populares. Algunos actores clave como Pedro Pontual, ex secretario de Participación y Ciudadanía de la Prefeitura de Santo André e investigador del Instituto Polis de San Pablo (Brasil) definían al Presupuesto Participativo como “un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización en las demandas de la ciudad, permitiendo el acceso universal de toda la población a las decisiones sobre la misma. Se trata de un espacio de cogestión en el que la comunidad y el gobierno deciden juntos sobre las inversiones públicas municipales”. Por su parte, Tarso Genro, ex prefeito de Porto Alegre y luego ministro de Educación de Brasil expresaba “de lo que se trata es de democratizar radicalmente la democracia, de crear mecanismos para que se corresponda con los intereses de las grandes mayorías de la población y de crear instituciones nuevas, por la reforma o por la ruptura, que posibiliten que las decisiones sobre el futuro sean decisiones siempre compartidas”. Y Ubiratan de Souza, ex coordinador del Gabinete de Planificación (GAPLAN) de Porto Alegre refería que “el presupuesto participativo es la creación de una esfera pública no estatal, donde la sociedad puede controlar al Estado”.

En el marco de la conducción del Presupuesto Participativo de Buenos Aires se definía este mecanismo como “un proceso de democracia participativa, voluntaria y universal que sirve para el debate, elaboración, control y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones. De esta manera se abre un espacio de intervención participativa de los vecinos en los asuntos públicos de la Ciudad, facilitando el control democrático de la Administración y dando cuenta de la nueva realidad del barrio como espacio de protagonismo ciudadano” .

Desde la perspectiva de algunos de sus actores protagónicos “el presupuesto participativo es una formidable herramienta para poder democratizar la sociedad. Si es bien aplicado y si está acompañado por una amplia participación de la ciudadanía en su conjunto, sirve para que los grupos de poder que cuentan con más recursos y más capacidad de lobby, encuentren dificultades para imponer sus propuestas”.

### Algunos antecedentes sobre participación ciudadana en la Ciudad

Varias organizaciones venían bregando en su favor desde 1995, en especial la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) que promovió la conformación del Movimiento por el Presupuesto Participativo, logrando junto a otros sectores sociales y políticos a fines de 1996 su incorporación en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el año 2001 decía la CTA “el Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación social que permite que los habitantes-ciudadanos de un pueblo, una ciudad, provincia o hasta, llegado el caso, de una nación entera, vale decir: de cualquier ámbito institucional- público que se organice con un presupuesto propio de ingresos y de gastos, conozcan qué es, cómo es “su” presupuesto, el de “su” lugar, el del espacio territorial del que forman parte, y puedan decidir sobre dicho presupuesto, “participen” sobre la manera en que se recauda, sepan y puedan elegir cómo se gasta, intervengan en las prioridades (el orden de importancia y realización de las obras) y, al final del circuito, controlen su ejecución.”

En 1997 se hizo una primera experiencia de aproximación en los barrios de La Boca y de Barracas (CGP 3) y al año siguiente se realizaron los primeros Talleres Barriales de Priorización de

Necesidades en los barrios de Agronomía (CGP 11), Palermo (CGP 14 Este), Monserrat (CGP 1), Villa Luro (CGP 7) y Saavedra (CGP 12).

En el año 2001, en el CGP 13 (barrios de Belgrano y Núñez), se llevó a cabo una prueba piloto de Presupuesto Participativo, con la participación del ex Prefeito de Porto Alegre, Raúl Pont.

Desde la propia Sociedad Civil y en forma cogestiva con el Estado, se habían puesto en práctica “escenarios formales de planificación-gestión” basándose en la metodología de las Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con el criterio de planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica; como por ejemplo, el Plan de Manejo del Parque Avellaneda, lanzado en 1994 y que en el año 2003 se transformó en ley de la Ciudad.

### Su marco legal

El marco normativo lo dio la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996) fundamentalmente a partir de los Art. 1º y 52º al establecer los principios de democracia participativa y darle ese carácter participativo al presupuesto.

Art. 1º: “la Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa”.

Art. 52º: “se establece el carácter participativo del presupuesto. La Ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”.

Además, en distintos artículos (21º, 24º, 27º, 32º, 34º, 38º, 39º, 49º) alude a la participación de la población cuando establece las condiciones referidas a las políticas de salud, de educación, las políticas de planeamiento y gestión del ambiente urbano, políticas culturales, de seguridad, de género, referidas a la niñez, juventud, etc.

Por otra parte, la Ley 70 -sancionada en agosto de 1998- referida a los Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad dispone la participación de la población en el proceso de elaboración y seguimiento del presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires en varios de sus artículos.

Art. 9º: Se garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales. A esos efectos se articularán los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo.

Art. 10º: Los sistemas establecidos y regulados por esta ley y toda norma que se dicte en consecuencia tendrán en consideración las prioridades de asignación de recursos elaboradas por instancias de participación de la población.

Art. 29º: El presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires tiene carácter participativo, el cual se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento.

### Su puesta en marcha

Como prueba piloto, en junio de 2002 se abrió un foro barrial en cada uno de los 16 Centros

de Gestión y Participación (CGP) de Buenos Aires. Esa experiencia fue denominada “Plan de Prioridades Barriales 2002” y en términos generales algunos datos relevantes fueron que:

- Participaron 4500 vecinos en la prueba piloto llevada a cabo en 16 áreas barriales.
- Los vecinos eligieron 338 prioridades barriales, para los 8 núcleos temáticos (Educación, Salud, Desarrollo Social, Seguridad, Desarrollo Económico, Mantenimiento Urbano e Infraestructura, Medio Ambiente y Cultura, Turismo y Deportes) en los que fueron divididos los foros. Al año 2004 estaban ejecutadas 165 obras y acciones; 101 estaban en ejecución y 22 en proceso de licitación.

Una evaluación de los Foros del Plan de Prioridades Barriales 2002<sup>6</sup>, caracterizó a sus participantes

- Desde el punto de vista sociodemográfico, distribuidos de la siguiente manera:
  - Según género: hombres (53.6%) y mujeres (46.4%);
  - Según edad: de 18 a 34 años (26.8%), 35 a 49 años (38.6%) y mayores de 50 años (34.6%);
  - Según nivel socioeconómico: alto (26.4%), medio (61.4%) y bajo (12.1%).
- Desde el punto de vista político, a partir de la autodefinición de los participantes:
  - 4 de cada 10 como absolutamente independientes;
  - 4 de cada 10 como independientes relativos, ya que militaban en organizaciones sociales, religiosas y/o culturales;
  - 2 de cada 10 como militante de algún partido político.
  - Alrededor del 47% afirmó haber participado alguna vez en las asambleas de vecinos auto convocados como consecuencia directa de los “cacerolazos”<sup>7</sup>.
- Acerca del nivel de interés que despertaron estos foros, el informe refiere que:
  - Para un 54% les resultó “alto” y un 37.5% “medio”. El “bajo” interés apenas redondeó un 7.9%.
  - A la hora de efectivizar su evaluación concreta de lo acontecido en el foro, los participantes lo juzgaron con un promedio de 5.5 puntos (sobre una escala que va de 1 a 10)

### La evolución del proceso

En agosto de 2003 se realizó una evaluación del Presupuesto Participativo 2004<sup>8</sup>. Considerando el estudio mencionado anteriormente, realizado por la CEOP, se puede establecer comparativamente que:

- la cantidad relativa de participantes se triplicó en el término de dos años (2002: 4500 vecinos; 2004: 14000 vecinos); y al mismo tiempo se verificó una alta rotación de los participantes: de los que asistieron al cierre del PP 2004 sólo el 34% participó en el PPB 2002 y un 35% en el PP 2003.
- el perfil de los participantes varió. Luego de dos años de implementación del PP el porcentaje de los independientes se acrecentó (65,36%) y se incrementó la cantidad de mujeres que participaron pasando de un 46,4% a un 48%. La edad promedio se mantuvo entre los 30 y 50 años y el nivel socioeconómico medio siguió siendo el de mayor concurrencia al

6 realizada por el Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) entre el 11 y el 15 de junio de 2002.

7 forma novedosa de protesta que se impuso a fines del año 2001 en la Argentina.

8 Relevamiento desarrollado por el Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa de la “Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno”. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/01/moreno.pdf>

presupuesto participativo, pero con una incorporación importante de sectores excluidos o en situación de pobreza en el año 2004.

Este estudio permitió conocer además que un 38,85% de los participantes se refirieron al presupuesto participativo como una instancia que ampliaba la participación. Un 16,1% consideraron que mejoraba la democracia.

Estos datos permiten inferir, en primera instancia, que este mecanismo había logrado instalarse como un espacio en el que diversos sectores de la sociedad encontraban donde canalizar sus demandas y exigencias hacia los responsables de la gestión de gobierno.

### Salud y Presupuesto Participativo: síntesis de un proceso

Desde el inicio del proceso de Presupuesto Participativo, el área de que reunió mayor cantidad de prioridades votadas por los vecinos de toda la ciudad fue Salud. Dentro de ese universo, sistemáticamente la mayoría de las demandas referían a temáticas propias de la APS. Esta situación se vislumbró como oportunidad estratégica en la Dirección de Atención Primaria de la Salud para avanzar en sus objetivos, que en términos generales coincidían con las propuestas realizadas por los vecinos. Es decir, en un contexto de crisis y deslegitimidad de las representaciones políticas, hubo intereses coincidentes que permitieron fortalecer un ámbito de encuentro entre vecinos y responsables de una gestión.

La mayor concurrencia del vecino de la Ciudad a los servicios de salud se acompañó de un mayor involucramiento de los mismos respecto de la demanda de mejora en la calidad de las prestaciones y las condiciones de accesibilidad al sistema<sup>9</sup>. Con la decidida participación social a favor de las acciones de APS, más visibles y cercanas a los vecinos (nuevos centros de salud, atención integral y multidisciplinaria personalizada, entrega gratuita de medicamentos, entre otras), se fortalecieron las propuestas pero, sobretudo, la reasignación de recursos presupuestarios hacia el desarrollo del primer nivel de atención, en un sistema históricamente hospitalocéntrico. Esto fue favorecido y retroalimentado, fundamentalmente, por los logros concretos visualizados en muchos barrios, y poco probables de alcanzar de otra manera, en una Ciudad que estaba soportando las consecuencias de una crisis general tan profunda.

Del análisis de los datos del Presupuesto Participativo entre 2002 y 2005 se desprende que, dentro del área temática Salud, alrededor del 60% de las prioridades votadas por los ciudadanos correspondían a APS. Más allá de los cambios metodológicos del dispositivo, en forma constante y creciente los vecinos elegían y priorizaban acciones de salud para su barrio.

| AÑO   | TIPOS DE PRIORIDADES |     |        |
|-------|----------------------|-----|--------|
|       | SALUD                | APS | NO APS |
| 2002  | 38                   | 24  | 14     |
| 2003  | 168                  | 112 | 56     |
| 2004  | 82                   | 58  | 24     |
| 2005  | 100                  | 57  | 43     |
| TOTAL | 388                  | 251 | 137    |

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DG de Presupuesto Participativo, 2005.*

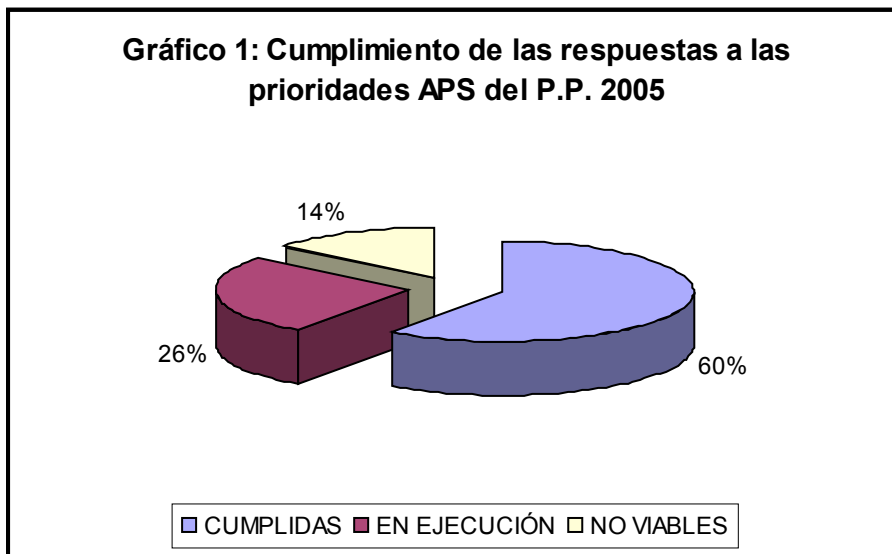
Asimismo, si tomamos las políticas públicas de salud desarrolladas por el área de APS del Ministerio de Salud de la Ciudad en el mismo período, nos encontramos con actividades y acciones que reflejan en gran medida respuestas a las demandas formuladas por los vecinos mediante el Presupuesto Participativo. Si estas dos variables se cruzan<sup>10</sup>, puede observarse que de 63 acciones concretas

9 Informe Preliminar Balance de Gestión en APS 2000-2007.

10 Ver Anexo I

expuestas por el área gubernamental, 43 de ellas se vinculan parcial o totalmente con algunas de las prioridades votadas por los vecinos en los diferentes barrios de la Ciudad. En decir, que más del 60% de las acciones enmarcadas en las políticas públicas de APS coincidían con demandas sociales expresadas por los vecinos mediante un mecanismo institucional como el Presupuesto Participativo.

En la misma línea, si se tienen en cuenta los altos porcentajes de ejecución por parte de APS de las respuestas positivas a las demandas planteadas por los vecinos<sup>11</sup>, puede inferirse que ante mayor respuesta, mayor correspondencia en la próxima elección de prioridades. En otras palabras, si la relación entre demanda y respuesta era directamente proporcional, se configuraba un círculo virtuoso por el cual las políticas públicas diseñadas en APS (que, recordemos, competían en la asignación presupuestaria con el modelo hospitalocéntrico) tenían como sus mejores aliados a los vecinos, con su participación y haciendo escuchar sus demandas y necesidades.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Preliminar Balance de Gestión en APS 2000-2007.

En resumen, la positiva confluencia de intereses se retroalimenta tanto de posturas de los actores predisuestas al diálogo institucional como de hechos concretos<sup>12</sup> que dan cuenta del cumplimiento de los acuerdos entre partes, formales o informales. En este sentido, se entiende que en el diseño de las políticas públicas de Atención Primaria de la Salud fue clave la escucha y el significado de los actores, porque “para llevar adelante cualquier cambio se necesita la voluntad confluyente de muchos actores. (...) Pensamos que la descentralización y la participación de los ciudadanos organizados autónomamente y comprometidos concretamente con los grupos más necesitados, fortalecen los procesos de democratización, evitan la discrecionalidad autoritaria de los funcionarios, y empujan la toma de decisiones no sólo sobre bases de puro cálculo político o electoral.”

### **Cambios de gobierno, cambios de políticas**

En marzo de 2006, al producirse el cambio de Jefe de Gobierno como consecuencia de la destitución de Anibal Ibarra por el caso Cromañón, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley de Ministerios, creando la figura del Ministerio de Gestión Pública y Descentralización y la Subsecretaría de Participación Ciudadana. Con esta nueva estructura se dio un impulso renovado tanto al tema de la descentralización político-administrativa de la Ciudad en Comunas como al mecanismo del Presupuesto Participativo, el cual fue relanzado en octubre de ese año, explicitando la metodología de trabajo y permitiendo el voto de los vecinos personalmente y vía internet.<sup>13</sup> Durante 2007, se puso a votación de los vecinos una síntesis de las prioridades elegidas en años anteriores y no cumplidas por el Estado y se asignó un área responsable de su ejecución en cada

<sup>11</sup> Ver Gráfico 1

<sup>12</sup> Ver Anexo II

<sup>13</sup> Ver: <http://estatico.buenosaires.gov.ar/apps/contenido/archivos/8384.pdf>

ministerio.

En diciembre de 2007, al asumir la jefatura de gobierno Mauricio Macri, se reestructuró el organigrama ministerial, donde no sólo el área de descentralización y participación ciudadana perdió el rango de ministerio y la implementación de sus competencias se redujo a nivel de subsecretaría, sino que la denominación del organismo se transformó en “atención ciudadana”, lo que sugiere un cambio conceptual sobre la relación sociedad-estado, más cercana a una relación meramente utilitarista entre usuario-administración o cliente-empresa.

Con respecto puntualmente al presupuesto participativo, las acciones de la gestión actual no han logrado incentivar la participación ciudadana, ni siquiera por internet. En el caso del Presupuesto Participativo 2009, luego de buscar exhaustivamente en el sitio oficial, se encuentra una gacetilla de prensa donde se destaca que “Más de 600 vecinos tomaron parte de la votación que se realizó en los Centros de Gestión y Participación Comunes (CGPC) y también por Internet...”.<sup>14</sup> Teniendo en cuenta que la población mayor de 18 años supera los 2 millones de habitantes en la Ciudad, el porcentaje de participación alcanzado resulta exiguo y sumamente inferior a los más de 14.000 votantes alcanzados en 2006<sup>15</sup>.

### **Preguntas que orientan la reflexión**

Decíamos al iniciar esta presentación que pretendíamos centrar la mirada en la relación del área de Atención Primaria de la Salud y la sociedad civil a partir de sus demandas expresadas en el Presupuesto Participativo. Y creemos que algo de eso hemos logrado. Durante el período 2002-2005 este dispositivo canalizó muchas de las demandas vecinales de salud y, concurrentemente, fortaleció el desarrollo de las políticas públicas de APS.

En nuestra opinión, difícilmente esta simbiosis entre demandas sociales y políticas públicas se podría haber dado si no hubiese existido, no sólo coincidencia de intereses sino voluntad política en ambas partes para acercar posturas y sortear diferencias en un contexto complejo, con un sistema político convulsionado y signado por la incertidumbre.

Ahora bien, esta revisión da lugar a algunos interrogantes:

Dicha coincidencia entre demandas sociales y las políticas de APS, ¿fue consecuencia del proceso de participación institucional o, por el contrario, se debió al voluntarismo coyuntural de una gestión? ¿Cuánto se fortalecieron, en términos de derechos, los vecinos y organizaciones que participaron activamente en ese ámbito? Estos y otros actores de la sociedad civil, ¿lo consideran un ámbito válido para atender las necesidades que plantean; o cuentan con otros canales donde exponer y exigir respuesta a esas necesidades? ¿Como evalúan este proceso?

Desde otro punto de vista, ¿qué grado de legitimidad social tuvo el Presupuesto Participativo y cuál fue su grado de representatividad en una Ciudad con más de 3 millones de habitantes? ¿Puede instituirse un mecanismo de estas características más allá de las coyunturas políticas? ¿Cuánto inciden las distintas coyunturas y gestiones políticas en su expansión o debilitamiento? ¿En qué medida un mecanismo de participación “influye” efectivamente en el diseño e implementación de las políticas públicas de un gobierno? Y por último, ¿existen incentivos institucionales para una cultura de la participación ciudadana?

**ANEXO I:** Acciones de APS vinculadas a demandas priorizadas en el Presupuesto Participativo, 2002-2005.

---

14 Ver [http://www.ba.gov.ar/noticias/?modulo=ver&item\\_id=24230&contenido\\_id=46859&idioma=es](http://www.ba.gov.ar/noticias/?modulo=ver&item_id=24230&contenido_id=46859&idioma=es)

15 Ver [http://www.ba.gov.ar/noticias/?modulo=ver&item\\_id=1949&contenido\\_id=15314&idioma=es](http://www.ba.gov.ar/noticias/?modulo=ver&item_id=1949&contenido_id=15314&idioma=es)

| Ejes de acción                                                               | Acciones desarrolladas desde APS                                                                                                     | Acciones vinculadas al P.P. |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Institucionalización de la Atención Primaria de la Salud en la Ciudad</b> | Creación de la Dirección General de Atención Primaria de la Salud                                                                    | x                           |
|                                                                              | Centralización de la gestión de insumos, logística y servicios para efectores de APS                                                 |                             |
|                                                                              | Formalización del presupuesto de APS en programa presupuestario diferenciado                                                         | x                           |
|                                                                              | Centralización de la gestión de compras de equipamiento e insumos.                                                                   | x                           |
|                                                                              | Implementación de una logística de distribución                                                                                      | SI                          |
|                                                                              | Contratación de servicios para los Centros de Salud.                                                                                 | SI                          |
|                                                                              | Formalización de los trabajadores                                                                                                    |                             |
|                                                                              | Decreto de creación de estructuras de los Centros                                                                                    | SI                          |
|                                                                              | Decreto de designación de médicos generalistas por concurso público y abierto                                                        | SI                          |
|                                                                              | Incorporación de médicos de cabecera a la CPH                                                                                        | SI                          |
|                                                                              | Congreso bianual de Atención Primaria de la Salud                                                                                    | x                           |
|                                                                              | Desarrollo de sistemas de información para vigilancia epidemiológica y la gestión:                                                   |                             |
|                                                                              | Unidad de monitoreo: Sistema de Información de APS con nominalización de la población.                                               | x                           |
|                                                                              | Sistema informático Perinatal                                                                                                        | x                           |
|                                                                              | ASIS                                                                                                                                 | x                           |
|                                                                              | SIGSalud                                                                                                                             | x                           |
|                                                                              | Normatización de procedimientos y registros: Historia Clínica Familiar, Guías de atención.                                           | SI                          |
|                                                                              | Publicaciones y difusión: Congresos, Estadísticas, guías de servicios                                                                | SI                          |
| <b>Fortalecimiento de los equipos y de la gestión local</b>                  | Recurso Humano: incremento del número e incorporación de nuevos perfiles disciplinares                                               |                             |
|                                                                              | Incremento de profesionales de medicina general a equipo de Cesacs                                                                   | SI                          |
|                                                                              | Convenio de asistencia técnica con la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la UBA                                                    | SI                          |
|                                                                              | Convenio de pasantías con la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA                                                               | SI                          |
|                                                                              | Estrategia de capacitación dirigida a los trabajadores de APS                                                                        |                             |
|                                                                              | Incremento de las plazas de residencias de Medicina General y Familiar y de otras profesiones del equipo de salud con base en CeSACs | X                           |
|                                                                              | Convenio de Capacitación con la Maestría de Salud Pública de la UBA                                                                  | X                           |
|                                                                              | Incorporación de nuevas metodologías: Programa de Formación a Distancia en Salud                                                     | X                           |
|                                                                              | Programa Médicos Comunitarios (Formación de equipos de planta)                                                                       | X                           |
|                                                                              | Cooperación con la Escuela de Salud Pública de Francia para la formación de directivos                                               | X                           |
|                                                                              | Promoción de cambios en los procesos de gestión del trabajo.                                                                         |                             |
|                                                                              | Equipo de apoyo a los Centros de Salud                                                                                               | X                           |
|                                                                              | Articulación de programas existentes alrededor del eje materno infantil                                                              | SI                          |
|                                                                              | Incorporación y formación de promotores.                                                                                             | SI                          |
|                                                                              | Apoyo con folletería institucional y programática, materiales de promoción                                                           | SI                          |
|                                                                              | Aprovisionamiento sostenido de insumos en los Cesacs                                                                                 | SI                          |
|                                                                              | Implementación del SIAPS para la gestión local                                                                                       | X                           |

|                                                                |                                                                                                               |    |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Incremento de la accesibilidad:</b>                         | Mayor cantidad de efectores                                                                                   |    |
|                                                                | Centros nuevos y ampliación y mejoras edilicias de los CeSACs existentes                                      | SI |
| <b>Cambios en la gestión de efectores del sistema de salud</b> | Creación de Centros Médicos Barriales                                                                         | SI |
|                                                                | Incorporación de recursos humanos                                                                             | SI |
|                                                                | Mayor capacidad de resolución:                                                                                |    |
|                                                                | Integración programática de efectores hospitalarios y Centros de Salud                                        | SI |
|                                                                | Desconcentración diagnóstica (análisis clínicos)                                                              | SI |
|                                                                | Programas DBT, HTA, TBC                                                                                       | SI |
|                                                                | Incorporación de móviles para las Áreas Programáticas                                                         | SI |
|                                                                | Central Única de Abastecimiento                                                                               | SI |
|                                                                | Renovación e incorporación de equipamiento: Ecografía y electrocardiografía.                                  | SI |
|                                                                | Odontología                                                                                                   | SI |
|                                                                | Acceso al medicamento:                                                                                        |    |
|                                                                | Entrega gratuita de medicamentos a la población                                                               | SI |
|                                                                | Creación de la farmacia de CeSACs.                                                                            | SI |
|                                                                | Articulación con Remediar.                                                                                    | SI |
|                                                                | Incorporación de farmacéuticos mediante convenio de asistencia técnica con la Facultad de Farmacia de la UBA. | SI |
|                                                                | Programa de internación abreviada (IRA)                                                                       | X  |
|                                                                | Programa de Inmunizaciones: huéspedes especiales                                                              | SI |
|                                                                | Programa de Salud Reproductiva                                                                                | SI |
|                                                                | Programa de Adulto Mayor                                                                                      | SI |
|                                                                | Mejoramiento del abastecimiento de leche en PMI                                                               | SI |
| <b>Incremento de la accesibilidad:</b>                         | Programa de Salud Visual “¿A ver qué ves?”                                                                    | SI |
|                                                                | Programa Salud Escolar                                                                                        | SI |
|                                                                | Incremento de la cobertura de vacunación en adultos                                                           |    |
| <b>Interacción con otras áreas del gobierno</b>                | Campaña de rubéola                                                                                            | X  |
|                                                                | Estrategias extramurales (Campaña de Vacunación en los Barrios, Recuperadores Urbanos)                        | SI |
|                                                                | Programa Nutricional / UPE Políticas Intersectoriales sobre Riesgo Nutricional                                | SI |
|                                                                | Móvil de “Niños de la calle”                                                                                  | SI |
|                                                                | Creación del Equipo de los Derechos de la Infancia y Adolescencia                                             | X  |
|                                                                | Articulación con Buenos Aires en Movimiento                                                                   | SI |
| <b>Incremento de la participación social</b>                   | Formación de promotores de salud.                                                                             | SI |
|                                                                | Programa Salud en el Barrio                                                                                   | SI |
|                                                                | Encuentro de Salud en el Barrio: equipos de salud y OSC                                                       | SI |
|                                                                | Presupuesto Participativo, enlace con Salud                                                                   | SI |
|                                                                | Voluntariado de estudiantes de la UBA                                                                         | X  |
|                                                                | Programa Primeros Años                                                                                        | X  |
|                                                                | Reuniones en los barrios con vecinos                                                                          | SI |

**Fuente:** Elaboración propia en base al “Informe preliminar Balance de Gestión 2000-2007” DGAAPS y Prioridades Presupuesto Participativo 2003-2007. GCBA.

**ANEXO II:** Obras de infraestructura de APS planificadas en el período 2002-2007.

Nuevos Centros de Salud Inaugurados CeSAC 33 / CeSAC 34 / CeSAC 35 CeSAC 36 / CeSAC 37 /



|                         |                   |                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nuevos Centros de Salud | Inaugurados       | CeSAC 33 / CeSAC 34 / CeSAC 35 CeSAC 36 / CeSAC 37 /<br>CeSAC 38 (1º etapa)                                                                                            |
|                         | Obras terminadas  | CeSAC 39 / CeSAC 40                                                                                                                                                    |
|                         | En Construcción   | CeSAC 41 / CeSAC 42 / CeSAC 43 /                                                                                                                                       |
|                         |                   | CeSAC 44 / CeSAC 45 / CeSAC 46                                                                                                                                         |
|                         | Obra Contratada   | CeSAC 47                                                                                                                                                               |
| Nuevos Edificios        | Inaugurados       | CeSAC 1 / CeSAC 5 / CeSAC 9 / CeSAC 19 / CeSAC 20 / CeSAC 21 / CeSAC 23/ CeSAC 37                                                                                      |
|                         | En Construcción   | CeSAC 11 / CeSAC 24 / CeSAC 29                                                                                                                                         |
|                         | Obras Contratadas | CeSAC 7 / CeSAC 16 / CeSAC 33                                                                                                                                          |
| Ampliación y Mejoras    | Finalizadas       | CeSAC 3 / CeSAC 6 / CeSAC 8 / CeSAC 10 / CeSAC 12 /CeSAC 13 / CeSAC 14 / CeSAC 15/ CeSAC 17 / CeSAC 18 / CeSAC 22 / CeSAC 25 CeSAC 26 / CeSAC 27 / CeSAC 28 / CeSAC 31 |
|                         | En Obra           | CeSAC 2 / CeSAC 30 / CeSAC 32                                                                                                                                          |

**Fuente:** Elaboración propia en base al “Informe preliminar Balance de Gestión 2000-2007” DGAAPS. GCBA.

### Referencias Bibliográficas

1. AAVV (2003) “Salud Ciudad. Un plan de salud para los vecinos”. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.saludciudad.com.ar>
2. GCBA- Ministerio de Salud -DGAAPS (2007) Informe Preliminar Balance de Gestión en APS 2000-2007. mimeo
3. Ibid
4. Dinerstein, A., (2003), “Que se vayan todos! Popular insurrection and the asambleas barriales in Argentina”, Bulletin of Latin American Research, 22(2): 187-200, citado en Rodgers D. London School of Economics. ¿Vale nada lo politizado? El presupuesto participativo de la ciudad de Buenos Aires, 2002-03. Disponible en <http://www.crisisstates.com/download/argentina/chapter9.Spanish.pdf>
5. Romero, Ricardo y col. Perfil de los participantes en el Presupuesto Participativo 2004 de la Ciudad de Buenos Aires. Estudio de opinión de los participantes en las Asambleas de Cierre 2003. Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa (GEDEP). Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/01/moreno.pdf>
6. GCBA, Presupuesto Participativo: Una Realidad, Buenos Aires, 2003.
7. Navarro, J “Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires”, en Romero R., Democracia Participativa: Una Utopía en Marcha. Ediciones Cooperativas, 2005. Buenos Aires.
8. Ibid
9. Ibid

10. Navarro, J. La experiencia del presupuesto participativo en Buenos Aires. Disponible en [http://intranet.digitalpublic.com/files/1906-24-fichero/16.-La\\_experiencia\\_del\\_Presupuesto\\_Participativo\\_en\\_Buenos\\_Aires.pdf](http://intranet.digitalpublic.com/files/1906-24-fichero/16.-La_experiencia_del_Presupuesto_Participativo_en_Buenos_Aires.pdf)
11. Presupuesto participativo: las prioridades de los vecinos. En "San Telmo y sus alrededores", N° 50. Boletín digital. Octubre 2002. Disponible en: <http://www.ensantelmo.com/Sociedad/Participacion/Instituciones/presuparti.htm>
12. Instituto de Estudios y Formación. CTA. Documento del Área de Promoción del Presupuesto Participativo. Disponible en <http://209.85.165.104/search?q=cache:RioMQfloL0AJ:www.cta.org.ar/instituto/prespart.html+cta+presupuesto+participativo&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=ar>
13. Goday L. Presupuesto Participativo en Argentina, primera experiencia en Buenos Aires, en Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP). Buenos Aires, diciembre de 1999.
14. Querido L., Romero R. Presupuesto Participativo. De la democracia representativa a la democracia participativa. Publicación del CGP N° 13, 2001.
15. Disponible en [http://www.flacso.org.ar/investigacion\\_ayp\\_contenido.php?ID=70](http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=70)
16. Daverio, D. et al (Comp.) (2007): 3° Congreso de APS 'Participación Comunitaria y Problemáticas Sociales Complejas', Buenos Aires, Ministerio de Salud/OPS.
17. Ibíd., Pág. 45.
18. Ibidem

## **“A democratização das políticas públicas a partir do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Santa Maria/RS/Brasil”**

*Maristela Rempel Ebert*  
maristelaebert@yahoo.com.br  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

A criação de conselhos não é uma prática recente na história da política brasileira afirma Gohn (2003), entre tantos outros teóricos sobre esta temática. Na época do Brasil Império eles já existiam, diz a autora, e foram retomados no Estado Novo e desde então sempre houve alguma espécie de ‘Conselho’ com o papel de assessorar o executivo (mesmo durante a Ditadura). Contudo, o modelo de conselhos municipais que surgem a partir dos anos 90 nas mais diversas áreas como saúde, meio ambiente, educação, etc., diferenciam-se do passado, eles possuem caráter deliberativo, normativo e propositivo, e se proliferam para grande parte do território nacional, sendo fruto da luta dos movimentos sociais da década de 70 e 80 (em especial ligados a área da saúde). Eles foram regulamentados pela Constituição Federal de 1988 e implementados no decorrer da década seguinte. Cabe analisar como a sociedade civil se apropria deste espaço institucionalizado pelo Estado.

É sabido que por séculos se viveu no Brasil por parte do Estado um modelo de gestão clientelista, assistencialista e autoritário, onde praticamente inexistiu a participação da sociedade nas decisões políticas. Mesmo o direito ao voto é uma prática surgida no século XX, sendo que vivemos no Brasil mais de duas décadas de ditadura militar já na segunda metade deste século. Dessa forma, a participação da população nas decisões da esfera pública é incipiente, e em relação ao objeto de nosso estudo é ainda mais, uma vez que as problemáticas ambientais se tornam uma preocupação mundial mais intensa somente a partir da década de 70, e em nosso país emergem com maior ênfase a partir da década de 90 com a Eco-92 (realizada no Rio de Janeiro). Com isso, não se quer dizer que anteriormente não houvesse movimentos e reivindicações ambientais e mesmo certas organizações de trabalhadores rurais questionando o modelo da revolução verde (Brandenburg, 2006). Contudo, somente a partir da década de 90 há uma maior sensibilidade e envolvimento do conjunto da sociedade, isto é, surgem preocupações com um ambiente ecologicamente sustentável e com a qualidade de vida, tornando-se pauta dos mais diferentes movimentos sociais e da mídia.

A lei ambiental Federal 6.938 de 1981, que institui a política Nacional de Meio Ambiente, já previa a instituição de diversos órgãos e de um conselho nacional deliberativo e consultivo (CONAMA). Porém, com o novo horizonte da constituição de 1988 prevendo a participação da sociedade civil (aumentando o controle social) na elaboração e implementação das políticas públicas, se delineia uma perspectiva mais democratizante de participação.

Assim, os conselhos municipais de meio ambiente, que começam a se estruturar a partir da década de 90, se efetivam como um espaço de ampliação democrática, fruto da pressão dos movimentos sociais, e vêm se consolidando desde então. Em 1997, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo por meio da resolução federal 237, determina que os municípios que tiverem interesse em realizar os licenciamentos ambientais, bem como gerenciar as taxas daí provenientes, devem ter instituído e funcionando o Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e com participação social paritária. Ora, esta resolução estimulou ainda mais a busca pela organização deste espaço de gestão ambiental, tanto por parte da sociedade civil (sensibilizada pelos problemas ambientais e pelas exigências de maior participação) quanto pelo próprio gestor municipal (com interesses de arrecadação). Segundo Paulo G. M. de Carvalho (2006), com base nos dados do IBGE, até 2001 havia 1237 municípios brasileiros (22,2%) com Conselhos municipais de Meio ambiente funcionando (com pelo menos uma reunião anual). No Estado do Rio Grande do Sul, segundo a resolução 167/2007 existem 222 (do total de 495) municípios com conselho municipal de meio ambiente funcionando <sup>2</sup>.

O conselho municipal de meio ambiente de Santa Maria-RS, Condema, objeto de estudo da presente pesquisa foi criado em 1998, pela lei 4167/98. A estrutura desta instituição que conta de forma paritária com a participação do Estado (nas três esferas: município, estado e União) e da sociedade civil, conforme o decreto executivo municipal 306/98, que trata do regimento interno, é constituído por 21 conselheiros titulares e igual número de suplentes, com mandato de dois anos e prorrogável por mais dois anos a critério da entidade representada. O núcleo de coordenação será composto por cinco membros, sendo que destes, três são representantes da sociedade civil para um mandato de dois anos podendo ser prorrogável por igual período. As reuniões serão mensais, podendo ser convocadas sessões extraordinárias. A falta de o conselheiro titular ou suplente, por três reuniões consecutivas ou seis intercaladas, implicará na exclusão da entidade, sendo substituída por outra do mesmo grupo, poder público ou sociedade civil. O quorum mínimo para início da sessão é de onze conselheiros. Ainda segundo a lei de sua criação, em seu artigo 3º, baseado nas Diretrizes do Departamento de Planejamento e Coordenação da Política Ambiental/ Presidência da República, diz que este será constituído por 10 integrantes do grupo I (esferas municipal, estadual e Federal) e 11 do grupo II (representantes da sociedade civil). A lista das entidades civis e do poder público que constitui o Condema em sua origem não é a mesma lista que a composição atual (2009), mas o fato é que oscila a nomenclatura uma vez que há entidades excluídas e novas que assumem a vaga.

Assim, trata-se de estudar como se dá a atuação deste conselho num município com população fixa de 270.073 habitantes, mais uma importante parte flutuante por se tratar de estudantes e militares (calculado em torno de 30.000 hab)<sup>3</sup>, que em termos econômicos<sup>4</sup> está mais centrada na oferta de serviços e comércio (60%), enquanto que o setor primário representa 23% e o secundário 17%, e ainda conta com a Universidade Federal e várias outras instituições particulares de ensino superior. O município, por estar localizado na região central do Estado do RS, tem fácil acesso a todos os cantos do Estado e, neste sentido, possui uma situação estratégica. A atuação do conselho municipal precisa lidar continuamente com as contradições urbanas (problema de saneamento, coleta de resíduos, ocupações irregulares de áreas de preservação, etc.), articulando a variável humana na equação da proteção do meio ambiente. Entender como esta instituição discute e lida com estas variáveis será um indicativo da concepção política e ambiental desta instituição e possibilitará entender a dinâmica interna (as relações de poder), como também a relação externa entre o Condema e o executivo, buscando identificar o papel efetivo que esta instituição desempenha na democratização das políticas ambientais do município. O período de abrangência da pesquisa será entre 1998 e 2008. O trabalho está em andamento desde o 2º semestre de 2008

Portanto, a pesquisa foi dividida em dois momentos: buscou-se uma revisão teórica na qual se retomou algumas discussões clássicas de política e democracia (J. Habermas, P. Bourdieu, N. Bobbio, H. Arendt) e teóricos nacionais que tem longos estudos sobre conselhos gestores (M. Gohn, M. Nogueira, L. Avritzer, S. Costa), além de discussões socioambientais contemporâneas (Hannigan, Diegues, etc); a luz da revisão teórica buscou-se analisar essa experiência prática de participação do controle social em uma instância do Estado, realizando observações das plenárias, análise de discurso presente nos diversos documentos da instituição (atas de reuniões, documento das conferências municipais, plano municipal de meio ambiente) e conversas formais e informais.

Entre os teóricos retomados está a filósofa alemã Hannah Arendt com seu conceito de democracia direta. Para ela, é preciso resgatar a democracia da polis grega, aquela em que os cidadãos se reuniam publicamente nas praças como iguais para discutir os rumos da sociedade e onde o governo (Estado) apenas executava o que era determinado por essa assembléia pública. Sua crítica à modernidade é o esvaziamento deste espaço político de liberdade em favor da produção privada que é trazido ao mundo público, transformando a participação direta e ativa dos cidadãos em democracia representativa reduzida ao exercício do voto. A partir da perspectiva política de Arendt, pretende-se ver em que medida o Conselho municipal de meio ambiente de Santa Maria

pode ser uma alternativa à sociedade complexa atual de participação ativa de cidadãos por meio do controle social, discutindo e apontando as diretrizes para o Estado (prefeitura) executá-las.

Norbert Bobbio (1989), apesar de reconhecer os limites da democracia representativa, afirma que de fato no contexto das sociedades complexas e pluralistas atuais é impossível retomar a democracia direta ao estilo da polis grega, embora reconheça a importância de processos participativos como o caso dos conselhos de gestão como uma forma complementar à democracia representativa e ampliação da democratização do Estado e da sociedade. Marco Aurélio Nogueira<sup>5</sup> ao analisar a relação entre sociedade civil e Estado, a partir do processo de descentralização que se intensifica em especial a partir da década de 90 no Brasil, fala dos riscos de transformar este processo numa participação do tipo burocrática e 'participação gerencial', onde os conselhos limitam-se a legitimar o governo executivo abandonando um projeto mais radical de democratização, além de outros riscos como virar refém de determinados segmentos da sociedade civil.

Habermas (1984), possivelmente entre os teóricos aqui citados é o mais crítico à forma de participação da sociedade civil em espaços organizados pelo Estado. O pensador chama a atenção ao fato de que a sociedade civil ao se apropriar do espaço público do Estado tende a ser absorvido pela racionalidade instrumental e burocrática deste, perdendo a especificidade da razão comunicativa (do debate e do diálogo) que constitui a esfera pública. Se de um lado é relevante pensar nas preocupações de Habermas, ainda mais ao se deparar no trabalho de campo com as dificuldades de apropriação de certos conselheiros com a linguagem técnica e científica do Estado, por outro lado, não se pode ignorar as observações de Maria da Glória Gohn (2004), que mesmo ponderando sobre os limites da atuação dos conselhos gestores, afirma que eles se instituíram como fruto das demandas e pressões da sociedade civil por democratização do Estado.

Avritzer (2008), ao analisar três modelos de participação no Brasil: orçamento participativo, conselhos gestores e planos diretores, também enfatizam que o papel dos conselhos municipais são de um processo democratização média se comparado a experiência de orçamento participativo, mas são mais estáveis (dependem menos de vontade política do executivo). E ainda. Costa e Avritzer (2004) referindo a visão de Habermas sobre a não participação da sociedade civil em espaços institucionais do Estado, no Brasil e mesmo na América Latina, defendem que o Estado tem um papel importante para a consolidação da democracia (com a implantação de políticas públicas) e não pode ser desconsiderado. Portanto, se por um lado é relevante as preocupações de Habermas, de outro, não se pode perder de vista o contexto de surgimento deste espaço de participação.

As contribuições dos conceitos de capital simbólico, posição social e relações de poder que perpassam a ação dos agentes sociais no campo de Bourdieu também são aspectos centrais para se compreender a atuação democrática do Conselho. Estes conceitos terão o papel de ajudar a elucidar como se estruturam as relações internas entre os conselheiros (os que possuem mais e menos capital social e mesmo científico), as relações conflitantes entre o Condema e o poder público, bem como as influências externas que atuam sobre o campo específico (como interesses econômicos, relações de poder a nível nacional e global) também é decisivo para se pensar a atuação do Conselho municipal de meio ambiente<sup>6</sup>. Por exemplo, qual o poder efetivo de atuação local de um conselho de meio ambiente, quando o município legalmente tem autonomia de decisão sobre suas questões, mas de outro, ele possui uma participação pouco destacada nos espaços estaduais e nacionais (como fica claro na análise da participação em conferências) que deliberam e decidem diretrizes e políticas gerais. Pois, diferente do campo da saúde que as conferências municipais, estaduais e nacional tem uma sincronia, no meio ambiente não existe uma sintonia, nem mesmo das temáticas (ao menos não se colocam como normativas). Ou seja, a temática ambiental é sempre uma questão micro e macro, pois a degradação ambiental não se limita a um território, não há como poluir o ar com uma indústria química e tratar como se fosse um problema de um único município (embora esta última questão indicada não será analisada aqui).

Até o momento se conseguiu sistematizar a concepção de meio ambiente presente nas conferências e na legislação ambiental municipal e constatou-se a falta de efetividade de grande parte das diretrizes deliberadas nas conferências municipais e que também se verificam em muitas das deliberações em plenárias do Conselho. Portanto, a seguir serão destacados alguns destes aspectos observados e a reflexão teórica de suas possíveis causas a partir dos teóricos revisados.

Com relação às conferências municipais, seu papel é discutir as diretrizes gerais de meio ambiente que nortearão as ações de políticas ambientais do executivo municipal, sendo que conforme a legislação municipal, após cada conferência o executivo deve reestruturar o Plano Municipal Ambiental baseado nas demandas da sociedade. As políticas ambientais apontadas nas duas conferências (1999 e 2001) tiveram várias temáticas repetidas e outras novas. A primeira envolveu um público maior uma vez que foi articulada junto ao Conselho Municipal de Saúde contando com a participação de vários conselhos locais, comunidades do interior e movimentos sociais em geral. A outra, em de 2001, teve uma considerável participação, embora em número menor por ter sido realizada separada da saúde<sup>7</sup>. Percebe-se que vários pontos foram repetidos e novos problemas acrescentados, separando alguns pontos como a gestão de resíduos sólidos (como destino do lixo e coleta seletiva), a gestão de resíduos hídricos, inclusive a indicação de criação de um código ambiental municipal, este último de fato não saiu do papel (após algumas tentativas de inserção na pauta do conselho no ano de 2002). Após a 2ª conferência o executivo municipal elaborou o Plano Municipal de Meio Ambiente incluindo as diretrizes gerais das conferências mais ou menos na íntegra e ainda, datas para resoluções dos problemas ambientais mais crônicos da cidade como os resíduos sólidos, organização do lixão da Caturrita dentro das normas ambientais federais, implantação de uma coleta de lixo estendida gradualmente ao conjunto da população com períodos regulares de recolhimento e implantação gradual de coleta seletiva (separação de resíduos orgânicos e não-orgânicos, organizações e locais para o trabalho dos catadores). Bem, neste último exemplo de tratamento de resíduos sólidos de fato não houve muitos avanços, segundo os relatos nas discussões de plenária do Conselho, que recentemente (2009) apresentou um relatório da comissão técnica de resíduos sólidos com fotografias e filmagens dos problemas do aterro municipal (apesar de várias reformas e terceirização), sem falar das constantes notícias na mídia das irregularidades na coleta pública do lixo. Ocorreram mais duas conferências municipais, uma em 2005 (segundo relato de conselheiros abarcou em torno de 200 pessoas participantes) e a outra em 2007. Com relação à primeira, foram perdidas a lista de presença e as próprias diretrizes, impossibilitando que sejam analisadas; na última, há um registro das diretrizes aprovadas, mas muitos conselheiros ignoram sua existência. Suas propostas são centradas na educação ambiental envolvendo escolas e outros espaços da sociedade entre vários outros pontos comuns com as conferências anteriores, chamando a atenção num dos itens que destaca que a prefeitura deve respeitar mais as deliberações do Condema.

A concepção de meio ambiente que perpassa as diretrizes da conferência bem como a lei ambiental municipal daí construída podem ser consideradas um importante aspecto da configuração democrática da esfera pública ambiental do município de Santa Maria. Quer dizer, a forma como ela articula as questões socioambientais são um indicativo de como os seres humanos são vistos na relação com o meio ambiente. Os documentos analisados das conferências que se teve acesso e o plano ambiental municipal, percebe-se o meio ambiente não é descolado da vida humana. Mesmo com o incentivo a criação de áreas de proteção ambiental (morros, sítios paleontológicos, parques etc.), preservação e recuperação de áreas degradadas, busca de soluções para ocupações irregulares (muito frequentes no município), ao mesmo tempo se mantém a preocupação com habitação de qualidade, vida saudável, etc. Um exemplo desta articulação entre problemas ambientais e sociais, independente do seu teor, é uma das moções da conferência de 2001 que repudia a proposição de reformas trabalhistas do governo federal que ameaça agravar as condições sociais da população e que se refletem diretamente no meio ambiente. Na conferência de 1999, uma das diretrizes é a busca de recursos para financiamentos habitacionais a fim de evitar a ocupação de áreas

ambientais de preservação. Além disso, está enfatizada nas duas conferências a necessidade de políticas de desenvolvimento sustentável para a produção agrícola, tecnologias viáveis em termos ambientais, destino adequado das embalagens de agrotóxicos, etc.

Dessa forma, percebe-se que o controle social do município se afasta daquelas concepções sócio ambientais que dominou a primeira fase da ecologia natural conhecida por criacionismo e que Diegues denominou de “natureza selvagem”, que defende a exclusão do ser humano do meio ambiente (por exemplo, a idéia de criação de parques nacionais visando a preservação) e que também Hannigan, ironiza dizendo que trata-se da visão de alguns indivíduos (intelectuais) que descobrem a natureza e desconsideram os povos tradicionais e seu conhecimento de agir no meio. Contudo, certamente que os diferentes segmentos se aproximam mais ou menos desta visão da natureza pura que exerceu forte influência na sociedade e mesmo em certos órgãos fiscalizadores do Estado. Será um dos aspectos abordados na continuação da pesquisa com a visão de meio ambiente das entidades e seu representante no Condema.

Com relação aos limites administrativos de funcionamento da instituição, identificou-se que há períodos sem registro de reuniões e extravio de documentos como os já mencionados de uma conferência municipal (2005). De fato, considera-se que isto não se limita apenas a um lapso administrativo, mas pode ser um indicativo de um possível descomprometimento da administração municipal em viabilizar o funcionamento do conselho (já que este é responsável pela parte estrutural do evento: computadores, locais..), e também indica a fragilidade do controle social de Santa Maria em se articular na esfera pública ambiental, demonstrando que a descentralização não é garantia por si só de ampliação da democracia se comparada aos moldes tradicionais de democracia.

Outro aspecto a ser citado que merece relevância ainda com relação a organização, é que o Conselho apresenta oscilação no engajamento de seus membros: o quorum mínimo exigido para as plenárias são 11 membros (do total de 21) e no ano de 2008 (2º semestre), a média de participantes nas reuniões ficou próximo do mínimo. Também são observadas constante ausência e exclusão de entidades por falta, como foi o caso do IBAMA. Importantes instituições perderam acento ao longo da história da entidade, onde algumas o recuperam, outras não. Entre as que não retornaram encontram-se a Fepam (órgão estadual de fiscalização ambiental) e 4ª CRS (Coordenadoria Regional de Saúde), dois órgãos da esfera estadual de governo com importante impacto ambiental em termos regionais. Aliás, é observada a constante ausência das três esferas do poder público ou então saídas precoces das plenárias (principalmente no 2º semestre de 2008). O executivo municipal (uma das três esferas do executivo) que mais diretamente está implicado no processo e que possui cadeira permanente no conselho (não pode ser excluído), segundo relato, já foi afastado do núcleo de coordenação devido a freqüentes faltas (há alguns anos atrás).

Com relação a não implementação de inúmeras decisões tanto em termos das diretrizes municipais como também das decisões em plenária do Conselho como o caso dos resíduos sólidos (deliberado uma das diretrizes da Conferência), instalação de antenas (grande conflito gerado em várias plenárias) e, mais recentemente, o conflito gerado com o executivo municipal (nova gestão 2009) que pretende excluir a secretaria de proteção ambiental em favor de uma fundação. Percebeu-se que em certas situações, o Condema entrou junto ao ministério público a fim de garantir suas decisões. E mesmo nestes casos é visível que se estabelece uma arena de negociações envolvendo os diferentes atores (Executivo, Ministério Público e Conselho Municipal). O que aponta para aquilo que Hannigan afirma que um problema ambiental é uma construção social que envolve diferentes momentos e atores, e a legitimidade depende tanto em termos científicos como políticos (articulação, apoio da sociedade, etc.).

Ainda com relação à conferência é relevante mencionar que no ano de 2009 foi organizada a conferência municipal de meio ambiente (dezembro). Na reunião ordinária de março, onde estava em pauta a realização desta conferência, alguns manifestaram seus protestos com relação ao

pouco envolvimento dos conselheiros na preparação e no próprio evento em questão nos anos anteriores. O que mais uma vez retoma a questão do comprometimento dos conselheiros e suas entidades com a construção pública de políticas ambientais.

Dessa forma, como a pesquisa ainda se encontra em andamento, não se tem uma interpretação sociológica definitiva para esta situação. Contudo, já são visualizadas possíveis hipóteses: de que a falta de poder político efetivo dos conselhos tende a desestimular a participação do controle social reduzindo estes espaços a mera formalidade burocrática e ainda, que a participação exige sacrifícios dos cidadãos que se vêem obrigados a abrir mão de outras atividades, como indica Nogueira; mas também pode ser a falta de institucionalização por ser uma experiência recente e diminuindo assim possibilidade de maior êxito democrático ao estilo de Robert Dahl ou mesmo daquilo que Putnam indica de capital social; e mesmo, uma certa apatia, resultado de excesso de participação conjugado com pouca efetividade das decisões ao estilo de Norbert Bobbio, uma vez que várias destas entidades e conselheiros participam de vários conselhos que se proliferam na última década no país<sup>8</sup>. Acredita-se que estas várias causas se misturam e estruturam esta esfera pública e a fragilidade do controle social em vários momentos.

Por outro lado, ainda que a pesquisa esteja em andamento, pode-se perceber que em vários momentos houve confronto direto entre executivo e conselho, conforme aparece frequentemente nos discursos dos conselheiros na plenária, indicando a dificuldade do governo para por em prática as definições do Condema, seja por falta de tradição de se sujeitar ao controle social, seja por limites administrativos ou de prioridade política, razão pela qual só tenha elaborado um plano ambiental municipal e nunca ter elaborado o código ambiental. Ou seja, este espaço não se dá no estilo da busca de consenso (o que não significa que não haja certos momentos de consenso), mas é marcado por conflitos<sup>9</sup> numa configuração mais aos moldes do capital político de Bourdieu e da proposta de Hannigan (construcionismo). Boaventura Santos também menciona a dificuldade dos Estados (e aqui prefeitura), que possuem uma perspectiva eleitoral a curto prazo, em lidarem com a problemática ambiental em que as soluções necessárias são a longo prazo, custos altos e envolve direitos difusos de terceira geração em termos de acesso ao meio ambiente de qualidade e recursos. Também, esta forma de participação da sociedade em conselhos não se configura como uma participação direta proposto por Arendt, pois continua dentro dos marcos representativos. Todavia, este espaço possibilita maior transparência e amplia a democracia como propõe Bobbio, pois envolve um conjunto maior de pessoas, possibilita ampliar e divulgar as temáticas, etc.

Portanto, estas interpretações sobre o papel do conselho na esfera pública ambiental do município ainda são provisórias; trata-se apenas de indicativos. Uma vez que o trabalho de campo está em andamento e pretende-se realizar as entrevistas com conselheiros e suas entidades, buscando reconstruir uma realidade mais ampla e sistemática a fim de identificar as causas de esvaziamento das plenárias, falta de envolvimento dos conselheiros nas conferências, identificar as relações de poder entre conselho e executivo, bem como no interior do próprio conselho a partir da leitura do capital social acumulado de Bourdieu. Em especial, buscando identificar as causas da não efetivação das políticas deliberadas no espaço do Conselho e das conferências municipais de meio ambiente.

Por último, é inegável que a atuação do controle social por meio dos conselhos municipais propiciam uma maior distribuição de poder e uma maior participação da sociedade na construção das políticas ambientais. Por outro lado, pode-se concluir que a garantia legal assim como outros direitos formais conquistados pela sociedade até hoje não são suficiente para sua efetivação. Neste sentido que consideramos a contribuição do construcionismo de Hannigan relevante para pensarmos os problemas ambientais e a atuação do controle social. Ele não nega que exista uma certa objetividade de riscos ambientais, como acidentes nucleares independente de serem reconhecidos, mas as questões ambientais e suas soluções são essencialmente uma construção coletiva que envolvem diferentes segmentos da sociedade civil, Estado e interesses de mercados



(empresas), bem como os cientistas e a mídia, e o êxito de uma ou outra posição depende em grande medida da capacidade de articulação política. Dessa forma, no contexto do conselho municipal de meio ambiente, as alternativas e deliberações para além da legalidade são estruturadas por relações de poder entre os diferentes segmentos da sociedade civil (e no seu interior) e dos representantes das três esferas de governo, o que significa que o êxito do Condema em grande medida depende de sua capacidade de articulação na sociedade, envolvendo inclusive a mídia, de modo a acumular força política nas negociações com o poder do Estado. E como lembra Bobbio, ao se criticar a democracia representativa, mais do que propor uma democracia direta o desafio é democratizar as outras esferas da sociedade, entre as quais a gestão pública, sendo que o exercício do controle social por meio dos conselhos municipais é um dos caminhos. Mas, como menciona Nogueira, os conselhos precisam buscar a radicalização da democracia para não cair na armadilha de reduzir o espaço a uma mera instância burocrática do governo municipal. E por último, não se pode descartar as contribuições de Habermas (1984) a respeito da participação da sociedade civil em espaços institucionais como uma das possíveis causas da falta de articulação (ou melhor êxito) dos segmentos da sociedade civil nos espaços institucionais do Estado. Todavia esta e as outras questões mencionadas fazem parte do estudo em andamento.

## BIBLIOGRAFIA

ARENDT, Hannah. A condição Humana. (5ª Edição revista). Rio de Janeiro: Forense Universitário.

\_\_\_\_\_. A política. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. (Vol 14, nº1 jun) Campinas: revista opinião pública, 2008.

\_\_\_\_\_; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Rio de Janeiro: dados, 2004 (v47).

BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo. Brasília: ed UnB, 1985. 179p.

\_\_\_\_\_. O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: paz e terra, 1989 . 171p.

\_\_\_\_\_. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: paz e terra, 2004.

BOLZAN, Gilmar. (dissertação). Participação e meio ambiente. Florianópolis: ufsc, 2008

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: ed Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. São Paulo: perspectiva, 1992 ([http://www.bibliotecacidade.sp.gov.br/produtos/spp/v06n01-02/v06n01-02\\_05.pdf](http://www.bibliotecacidade.sp.gov.br/produtos/spp/v06n01-02/v06n01-02_05.pdf)).

ELSTER, John. Peças e engrenagens das ciências sociais. Rio de Janeiro: relume e humana, 1984

HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento – um conceito normativo do espaço público. Revista novos estudos CEBRAP, V 26. São Paulo: cebrap, 1990. p.100-113.

\_\_\_\_\_. Teoria do agir comunicativo.

\_\_\_\_\_. Mudança estrutural da esfera pública. Investigação quanto a uma categoria de sociedade burguês. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. Direito e Democracia: entre facticidade e validade II. Rio de Janeiro: tempo brasileiro, 2003. (p9-121).

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sócio-política. São Paulo: cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais no início do século XXI. Antigos e novos atores sociais. Petrópolis: vozes, 2004.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. (tese UFRGS). Democracia e conselhos de controle de políticas públicas. Uma análise comparativa. Porto Alegre: ufrgs, 2000.

GOLDBLAT, David. Teoria Social e Ambiental. Lisboa: instituto piaget, 1998.

HANNIGAN, John H. Sociologia ambiental. A formação de uma perspectiva social. Lisboa: instituto piaget, 1995.

PUTMAN, Robert. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fund. Getúlio Vargas, 1996.

# **Desafíos de la participación ciudadana en ámbitos locales: análisis de la interacción entre el Estado y las organizaciones sociales en el conurbano bonaerense**

*Adriana Rofman*

arofman@ungs.edu.ar

Universidad Nacional de Gral. Sarmiento

Buenos Aires, Argentina

## **1. La reforma de las políticas sociales y la incorporación de nuevos actores**

La redefinición del modelo de relación entre Estado y sociedad, resultante de las políticas de ajuste estructural que se implementaron en la Argentina en las últimas décadas del siglo XX, está estrechamente ligada con las transformaciones que han sufrido las condiciones de vida de los sectores populares en la Argentina durante ese período.

Este proceso de desuniversalización de las políticas sociales, modificó profundamente el modelo centralizado y cuasi universal que había orientado en Argentina el desarrollo de la intervención social del Estado durante buena parte del siglo XX.<sup>1</sup> En su reemplazo, se crearon numerosos y variados programas asistenciales focalizados, que tenían por objeto la transferencia directa de recursos a algunos sectores acotados, en general focalizados territorialmente, en teoría aquéllos más afectados por la transformación económica.

Este nuevo modelo de política social también trajo consigo una innovación en la estructura de gestión: en vez del sistema centralizado y vertical que caracterizaba al modelo anterior, se proponía un esquema más descentralizado de implementación, así como la incorporación de instancias locales de gobierno y actores no estatales, para facilitar la mejor focalización de las prestaciones y asegurar la eficacia de la asistencia. Si bien en Argentina la descentralización no cumplió cabalmente con las promesas que impulsaron su aplicación en muchos países latinoamericanos, estos cambios en el modelo de gestión de las políticas sociales sí trajeron consigo la inclusión de nuevos actores locales en el entramado de formulación e implementación de los programas sociales. El modelo institucional de gestión, que ha quedado instalado en el diseño de una porción significativa de los programas sociales generados a partir de la reforma, tanto de los puramente asistenciales, como también de las nuevas iniciativas más orientadas a la promoción social que aparecieron en la última década, ha dado como resultado la incorporación de una multiplicidad de actores de la sociedad civil, tanto colectivos como individuales, en estas estructuras de gestión..

Esta fuerte transformación en el plano de las políticas públicas transcurrió junto con cambios también cruciales en la estructura y dinámica de la sociedad argentina, en general, y en la matriz de acción colectiva y organización de la sociedad civil, en particular. La creciente intervención la sociedad en la tarea de limitar el avance de la vulnerabilidad social y la concentración de sus esfuerzos en acciones destinadas a mejorar las condiciones de vida, ha generado una multiplicidad de pequeñas asociaciones locales, formadas por vecinos o personas cercanas que tratan de resolver colectivamente la provisión de bienes y servicios que el Estado no ofrece de forma adecuada y a los que no pueden acceder por vía del mercado.

Estas organizaciones de base territorial constituyen los eslabones últimos del entramado antes descrito de gestión de las políticas sociales, ya que viabilizan la llegada de las prestaciones sociales a sus destinatarios. La compleja interacción de asociaciones de base territorial con diferentes niveles e instituciones estatales conforma el sustrato institucional los programas sociales de corte participativo.

Sin embargo, esta modalidad “colaborativa” de articulación entre el campo asociativo y el Estado no es la única forma de vinculación, ya que la orientación más confrontativa, propia de los

<sup>1</sup> Soldano, D. y Andrenacci, L.. 2006

movimientos sociales, también da lugar a experiencias de interacción más conflictivas.

En síntesis, la confluencia entre la instalación de modelos de gestión participativos de las políticas sociales y la multiplicación de organizaciones sociales de base territorial ha incidido notablemente en la dinámica de relación entre el Estado y la sociedad civil en el plano territorial, ya que trae consigo un reposicionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en su vínculo con las instituciones estatales como también en su relación con los espacios sociales donde están insertos.

Este proceso ha dado lugar a la multiplicación de experiencias de interacción entre O.S.C y el Estado, que constituyen los objetos de análisis de este artículo. Se trata de un abanico de experiencias muy diverso, que incluye desde dinámicas de alto nivel de integración de las O.S.C. en el entramado de implementación de las políticas, relaciones más débiles y esporádicas, hasta vínculos marcados por el conflicto en torno demandas sociales.

La localización territorial de los procesos de interacción constituye, además, una dimensión relevante de este análisis, puesto que las características sociales y políticas de los territorios donde suceden las experiencias inciden fuertemente en su desarrollo. En este sentido, cabe considerar que las condiciones socioterritoriales del Gran Buenos Aires, en tanto periferia de una gran aglomeración metropolitana, introducen matices específicos a este análisis.

## **2. Las condiciones socioeconómicas y político-institucionales del conurbano bonaerense**

Para comprender la dinámica sociopolítica del conurbano bonaerense, es necesario considerar sus particulares condiciones sociodemográficas. Se trata de una región densamente poblada, cuyos habitantes enfrentan, en general, fuertes carencias en el plano socioeconómico y habitacional, pero que a la vez está ubicada en torno al centro económico y político del país, la ciudad que concentra la actividad económica y goza de los mejores niveles de vida del país.

Al interior del Gran Buenos Aires también encontramos un alto grado de heterogeneidad en las condiciones socioeconómicas, ya que entre los municipios que la componen se encuentran algunos con indicadores sociales superiores a los de la Ciudad de Buenos Aires, y otros – lo más densamente poblados- con valores semejantes a los de la regiones más empobrecidas del país.<sup>2</sup>

La heterogeneidad interna no sólo genera estas fuertes diferencias entre municipios, sino también se expresa en una estructura más microespacial de segregación sociohabitacional, donde se fragmentan espacios al interior de los municipios y se generan barreras físicas y sociales que consolidan esa fragmentación. De esta manera, el conurbano bonaerense puede ser también visto como un conglomerado de ámbitos diferenciados de vivienda, servicios, transportes, etc., para los distintos segmentos sociales.<sup>3</sup>

La fragmentación espacial constituye una de las pautas centrales para comprender la territorialidad en el conurbano bonaerense, ya que no solamente modela una estructura urbana segregada, sino que también incide fuertemente en el diseño de las intervenciones sociales y políticas públicas que operan en esta región.

---

2 A comienzos de esta década, el ingreso per cápita en la Ciudad de Buenos Aires y la franja norte del conurbano triplica el promedio nacional mientras que en algunos partidos del Gran Buenos Aires, este indicador muestra un nivel muy inferior. Las condiciones habitacionales, tanto en lo relativo a la provisión de infraestructura y servicios urbanos, como en cuanto a la calidad de las viviendas, también refleja esta desigualdad, como se evidencia en los datos relativos al acceso a las redes de agua corriente, cuya cobertura oscila entre menos del 10%, en los municipios más postergados, hasta cerca del 100% en las localidades de urbanización más temprana. (Suarez y Palma Arce, en prensa)

3 Suarez y Palma Arce, en prensa

Por otro lado, las acciones públicas, tanto las originadas en la sociedad civil como las implementadas por el Estado toman estos criterios territoriales para focalizar su labor en espacios acotados. La dependencia de estos servicios sociales que, en tiempos de desempleo, desarrolló la población del conurbano contribuyó a reforzar el lazo de los habitantes con su espacio más cercano. Para importantes segmentos de población, el “barrio” pasó a constituir el escenario principal de su reproducción cotidiana, base de las redes sociales que le permiten obtener los recursos para la subsistencia, a la vez que espacio cercado que delimita -por razones económicas y/o culturales- sus posibilidades de movimiento, dando lugar así a fenómenos de fuerte aislamiento social y espacial.

Es posible que la reactivación económica que ha gozado nuestro país en los últimos años haya contribuido a flexibilizar los aspectos más críticos del panorama descripto, pero no parece haberse debilitado la firmeza de esta configuración en el nivel de la estructura socio urbana. La fragmentación espacial parece haberse instalado como patrón de construcción de la territorialidad para la sociedad del conurbano bonaerense, influyendo también en las pautas de acción colectiva y el formato de las políticas estatales.

La inserción territorial se ha convertido, así, en uno de los ejes centrales de la acción colectiva, tanto la más institucionalizada como la más espontánea, ya que la “inscripción territorial” – como lo denomina Merklen<sup>4</sup> - se ha consolidado como base de sustentación de las tramas de actores, de la interacción política y de la identidad social y política. La “localización” de estos fenómenos sostiene la orientación de buena parte de la acción pública, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, cuyas políticas se apoyan, actualmente, en la territorialidad de los problemas y de los actores.

En el plano específico de las políticas sociales, la adopción de formatos participativos implica revalorizar los recursos y las articulaciones que tienen lugar en el ámbito local y/o barrial, puesto que los actores sociales implicados en la implementación de los programas sociales focalizados, tienen necesariamente un fuerte arraigo en el territorio. Ello pone de manifiesto la importancia de la inserción territorial local que generalmente tienen las organizaciones y los proyectos que trabajan en el campo de lo social, reconociendo y recuperando la dinámica territorial de trabajo que traen las organizaciones de base, generadas desde los sectores populares.

Esta relevancia de espacio local no encuentra, en el conurbano bonaerense, un correlato adecuado en el nivel político institucional, es decir, en instituciones municipales con efectiva capacidad de gobierno sobre la sociedad local. el gobierno de la RMBA,<sup>5</sup> en tanto ciudad metropolitana, es sumamente complejo: existen cuatro niveles estatales con competencia sobre esta región: el gobierno federal, el gobierno provincial de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos municipales del conurbano bonaerense y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene un status particular.

El gobierno de la Provincia de Buenos Aires tiene competencia sobre casi todas las funciones centrales para la vida cotidiana en los municipios –seguridad, educación, infraestructura - y aporta, a través de los programas provinciales y el sistema de coparticipación, buena parte de los recursos que requieren las políticas públicas locales, especialmente en lo referente a la atención de la problemática social. El control de los recursos que son necesarios para hacer frente a las necesidades sociales en una zona con carencias tan marcadas, otorga al gobierno provincial un poder político relevante, y limita fuertemente las posibilidades de acción autónoma por parte de los municipios. Por su parte, el gobierno nacional tiene jurisdicción sobre variables muy importantes para el desarrollo de la región metropolitana, como la gestión del transporte, el control de las empresas prestadoras de servicios públicos, y algunos efectores de salud, entre otros. La Ciudad de Buenos Aires maneja grados de autonomía semejantes a la de una provincia, y goza, además, de una gran capacidad de autofinanciamiento, por lo que focaliza sus políticas hacia el interior de la

4 [Merklen, 2005

5 Badía et al, 2008 ..

ciudad y se involucra poco, al menos en el plano institucional, en las problemáticas metropolitanas.

Los gobiernos municipales de los municipios del conurbano – así como todos los que forman parte de la Provincia de Buenos Aires- tienen muy escasa autonomía jurídica y económica para formular políticas propias, de manera endógena. La competencia sobre los instrumentos de política necesarios para intervenir en la atención de los problemas de su población están casi totalmente, como se ha señalado, en manos de los niveles provincial y nacional, y el sistema fiscal concentra la recaudación impositiva también en esos niveles. En la mayoría de los casos, además, disponen de aparatos estatales poco especializados, muy atravesados por la lógica de la reproducción política en el territorio.

Esta compleja trama de competencias jurisdiccionales superpuestas, que limitan la autonomía local y habilitan la intervención directa de los gobiernos provincial y nacional, contrasta con el sistema de representación política, donde el nivel municipal mantiene su importancia. Las autoridades municipales, tanto ejecutivas y legislativas, son electivas, lo que lleva a desarrollar sistemas locales de acumulación política, de relaciones entre dirigentes y ciudadanos que necesitan de recursos económicos o políticos sobre los que asentarse.

En el plano político, la coexistencia de jurisdicciones nacional, provincial, municipales y el particular status de la Ciudad de Buenos Aires, en el marco del sistema federal, da lugar a una conflictiva, y a veces contradictoria, convivencia de distintos sistemas políticos y lógicas de acumulación, correspondientes a las distintas instancias de gobierno. Esta compleja estructura de sistemas políticos y de representación, que refieren a jurisdicciones diferentes, conforma los canales de acceso a las instancias de gobierno local y provincial de esta región, razón por la cual, como señala Pirez, “se produce una contradicción entre el ámbito territorial de las necesidades o los problemas y el ámbito territorial de la representación política”<sup>6</sup>

En síntesis, cabe suponer que las vinculaciones que establecen las organizaciones sociales y el Estado en el conurbano bonaerense resultan profundamente influidas por estas condiciones territoriales, tanto en el nivel más estructural como en el de la construcción social y política. Los interrogantes que orientaron el estudio que se presenta a continuación parten de este reconocimiento, y giraron en torno a las especificidades que asume la interacción entre el Estado y la sociedad civil organizada en esta región.

### **3. La trama de actores de las políticas sociales**

El análisis de los actores locales implicados en la gestión de la política social lleva a mirar, en primer lugar, el papel que desempeñan las instituciones estatales, los municipios, en este entramado.

Decíamos previamente que la descentralización de las políticas sociales, en Argentina, se alejó bastante del modelo promovido en otros países latinoamericanos de transferencia de competencias y recursos a los municipios. En nuestro país la descentralización en el sector social consistió, fundamentalmente, en el traspaso de los servicios de salud y educación a los gobiernos provinciales, razón por lo cual el margen de acción de los municipios en la gestión de las políticas sociales, es aún muy limitado. El papel de los municipios del Gran Buenos Aires en esta estructura es todavía menos destacado que el que desempeñan los gobiernos locales de la mayoría de las demás provincias del país, por un conjunto de factores: limitaciones de índole normativo, carencias en las capacidades de gestión, y, fundamentalmente, el peso de la presencia de los gobiernos nacional y provincial en su territorio.

Estos condicionamientos aparecen de manera nítida en los resultados de un estudio acerca del papel del gobierno municipal en la gestión de programas sociales,<sup>7</sup> realizado en tres municipios

6 Pirez, 2001:262

7 Se trata del proyecto “Escalas del desarrollo de una subregión de la RMBA”, desarrollado en la UNGS bajo la

del conurbano bonaerense, que analizaba el origen – en términos de diseño y financiamiento- de los programas ejecutados en esas localidades, discriminando a los mismos según su impacto potencial.<sup>8</sup> . Como se ve en la tabla siguiente, si bien los municipios eran responsables de una cantidad interesante de iniciativas, la mayoría eran de bajo impacto, es decir, brindaban un servicio muy acotado – la provisión de un medicamento, por ejemplo-, o atendían a una población muy reducida. Los programas que tenían algún impacto destacado en las condiciones de vida de la población – como los de transferencia de ingresos, o los de promoción socioeconómica, por ejemplo- estaban originados en el nivel nacional o provincial.

### Programas sociales relevados según origen e impacto potencial

José C Paz, San Miguel y Moreno, 2005

| Origen       | Impacto potencial |             |                       |
|--------------|-------------------|-------------|-----------------------|
|              | <b>Alto</b>       | <b>Bajo</b> | <b>Total</b>          |
| Nacional     | 10                | 6           | 16                    |
| Provincial   | 12                | 11          | 23                    |
| Municipal    | 2                 | 13          | 15                    |
| <b>TOTAL</b> | <b>24</b>         | <b>30</b>   | <b>54<sup>9</sup></b> |

Fuente. Elaboración en base a relevamientos propios

Esto no significa que los gobiernos municipales estén ausentes del entramado de implementación de los programas sociales. Casi todos los programas requieren de la contribución del nivel municipal, ya que su participación resulta relevante por la puesta a disposición de otro tipo de recursos, como el personal a cargo de la ejecución. Además, ofrecen un aporte crucial para el éxito de estas iniciativas, el contacto con los actores de la sociedad que intervienen en la gestión. Es decir, tienen un papel poco decisivo en las decisiones estratégicas, pero son necesarios en la implementación, en particular en la viabilización de las condiciones políticas y operativas que se hace efectiva a través del vínculo con la sociedad local, en especial las organizaciones de base territorial y las redes informales de beneficiarios.

La intervención de los actores no estatales, entonces, constituye también un eslabón importante en el entramado de gestión de estas políticas. Se trata de un conjunto de actores individuales y colectivos que generalmente se conciben como parte de la sociedad civil, pero que no se ajustan cabalmente a la noción de sociedad civil. Este término resulta excesivamente general y abstracto para caracterizar a los sujetos que intervienen en la gestión de los programas sociales en el Gran Buenos Aires, ya que el concepto de sociedad civil está habitualmente asociada con algunos atributos – como la autonomía política, cierto grado de consolidación institucional, la capacidad de representación de ideas e intereses independientes, etc.-<sup>10</sup> que difícilmente encajen con la realidad de estos actores.

La trama asociativa del conurbano bonaerense, es decir, el sector que constituye la contraparte social en las estructuras participativas de gestión de las políticas sociales está conformada, en su mayoría, por asociaciones de base que nacieron por el imperativo de desarrollar formas autogestionadas de satisfacer sus necesidades básicas. Estas organizaciones se insertan en una tradición de acción colectiva muy difundida en la etapa de urbanización del Gran Buenos

---

dirección de Adriana Rofman.

8 . Entendemos aquí por impacto potencial de un programa el grado esperado de incidencia en las condiciones de vida del conjunto de la población del partido, medido a través de dos indicadores: la cobertura poblacional, y la integralidad y sistematicidad de las prestaciones que ofrece.

9 El universo de programas relevados llegó a 49, pero como algunos de los programas tenía un origen multijurisdiccional, la suma total supera esa cifra .

10 Ver, al respecto, Rofman 2009

Aires, que se desarrolló de forma desordenada, y con poca intervención estatal en la provisión de infraestructura y servicios, como casi todas las grandes ciudades de América Latina: las históricas “ sociedades de fomento”, que agrupaban a los vecinos para buscar colectivamente resolver las carencias de servicios urbanos.

Frente a las nuevas necesidades planteadas por la crisis socioeconómica de finales del siglo pasado, ahora de carácter más básico, como la alimentación, esta tradición reaparece, dando lugar a la creación de múltiples y diversas entidades que también agrupan a vecinos que intentan atender sus necesidades en forma colectiva. Es por ello que en el conurbano bonaerense, esta trama asociativa asume un papel central en la atención de los problemas ligados a la reproducción de la vida, centralidad que se explica por las características particulares de esta región: un espacio marcado por su alta densidad poblacional, la multiplicación de necesidades sociales y una fuerte historia de participación social. Es decir, su trabajo es de carácter territorial y sus actividades se enmarcan en las dinámicas comunitarias o “de base” que se explican a partir del modo específico en que estas organizaciones vinculan sus actividades con el territorio.

Las características institucionales de estas agrupaciones, entonces, están bastante lejos del ideal de “ONG” que el sentido común asocia con la imagen de la sociedad civil. Más bien, en el conurbano bonaerense proliferan muchas asociaciones pequeñas, con limitado desarrollo de personal y escasos recursos físicos. Un estudio reciente, aplicado a 60 organizaciones de base territorial del conurbano bonaerense<sup>11</sup> mostró que el 50 % de ellas tiene menos de 10 miembros y el 78% cuenta con una sola sede, y un 57% no tiene personal rentado. Llamativamente, su nivel de formalización institucional, es bastante alto, ya que 85% posee personería jurídica, lo que no se corresponde con la efectiva consolidación institucional de las agrupaciones.

Para comprender las razones por las que la gran mayoría de estas agrupaciones, aún las menos desarrolladas, cumple con los trámites de inscripción jurídica, se debe indagar en el accionar de estas asociaciones y las vinculaciones con el Estado que devienen de este cometido.

El estudio mostró que estas organizaciones desarrolla una gran cantidad y variedad de actividades –más de 3 actividades por asociación- , orientadas mayormente en tres grandes categorías: actividades recreativas, culturales y deportivas; asistencia directa a necesidades básicas, principalmente alimentación; y servicios educativos, en especial no formal y capacitación para el trabajo. Es decir, el campo de acción de esta trama asociativa no se distingue demasiado del ámbito de intervención de las políticas públicas sociales: se trata en su mayoría de provisión de servicios sociales, tanto culturales, como alimenticios o educativos. En cambio, aquellas actividades que teóricamente se asocian con la actuación de las organizaciones de la sociedad civil, como la representación de intereses o ideas, la defensa de los derechos ciudadanos, la expresión de la opinión pública , etc, ocupan un lugar muy relegado en la labor de estas asociaciones.

Es decir, en el conurbano bonaerense el campo de intervención de la sociedad civil organizada se superpone con el ámbito de acción social del Estado, un fenómeno que es tanto expresión de fuerzas autónomas de la sociedad, como también del diseño institucional de las políticas estatales, como veíamos previamente. Esto es, esta confluencia no habla de una superposición de funciones entre el Estado y la sociedad, sino más bien de una complementación, de formas de colaboración en un proceso más amplio, donde intervienen ambos sectores.

Pero, cabe aclarar, esta vinculación no sólo es producto de la expansión de los formatos participativos de gestión de los programas estatales, ya que vista esta dinámica desde la posición de las organizaciones sociales, la articulación resulta una estrategia necesaria para poder cumplir con los objetivos que les dieron origen y las actividades que se proponen realizar.

En efecto, como se ve en el cuadro siguiente, la gran mayoría de las organizaciones

<sup>11</sup> Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación “ Escalas del desarrollo en la RMBA”, en la UNGS, bajo la dirección a Adriana Rofman. Para más detalles, ver Rofman, Gonzalez Carvajal , Moreno Anzoátegui, 2009



entrevistadas –el 90%- se vincula con organismos estatales para el desarrollo de algunas de sus actividades, y el 28% se apoya en esta relación para todas las actividades que realiza.

**Organizaciones según su intensidad de vinculación con el Estado para la gestión de actividades**

San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008

| Vinculación con el estado en:    | Cantidad de casos | %    |     |
|----------------------------------|-------------------|------|-----|
| En todas las actividades         | 17                | 28%  | 90% |
| En la mayoría de las actividades | 9                 | 15%  |     |
| En algunas actividades           | 28                | 47%  |     |
| En ninguna actividad             | 6                 | 10%  |     |
| Total                            | 60                | 100% |     |

Fuente. Elaboración en base a relevamientos propios

Cuando se indaga acerca del contenido de esta vinculación, encontramos un porcentaje destacado de referencias a las contribuciones que brinda el Estado, tanto en términos financieros, como en otros recursos materiales, capacitación o recursos humanos. Una proporción muy reducida menciona otras formas de colaboración más paritarias, que no involucran el aporte estatal de recursos, sino que tienen por objeto coordinar acciones.

Un panorama similar aparece cuando se analiza las fuentes de recursos a las que apelan estas asociaciones para financiar sus actividades. Las respuestas se agrupan en dos grandes categorías: la generación de recursos propios – a través de cuotas de asociados, venta de servicios, rifas u otras estrategias similares- y los aportes económicos del Estado, principalmente provincial y nacional. En esta región, las contribuciones de otras organizaciones de la sociedad civil son más bien escasas, y los recursos que pueden portar los propios miembros son naturalmente reducidos, dada su situación socioeconómica.

Estos datos muestran que , así como las políticas sociales necesitan de las asociaciones de base para asegurar el acceso de los beneficiarios a las prestaciones , las organizaciones de base, en el conurbano bonaerense, requieren del apoyo estatal para cumplir adecuadamente los propósitos que se desprenden de su misión: intervenir en la atención de las necesidades. Esta misión que, en algunos casos se confunde con la identidad de las agrupaciones, las compele a insertarse en una trama de colaboraciones y relaciones de dependencia con los poderes públicos, que atenta seriamente contra su autonomía institucional. La mayoría de estas organizaciones ha priorizado su papel de proveedoras de bienes y servicios, un rol que las obliga a obtener recursos para sostener las actividades – es decir, para sostener su sentido como organización- , y que , por lo tanto, las empuja a incorporarse en el entramado de gestión de las políticas sociales, puesto que éstos son los marcos institucionales a través de los cuales el Estado distribuye recursos.

Así, el sector más visible de la sociedad civil en el conurbano bonaerense está constituido por una trama de organizaciones que está fuertemente implicada en la provisión de bienes y servicios necesarios para la reproducción, una tarea que desempeña de manera entrelazada con organismos estatales dedicados a las políticas sociales. Podría afirmarse que la intervención social pública, o , dicho de otro modo, la acción pública sobre la cuestión social en este territorio, se apoya en un entramado no muy diferenciado de organismos estatales y organizaciones sociales. Las fronteras entre el Estado y la sociedad civil, en este ámbito, resultan sumamente porosas y poco clara.

Visto desde la posición de la sociedad civil, lleva a matizar fuertemente la idea de la autonomía inherente a la sociedad civil, tanto en el plano institucional de estas asociaciones, puesto que buena parte de su accionar se apoya en los recursos estatales; como en un nivel más general, ya que pone de manifiesto que el papel de incidencia o presión social no es el predominante en el

campo asociativo de esta región. Y por otro lado, también se impone interrogar a los modelos de análisis del Estado que conciben al proceso de formulación de políticas públicas como una función cerrada en el aparato político y burocrático del Estado, para pasar a una perspectiva más cercana al concepto de “governanza”,<sup>12</sup> para así visibilizar el importante papel que juegan las instancias de la sociedad civil en la gestión real de las políticas.

#### 4. La territorialidad de la trama de actores

La referencia territorial de esta trama de articulaciones asume una complejidad particular en el conurbano bonaerense, en virtud de las características metropolitanas de esta región. La complicada estructura interjurisdiccional, la cercanía física de los organismos nacionales y provinciales y la continuidad urbana, que vuelve casi irrelevantes a las fronteras entre los municipios, hacen que la noción de “ámbito local” como marco de referencia para estas vinculaciones pierda valor explicativo.

En primer lugar, el análisis de la territorialidad del accionar de la trama de organizaciones, da por resultado varios mapas, que atraviesan los límites municipales y construyen dibujos propios. Si traducimos la noción de territorialidad, en este punto, al territorio de referencia que construye cada asociación a partir de su trabajo y sus vinculaciones, podría configurarse sobre la base de la confluencia de dos mapas: el que resulta de la cobertura espacial de las actividades desarrolladas, y el que ubicaría espacialmente la trama de vínculos y redes que mantienen estas organizaciones con otras agrupaciones. Según los datos relevados en el estudio citado, el cruce de estos dos mapas da por resultado cinco categorías, como se presenta en la tabla siguiente

#### Organizaciones sociales según su alcance territorial

San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008

|                                                                                              |    |    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|----|
| Alcance barrial: actividades y vínculos acotados al “barrio”                                 | 4  | 37 |    |
| Alcance municipal: actividades y vínculos dentro del municipio                               | 13 |    |    |
| Alcance municipal/ metropolitano: actividades dentro del municipio y vínculos metropolitanos | 20 |    | 27 |
| Alcance metropolitano: actividades en distintos lugares de la Región Metropolitana           | 7  |    |    |
| Alcance nacional / internacional: vínculos nacionales y/ o internacionales                   | 16 |    |    |
| Total                                                                                        | 60 |    |    |

Fuente. Elaboración en base a relevamientos propios

Estas cifras muestran que la cobertura espacial de la acción de esta trama asociativa es relativamente acotada, ya que la mayoría de las organizaciones concentra sus actividades dentro de los límites del barrio o del municipio: suman 37 casos, sobre el universo de 60. Esta realidad es coherente con las características organizacionales de estas asociaciones descriptas previamente, lo que confirma la definición de organizaciones territoriales de base como la más apropiada a estas entidades.

Por otro lado, otra categoría relevante es la que nuclea a las agrupaciones que trabajan dentro del municipio pero tienen relación con instituciones situadas en otros municipios del conurbano; si se agregan estos casos a los que operan en el conjunto de la región, se hace visible la importancia que adquieren los vínculos y redes para construir un espacio de referencia metropolitano.

<sup>12</sup> No debería desprenderse de esta observación que las prácticas aquí analizadas se ajustan totalmente al modelo de la gobernanza. Si bien no hay espacio en este artículo para desarrollar a fondo este punto, cabe señalar que, entre otras diferencias, ese modelo supone un grado mayor de horizontalidad en las relaciones.

Por último, cabe destacar que el grupo de organizaciones que mantiene relaciones a escala nacional es el más reducido, dato que refuerza las apreciaciones sobre el anclaje territorial de esta trama.

En síntesis, la territorialidad de estos espacios asociativos tiene un alcance limitado, cuyo núcleo de acción se concentra en el ámbito municipal , ampliado por el horizonte de referencia metropolitano.

Esta caracterización contrasta con la que presenta el entramado de articulaciones con el Estado, en sus diferentes modalidades. Si se mira, en primer lugar, el origen jurisdiccional de los programas sociales que se ejecutan en esta región, los datos presentados previamente hacen evidente la fuerte presencia de políticas generadas en los niveles nacional y provincial de gobierno. Esto no significa, sin embargo, que predomine la presencia directa de agentes estatales provinciales y nacionales en el territorio local, sino que el entramado gubernamental que garantiza la implementación de los programas incluye instancias de diversos niveles. En algunos casos el programa es diseñado y financiado por el gobierno nacional, pero la implementación queda a cargo del gobierno local, con grados de autonomía que varían según el caso. En otras oportunidades el diseño y los recursos son responsabilidad de las autoridades provinciales, pero ese financiamiento es parcial, ya que la nación también aporta dinero. En términos generales, como decíamos antes, el gobierno local realiza un aporte financiero muy acotado, pero su participación resulta relevante por la puesta a disposición de otro tipo de recursos. Es decir, encontramos programas con intervención de distintos niveles de gobierno, desde el local-municipal, hasta el nivel internacional.

La trama de articulaciones que se establecen entre estos organismos estatales y las organizaciones sociales de base llevan consigo, evidentemente, la impronta de esta complejidad, tal como se puede advertir en la tabla siguiente

#### **Organismos estatales implicados en experiencias de vinculación con organizaciones sociales, según tipo de vinculación**

San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008

|                  | Gestión de programas | Instancias de articulación |
|------------------|----------------------|----------------------------|
| Nivel nacional   | 45                   | 8                          |
| Nivel provincial | 21                   | 19                         |
| Nivel municipal  | 10                   | 29                         |

Fuente. Elaboración en base a relevamientos propios

Las vinculaciones establecidas en el marco de la gestión de programas implican a organismos públicos de todos los niveles, pero sobresalen notoriamente los correspondientes al nivel nacional, seguido por las instancias de nivel provincial. Es decir, las agrupaciones sociales de base se vinculan más intensamente con organismos nacionales y provinciales que con instancias locales de gobierno. Estos datos se comprenden en el contexto de la estructura interjurisdiccional descrita en el párrafo anterior: si la intervención estatal en el campo social en esta región es formulada y financiada, fundamentalmente, por organismos de nivel supra local, resulta coherente que las organizaciones de base se vinculen con esos niveles para llevar adelante la ejecución de sus actividades.

En cambio, esta distribución se invierte cuando la vinculación asume otro formato: las instancias multactorales de articulación, cuya función incluye, en general, responsabilidades de decisión y/ o seguimiento de las políticas – en vez de la sola ejecución- y que supone, por lo tanto, una relación más horizontal entre los actores estatales y no estatales. En este tipo de experiencias el municipio

aparece como el interlocutor principal, mientras que los gobiernos provincial y nacional muestran una presencia menor.

En términos generales, entonces, al considerar resultaría muy difícil recortar el ámbito territorial local de este complejo de articulaciones, delimitar la trama local socioinstitucional de relación entre el Estado y la sociedad en los municipios del conurbano bonaerense.

### **Referencias bibliográficas**

Badía, G.; Carmona, R., Rofman, Adriana y Soldano, D. "Multi-intervención y fragmentación socio-espacial: producción del territorio en la ciudad metropolitana de Buenos Aires. Ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, noviembre 2008

MERKLEN, Denis. 2005. Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática [Argentina, 1983-2003]. Gorla,.Buenos Aires

PIREZ, Pedro.(2001) Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. en Vazquez Barquero y Madoery ( comp) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ed. Homosapiens, Rosario,

Rofman, Adriana. "Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en el Area Metropolitana de Buenos Aires: entre las teorías y las realidades" En Revista Española Del Tercer Sector. Nro.12. . Madrid, 2009.

Rofman, A.; Gonzalez Carvajal , L.; Anzoategui, M y Moreno V. "Aproximaciones a los modos de interacción entre las organizaciones sociales y el Estado en el conurbano bonaerense . Ponencia presentada en 1er Congreso Nacional "Protesta social, acción colectiva y movimientos sociales" organizado por UNMDP, UNSAM, UNQ, UNGS,UNC, UBA, UNCO y UNNE. Buenos Aires, marzo 2009

Soldano, D. y Andrenacci, L.. (2006) "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino" . En Andrenacci ( Compilador) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Ed. Prometeo, UNGS. Buenos Aires

Suarez, Ana Lourdes y Palma Arce , Carolina. (en prensa) Condiciones de vida en el Conurbano Bonaerense.Los partidos de Morón, San Miguel, Moreno y José C. Paz. [www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)

# **“Del monitoreo de la gestión pública a la participación ciudadana: dos modelos existentes en América Latina”.<sup>1</sup>**

*Virginia Romanutti.*  
viromanutti@gmail.com  
Asociación Civil El Ágora

## **Introducción:**

Frente al diagnóstico de la existencia de una ciudadanía apática, poco informada y que no pide cuentas al poder público, han surgido en América Latina procesos de monitoreo ciudadano de la gestión pública. Estos procesos están adquiriendo gran relevancia social y política en tanto implican una movilización importante de la sociedad civil que de esta manera incide en la agenda pública y estatal.

El presente trabajo tiene como objetivo presentar dos de dichas experiencias: la Red colombiana de Ciudades Cómo Vamos, que tiene a Bogotá como ciudad precursora y la Red Social Brasileira de Ciudades Justas y Sustentables, con San Pablo como ciudad pionera. La intención de esta ponencia es realizar un análisis comparado de ambas iniciativas tomando algunas variables que permitan observar las similitudes y diferencias entre ambas. De este modo se plantea como un ejercicio de reflexión que pretende contribuir al debate sobre los procesos de monitoreo ciudadano que se están gestando en la región. Para ello se analizarán: el contexto en el que surgen estas experiencias, el establecimiento de prioridades y objetivos, las estrategias desarrolladas para hacerlos efectivos y su estructura organizativa.

## **Contexto y lectura de la situación base de las iniciativas**

Las experiencias colombianas surgen en un contexto dado por la reforma de la Constitución Nacional de 1991 que reconoce la necesidad de la participación ciudadana, entre otras cuestiones, para el control de la gestión pública (artículo 270). En el marco de esta reforma constitucional se sancionó la ley Orgánica del Plan de Desarrollo (ley N°152 de 1994) que establece, a nivel local, la obligatoriedad de los alcaldes de plasmar su programa de gobierno en un plan de desarrollo con metas específicas a lograr durante su gestión. Esta cuestión inspirará la creación del proyecto Bogotá Cómo Vamos,<sup>2</sup> como así también a las ciudades de San Pablo y otras ciudades brasileiras que comenzarán a demandar que las promesas electorales se traduzcan en programas de gobierno especificados en metas.

Por otro lado, en la reforma de la constitución colombiana de 1991 se fortalece la descentralización administrativa que se inicia en 1986 con la elección popular de los alcaldes. Por consiguiente, los escenarios políticos locales cobran mayor centralidad en tanto el desarrollo de las ciudades comienza a depender de manera más directa de las acciones de las administraciones locales. En este contexto surgen en la década del 90, numerosas iniciativas ciudadanas como observatorios, veedurías, agrupaciones de usuarios de servicios públicos que se diseminan por todo el país.<sup>3</sup> En el caso de BCV la experiencia comienza a gestarse durante la campaña electoral de 1997. Si bien existía un clima de apertura a la participación ciudadana dado por la reforma constitucional, se observa la ausencia de un ejercicio ciudadano de seguimiento y control que verificara el cumplimiento de las promesas electorales del candidato, una vez elegido como alcalde y su impacto en la calidad de vida de la ciudad. Por tanto, BCV se construye a partir de la alianza de un grupo de organizaciones de la sociedad civil que buscan generar el ejercicio ciudadano de la rendición de cuentas para contribuir al desarrollo de un Estado más transparente y una ciudadanía más informada y activa.

El carácter independiente y la metodología de trabajo desarrollada por BCV que permite un

seguimiento periódico y sistemático de la gestión pública, llevó a otras ciudades colombianas a pensar en la posibilidad de replicar la experiencia de BCV. De este modo, comienzan a gestarse alianzas entre las entidades que forman parte de BCV y otras organizaciones de diferentes ciudades colombianas que ven en BCV una herramienta útil para revertir procesos de crisis de confianza en las instituciones públicas y en algunos casos la pérdida de rumbo de la administración municipal.

En el caso de Brasil la ciudad pionera en la gestación de un proceso de monitoreo ciudadano fue San Pablo, que tuvo como referente principal la experiencia de BCV. El diagnóstico de partida es compartido en tanto la iniciativa surge en un contexto de pérdida de credibilidad en las instituciones públicas y en la democracia en general, sumado a la falta de participación ciudadana. Frente a este diagnóstico, el Movimiento **Nossa Sao Paulo**<sup>4</sup> y en general el resto de las ciudades que conforman la Red **Social Brasileira de Ciudades Justas y Sustentables**,<sup>5</sup> enfatizarán en la necesidad de generar acciones para aumentar la participación ciudadana puesto que consideran que sin el compromiso y la participación de todos los actores sociales no es posible mejorar la calidad de vida de las ciudades y lograr un desarrollo sustentable. En este sentido se observará a lo largo del análisis que, a diferencia de la red colombiana, el monitoreo ciudadano si bien constituye una pieza fundamental del movimiento, es un elemento más que forma parte de un conjunto de estrategias destinadas a promover el ejercicio de la democracia participativa.

### **Establecimiento de prioridades y objetivos**

La Red de ciudades **Cómo Vamos**<sup>6</sup> de Colombia se plantea como prioridad generar un impacto positivo en la calidad de vida de las ciudades. Para ello los pilares que guían el trabajo de la Red son:

- Construir conocimiento sobre los problemas de las ciudades para poder conocer el estado de la calidad de vida de las mismas y realizar un seguimiento periódico de su evolución.
- Rendición de cuentas: instar a las Administraciones Distritales a que elaboren y pongan a disposición de los ciudadanos información sobre su gestión. De este modo los ciudadanos pueden monitorear la gestión de gobierno, observando los avances logrados y las dificultades existentes en cada una de las áreas de gobierno de manera detallada y no simplemente ateniéndose al número de obras realizadas.
- Incidir en la formulación de las políticas públicas: en primer lugar contribuyendo a mejorar la información existente sobre el desarrollo de las gestiones de las administraciones públicas. En segundo lugar, generando espacios de diálogo entre los actores vinculados a la Red y el Estado.

En el caso de la Red de ciudades brasileira se plantea como principal prioridad comprometer a la ciudadanía y a los sucesivos gobiernos con el desarrollo justo y sustentable de las ciudades. Para ello el trabajo de la Red se basa en:

- Monitoreo ciudadano de la gestión pública: involucrando en este trabajo diversos sectores de la sociedad civil y exigiendo al Estado la elaboración de planes de trabajo detallados con metas y objetivos a alcanzar.
- Promover el desarrollo de procesos de democracia participativa en todas las actividades que desarrolla la Red.

Como se podrá observar, la red colombiana tiene como preocupación central generar las condiciones para mejorar la calidad de vida de las ciudades, centrando la atención en la rendición de cuentas como principal herramienta. En el caso de la red brasileira el objetivo es más ambicioso ya que se pretende comprometer tanto a la ciudadanía como al Estado en la generación de un desarrollo sustentable de las ciudades. Es decir, si bien la experiencia colombiana involucra a ciertos

sectores “claves” de la ciudadanía en la rendición de cuentas, en el caso de Brasil el compromiso y el desafío propuesto es generar condiciones para la participación ciudadana de la mayor parte de la sociedad, a través del ejercicio de una democracia participativa.

### **Estrategias:**

Las estrategias desarrolladas por estas redes pueden clasificarse teniendo en cuenta sus prioridades y objetivos. Por consiguiente se analizarán las estrategias implementadas en relación a:

#### **1-Construcción de indicadores**

#### **2-Participación y movilización Ciudadana**

#### **3-Incidencia en la política pública**

##### **1-Construcción de indicadores:**

La Red de Ciudades CV se propone realizar un seguimiento de la evolución de la calidad de vida de las ciudades. Ello se realiza en cada ciudad sobre la base del cumplimiento del Plan de Desarrollo de la Administración Distrital. A estos fines se construyen indicadores técnicos que tienen como principal fuente de información el gobierno municipal o distrital. Estos indicadores son complementados con indicadores subjetivos que surgen de la percepción ciudadana sobre la calidad de vida de la ciudad, los cuales son captados a través de la realización de una encuesta anual.

El proceso seguido por las ciudades Cómo Vamos para la definición de las áreas objeto de evaluación y la construcción de los indicadores objetivos, consiste, a grandes rasgos, en la realización de consultas de la coordinación del Proyecto Cómo Vamos en cada una de las ciudades a:

- grupos de expertos en las diversas temáticas que hacen a la calidad de vida de la ciudad (salud, educación, finanzas públicas, etc.)
- focus groups con ciudadanos representantes de los 6 estratos socio – económicos.
- reuniones con los directivos de las entidades de los Distritos<sup>7</sup>

La mecánica de trabajo para la construcción de los indicadores es, en general, similar en todas las ciudades que conforman la Red ya que precisamente uno de los pilares de conformación de la misma está dado por respetar la metodología de trabajo trazada por la experiencia pionera de Bogotá, teniendo en cuenta los resultados positivos de la misma. Cabe remarcar que el foco central en la construcción de los indicadores está dado por la participación de los expertos y la participación ciudadana tiene su protagonismo a través de la encuesta. Con respecto a las áreas objeto de evaluación, si bien son definidas por cada ciudad en particular existen ciertos indicadores comunes que permiten realizar comparaciones de la calidad de vida entre las ciudades.

*“Los grupos de trabajo comienzan a formarse. En una demostración clara de ciudadanía, especialistas y legos se unen en la búsqueda de soluciones para los problemas existentes en la ciudad”.*

En el caso de la Red de Ciudades Brasileñas la mayoría de sus miembros sigue el modelo iniciado por el MNSP para la construcción de los indicadores, aunque algunas ciudades como Río de Janeiro, Porto Alegre, Niterói han optado por seguir la línea de trabajo de BCV. Asimismo cabe aclarar que la Red brasileña está en constante expansión, sumando a algunas organizaciones y movimientos que si bien comparten los principios y objetivos de la Red no tienen como actividad central la elaboración de indicadores.

Ahora bien, con respecto al proceso de construcción de los indicadores de calidad de vida en el MNSP y las ciudades que lo replican, existe una diferencia significativa con la Red colombiana. En las experiencias brasileñas la definición de los indicadores está a cargo de grupos de trabajo conformados en torno a diversas problemáticas establecidas como prioritarias en lo que respecta a la calidad de vida de cada ciudad (salud, educación, medio ambiente, etc.). Por consiguiente, la definición de los indicadores surge de las discusiones de los grupos de trabajo formados por expertos y por ciudadanos interesados en las temáticas (generalmente se trata de ciudadanos pertenecientes a las organizaciones que forman parte del movimiento). Luego, en algunos casos como el de MNSP, Río Como Vamos y el Observatorio de Recife, la labor técnica y metodológica para consolidar los indicadores está a cargo de la consultora Kairós Desarrollo Social, especializada en proyectos y acciones sociales.<sup>8</sup> En el caso de la RCCVM los encargados de definir los indicadores son los miembros de la coordinación del Proyecto en cada ciudad para lo cual consultan a expertos, funcionarios municipales y a ciudadanos, pero no se trata de un grupo de trabajo permanente donde interactúan ciudadanos y expertos.

Por otro lado, cabe remarcar que algunas de las experiencias (MNSP y Río Cómo Vamos, Barranquilla Cómo Vamos) hacen hincapié en la georeferencialidad de los indicadores, lo que permite observar los niveles de inequidad existentes en la ciudad e identificar la diversidad de problemáticas que afectan a las distintas zonas de una misma ciudad. Este es un elemento interesante ya que en muchos casos, y sobre todo en las grandes ciudades, las medias generales no permiten observar cuáles son los sectores de la ciudad que presentan mayores problemas y qué tipos de problemas. Esto afecta no sólo a la equidad en la distribución de los recursos sino también a las posibilidades de una mejor planificación de acciones por parte del Estado.

Por último, en cuanto a la percepción ciudadana sobre la calidad de vida de las ciudades, al igual que las ciudades Cómo Vamos, algunas experiencias brasileñas (MNSP, Nossa Ilha Mais Bela, Observatório Social de São Luís, Movimento Nossa Campinas, Río Como Vamos) realizan encuestas de percepción a los ciudadanos.

## **2-Participación y movilización ciudadana:**

La composición del Proyecto Cómo Vamos en cada ciudad está dada por la alianza entre empresas, medios de comunicación (en general participa de la alianza el principal medio de prensa escrita regional), universidades y fundaciones u organizaciones sociales. De este modo estarían representadas las llamadas “fuerzas vivas” de la sociedad local. No obstante, el número de instituciones participantes en cada ciudad es reducido lo que contrasta notablemente con el modelo de construcción elegido por la Red brasileña.

La participación se concreta en las mesas de trabajo. Estas instancias tienen como finalidad discutir el primer borrador que resulta de la elaboración de los indicadores y de su medición, con grupos de expertos, funcionarios públicos y ciudadanos relacionados con la problemática tratada. A partir de lo producido en dichos encuentros se elabora el informe final que luego es divulgado a través de los medios de comunicación, página web, boletines.

Por otro lado, se organizan mesas de trabajo para la discusión de diferentes temas que hacen a la calidad de vida de las ciudades: educación, salud, calidad educativa, vivienda y hábitat,



seguridad, pobreza y desigualdad, convivencia y prevención de la violencia, etc. Son espacios de discusión técnica donde se encuentran Autoridades Municipales, Regionales y/o Nacionales competentes en el tema tratado, expertos en la materia provenientes del sector académico e investigativo, ex - funcionarios públicos, y otros actores involucrados del sector empresarial y de las organizaciones sociales. Están pensados como espacios de encuentro entre la Administración y diversos actores de la ciudadanía con la finalidad de hacer visibles los problemas de la ciudad en los temas tratados, entablar un diálogo para la búsqueda de soluciones y comprometer públicamente a las Administraciones Municipales para resolver las problemáticas planteadas.<sup>9</sup>

Asimismo, cabe destacar que para las ciudades CV la Encuesta de Percepción Ciudadana que se realiza anualmente es una instancia de participación relevante, puesto que implica que en la evaluación de la calidad de vida de la ciudad se tengan en cuenta no sólo indicadores objetivos sino también las vivencias y percepciones de los ciudadanos.

La Red brasilera de CJS considera a la participación y movilización ciudadana como uno de los ejes centrales de trabajo que tiene como objetivo incrementar día a día el involucramiento de los ciudadanos con la discusión de los problemas públicos.<sup>10</sup> Un ejemplo que da cuenta de la importancia de la participación ciudadana para la Red, es que el MNSP actualmente está integrado por 640 organizaciones y su número crece día a día.

Si bien cada iniciativa desarrolla sus propias estrategias, se pueden observar elementos en común. En primer lugar, como ya se dijo, los grupos de trabajo sobre las diversas problemáticas de la ciudad funcionan de manera permanente y están abiertos a la participación no sólo de expertos en los temas sino a la ciudadanía en general. En segundo lugar, se organizan foros de discusión sobre temas o problemáticas específicas orientadas a la participación de toda la ciudadanía. En tercer lugar, muchas de las ciudades que conforman la red<sup>11</sup> realizan foros de debate en los cuales se reúnen organizaciones de la sociedad civil (ongs, iglesias, clubes, entidades asistenciales, asociaciones de vecinos) para discutir propuestas de solución a las problemáticas que afectan a cada ciudad que luego son presentadas a las autoridades gubernamentales.

Por otro lado, en lo que respecta a la movilización y educación ciudadana los proyectos reunidos en la red brasilera han generado diversas estrategias planteándose como objetivos:

-incentivar la incorporación de nuevos líderes, empresas y organizaciones a las diversas iniciativas que componen la Red.

- revalorizar el espacio público, mejorar la autoestima y el sentimiento de pertenencia a la ciudad.

Las estrategias desarrolladas son múltiples relacionándose muchas de ellas con las problemáticas específicas de cada ciudad.<sup>12</sup>

### **3-Incidencia en la política pública:**

La Red de CV ha producido un impacto significativo en cuanto a la mejora de la rendición de cuentas de las administraciones públicas. Algunos ítems a destacar en cuanto al impacto producido son:

- Mejor calidad de la información producida y socializada por las entidades públicas. Esto ha sido posible gracias a la constante interacción del Proyecto Cómo Vamos con las sucesivas administraciones, estableciendo acuerdos acerca de la información que el gobierno debe producir para que la ciudadanía pueda realizar un control efectivo de la gestión pública.<sup>13</sup> Antes del desarrollo de este proyecto, cada administración presentaba al final de su período

un informe destacando las obras más importantes, poniendo la atención en la gestión y los procesos, más que en los resultados alcanzados. En este sentido, “los Cómo Vamos promueven una rendición de cuentas equilibrada, donde se destacan los logros pero se llama la atención sobre los retos en los sectores analizados, con un activo importante que es la reconocida objetividad de los análisis realizados por los programas”.<sup>14</sup>

- Utilización por parte de algunas entidades distritales de los datos generados por la Encuesta Anual de Percepción Ciudadana como variable constitutiva de sus indicadores de desempeño.<sup>15</sup>
- Análisis y seguimiento al plan de Desarrollo Municipal: en la fase de formulación del plan se analizan y se presentan recomendaciones al gobierno municipal a partir del aporte de expertos en las distintas áreas que hacen a la calidad de vida de la ciudad. Luego de aprobado el plan se realiza un seguimiento a su cumplimiento.
- La información producida por las ciudades Cómo Vamos es tomada como referencia en los debates públicos sobre las problemáticas que hacen a la calidad de vida de la ciudad y en las campañas electorales.
- “Los análisis comparativos en la Red Colombiana de ciudades Cómo Vamos, han generado un marcado interés y una sana competencia en las administraciones para conocer el por qué otras ciudades están mejor en ciertos aspectos que ellas”.<sup>16</sup>

Estos impactos dan cuenta de la aceptación y credibilidad que tienen los Cómo Vamos en la sociedad como fuente de información y análisis confiable. De igual manera cabe señalar que el diálogo establecido con las entidades gubernamentales ha sido y es fundamental para la materialización de estos logros. La administración municipal constituye un actor importante para los Cómo Vamos “...al menos en dos sentidos: como parte del “input” estadístico que permite la elaboración de los indicadores objetivos; y como parte de los destinatarios del “output” del proyecto”.<sup>17</sup> La posibilidad de establecer este diálogo no es una tarea fácil ya que depende en buena parte de la predisposición de las entidades estatales. Sin embargo, cabe destacar que el trabajo sostenido de iniciativas como BCV por más de 10 años hace que los Cómo Vamos adquieran cada vez más visibilidad y credibilidad y por tanto se conviertan en actores de peso en la definición de la agenda pública.

La Red de ciudades brasileiras ha incidido en la política pública de diversas maneras:

- Impulso a las enmiendas a las leyes orgánicas: por medio de la movilización ciudadana se ha logrado que diversas ciudades brasileiras introdujeran enmiendas a sus leyes orgánicas, en las cuales se establece que los prefectos deben presentar un programa detallado de gobierno con metas claras y rendición de cuentas semestral<sup>18</sup>. Al igual que las ciudades CV, las iniciativas que forman parte de la red realizan recomendaciones al programa de metas presentado por el prefecto al asumir su cargo y el seguimiento posterior de su cumplimiento.
- Diálogo con funcionarios gubernamentales: al igual que las ciudades CV, la red brasileira de ciudades mantiene un diálogo constante con la administración pública especialmente a través de los Grupos de Trabajo donde se discuten los indicadores para cada una de las áreas de monitoreo y las fuentes de información. En este ámbito se organizan reuniones con ministros, prefectos y funcionarios.
- Monitoreo de la actividad legislativa: algunas de las experiencias que forman parte de la Red realizan un seguimiento de la actividad parlamentaria asistiendo a las sesiones y audiencias públicas.<sup>19</sup>
- Acciones de movilización e incidencia pública: los diversos proyectos que conforman la red brasileira se han ido involucrando en las problemáticas de sus ciudades generando acciones de participación e incidencia en las políticas que el Estado desarrolla sobre diversos temas.<sup>20</sup>
- A través de la red brasileira procuran incidir desde lo local en instancias supralocales

(estaduales y nacionales).

Cabe remarcar que estas iniciativas demuestran un fuerte compromiso con el desarrollo justo y sustentable de las ciudades en las que se insertan. Del mismo modo se observa que existe una apuesta muy fuerte por incentivar la participación ciudadana y si bien, en general, son experiencias más nuevas que las colombianas, han tenido impactos significativos como las reformas a las leyes orgánicas.

### **Estructura organizativa:**

La conformación de la Red de Ciudades Cómo Vamos se concretó en el año 2007, cuando a través del aporte de recursos y acompañamiento de la Fundación Avina se inició un "...proceso de reflexión colectiva sobre el deber ser de la Red. En un principio se tenía un grupo de proyectos coincidentes en su estructura de trabajo, metodología y objetivos, pero no por esto constituían una red. A través de una serie de talleres se fue encontrando tanto mejores opciones para trabajar en Red como productos y valores agregados".<sup>21</sup>

Previo a la constitución de la Red, el proyecto Bogotá Cómo Vamos fue estableciendo contacto con organizaciones interesadas en replicar esta experiencia en otras ciudades colombianas. Esto se concretó a través de la celebración de Convenios de Cooperación entre las instituciones que desarrollaron el proyecto BCV (casa editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá) y las organizaciones que promueven la instalación de este programa en las diversas ciudades. De este modo BCV facilita la aplicación del modelo, su "marca" y su metodología de trabajo a las demás ciudades. Esta forma de vinculación implica estar bajo el marco jurídico establecido por un convenio de cooperación que tiene como contraparte el desembolso de dinero para el proyecto BCV en tanto creador del "know how" implementado por estas iniciativas. Asimismo esto supone la estandarización de un proceso de trabajo que establece parámetros uniformes a ser aplicados en todas las ciudades participantes, lo cual asegura la posibilidad de comparar los indicadores desarrollados.

Más allá de los convenios de cooperación que cada una de las iniciativas por ciudades establece con Bogotá Cómo Vamos, la red de ciudades Cómo Vamos no tiene hasta el momento una estructura organizativa formal. No obstante, la forma en que se estructura este proyecto por ciudades sigue el mismo formato.

**Comité Directivo:** conformado por los directivos de las instituciones que constituyen la alianza. Se reúne dos o tres veces al año y tiene a su cargo establecer las grandes líneas de orientación del proyecto, incluyendo las decisiones financieras.

**Comité Técnico:** constituido por los técnicos y/o especialistas de las instituciones miembro del Proyecto. Se ocupa de la conducción ejecutiva del proyecto. Se encuentra mensualmente y mantiene una comunicación cotidiana con la Coordinación.

**Coordinación:** constituida por un(a) especialista en evaluación y gobiernos locales y un(a) asistente. La Coordinación concentra las principales actividades del proyecto consistentes en la recolección de información de la Administración Distrital, análisis preliminar de resultados, redacción de informes de evaluación, consulta a expertos y contratación de la encuesta anual de percepción. No obstante dichas actividades son fortalecidas por el trabajo desarrollado por el Comité Técnico y el Comité Directivo.<sup>22</sup>

La **Red brasilera de CJS** se constituyó en base a una Carta de Principios que define la misión de la Red y los valores y principios que regirán su accionar. Las organizaciones que forman parte de ella son apartidarias e inter-religiosas y se comprometen a intercambiar información de sus actividades de manera gratuita entre los miembros de la Red, para facilitar el aprendizaje

mutuo. Cabe destacar que, al igual que la Red Cómo Vamos, no se ha constituido una organización formal ni una dirección de la Red, sí se designan encargados escogidos de común acuerdo para realizar determinadas actividades y facilitadores para viabilizar ciertos procesos. Los ejes comunes de trabajo son:

- monitoreo ciudadano a través de la elaboración de indicadores de la calidad de vida de las ciudades y la realización de encuestas de percepción ciudadana.
- educación y movilización ciudadana.

A diferencia de la Red Cómo Vamos no existe una metodología de trabajo uniforme a todas las organizaciones que componen la Red, sino que cada una mantiene su modalidad de trabajo siempre que respete los valores y principios establecidos en la Carta. Cabe señalar también que la diversidad y cantidad de organizaciones que forman parte de las iniciativas que nuclea la Red es grande. Por ejemplo, como se dijo más arriba el MNSP nuclea a 640 organizaciones. No obstante las formas de participación varían desde la conformación de los grupos temáticos de trabajo hasta la adhesión a campañas de movilización sobre ciertas problemáticas o la donación de equipamientos o dinero.

**Estructura organizativa:** la forma en que organiza el trabajo cada una de las organizaciones miembros de la Red es variable, pudiéndose distinguir ciertas características comunes. En general, las decisiones estratégicas sobre acciones y planes de cada experiencia son tomadas en asamblea por los miembros de las organizaciones promotoras del proyecto. En algunos casos, participan también de esta asamblea los miembros de los grupos de trabajo.

**Coordinación o Secretaría Ejecutiva:** conformada por un pequeño núcleo de profesionales remunerados que se encargan de operacionalizar los proyectos de cada iniciativa o movimiento.

**Grupos temáticos de Trabajo:** cumplen una importante labor de discusión sobre los temas a ser monitoreados a través de los indicadores. Estos grupos se reúnen de manera periódica y están abiertos a la participación no sólo de expertos en las diversas temáticas sino a todos los ciudadanos.

**Grupos de trabajo:** para la movilización y educación ciudadana, seguimiento de la labor del parlamento local.

De este modo se observa que la apertura a la participación en el trabajo concreto que realizan estas iniciativas (grupos de trabajo) y en la definición de sus estrategias de acción (asamblea) es mayor que la establecida en la estructura organizativa de los Cómo Vamos. Esto no hace más que materializar en la forma organizativa de cada una de estas redes sus respectivos objetivos, en un caso enfocado en la rendición de cuentas, y en el otro en la participación ciudadana.

## **Conclusiones:**

A través de este breve recorrido se pretendió poner de relieve, en clave comparada, las principales dimensiones que hacen a la conformación de las redes en estudio. De este modo quedó evidenciado que si bien ambas iniciativas parten de diagnósticos similares, sus objetivos y estrategias son diferentes. Por un lado, la red colombiana concentra sus esfuerzos en contribuir a la rendición de cuentas a través de una evaluación técnica y su posterior difusión masiva hacia toda la ciudadanía. Por otro lado, la red brasilera tiene como objetivo central involucrar a toda la sociedad en la discusión de los problemas de las ciudades, generando procesos de democracia participativa. Por consiguiente, el monitoreo de la gestión pública pasa a ser un elemento más que contribuye de manera significativa al debate público. De esta manera se evidencian claramente dos estrategias

distintas de construcción que, en buena medida, responden a las características de las sociedades en las que están insertas.

Por último cabe destacar que estas experiencias están inspirando a otras ciudades y regiones en diversos países del continente como Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay. Estas iniciativas junto a las colombianas y brasileras han avanzado en la construcción de una Red Latinoamericana de Ciudades Justas y Sustentables. Por tanto, consideramos que la reflexión sobre las características, avances y dificultades de estas experiencias es central para el desarrollo de estos procesos.

## Referencias

-Cali Cómo Vamos “Balance de los tres años del Programa Cali Cómo Vamos”, resumen ejecutivo, Santiago de Cali, diciembre de 2008, disponible en:  
<http://calicomovamos.org.co/calicomovamos/>

-Movimento Inovatiaia, “Carta de INTENÇÕES”, disponible en: <http://sites.google.com/site/inovatiaia/>

-Movimento Nossa Belo Horizonte, “Carta de Princípios”, “Dossier 2010”.

-Medellín Cómo Vamos, “Balance de 2009”, 11 de diciembre de 2009, presentado en sede de Proantioquia.

-Medellín Cómo Vamos, Presentación Medellín Cómo Vamos, 1° Encuentro de la Red Latinoamericana de Ciudades hacia la sostenibilidad, Valdivia, noviembre de 2009.

-Nossa Santos Sempre Etica, Presentación, disponible en: <http://www.avozdocidadao.com.br/images/nossasantossempreetica.ppt>

-Observatório Social de São Luís, “Sistema de indicadores da cidade de São Luís”, disponible en: <http://www.nossasaoluis.org.br/>

-Observatório do Recife, Publicación 28 de mayo de 2009, disponible en: <http://www.observatoriodorecife.org.br/>

-Ramírez, Jorge Giraldo, Medellín Cómo Vamos: monitoreo ciudadano a la gestión de la calidad de vida, abril de 2009.

-Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos, “Evolución de la calidad de vida en cinco ciudades colombianas, 2007-2008”, disponible en: <http://www.calicomovamos.org.co/calicomovamos/content/view/12/31/>.

-Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, “Carta de Princípios” disponible en: <http://rededecidades.ning.com>

-Sánchez María Fernanda, Evaluación de los cambios de calidad de vida en Bogotá, Colombia desde la sociedad civil, Bogotá Cómo Vamos, disponible en: [info.worldbank.org/etools/docs/library/33515/BogotaComoVamos.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/33515/BogotaComoVamos.pdf)

## **“Nuevas formas de Democracia, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana. Análisis del ideal portoalegreño en las Ciudades de Montevideo y Rosario”**

*Ricardo Romero*

ricardoromeroweb@gmail.com

Observatorio Local de Democracia Participativa, UBA. Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa. Asociación Civil Mariano Moreno

La presente ponencia se propone analizar las Nuevas formas de Democracia que se establecen en el ámbito local a partir del incentivo a la participación ciudadana. Especialmente, desde el estudio de los límites de la representación y las tendencias actuales que refuerzan la participación.

En ese sentido, nos orientamos a analizar la nueva relación que se establece entre la Sociedad Civil y el Estado desde la gestión pública participativa como complemento de los gobiernos representativos, analizando los alcances y términos que los mismos presentan.

Con ese horizonte, se estudian los principales mecanismos de democracia participativa, para concentrarnos en los elementos del Presupuesto Participativo como forma instrumental de participación ciudadana.

Así, pretendemos evaluar las experiencias de Presupuesto Participativo en las Ciudades Montevideo y Rosario, partiendo de Porto Alegre como modelo base ideal o base del Presupuesto Participativo, a fin de evaluar cuáles fueron las variables que facilitaron la consolidación de prácticas de gestión participativa, a partir del contexto que llevó a que ambos municipios apliquen estos mecanismos.

Concluyen con las dimensiones principales en la comparación de las estructuras organizativas, a fin de analizar el alcance de las decisiones; las prioridades, para detectar el impacto redistributivo; y los y las participantes, observando la inclusión de nueva ciudadanía.

La experiencia de ambas ciudades se convirtió en referencia para las buenas prácticas de gestión local. En tal sentido, se buscará delimitar cuáles fueron las variables que posibilitaron consolidar las modalidades participativas de administración municipal.

### **Porque estudiar las experiencias de Presupuesto Participativo**

Recientemente, el Banco Mundial desarrolló una investigación cuyos resultados publicó en Brazil - Toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre. City Development Strategy 2008. El trabajo se desarrolló bajo cinco preguntas clave: a- ¿cómo la calidad de la participación puede ser mejorada con el Presupuesto Participativo? b- ¿cómo la relación entre el Presupuesto Participativo y el control fiscal puede ser fortalecida? c- ¿cómo la capacidad del Presupuesto Participativo para monitorear la ejecución de las prioridades presupuestarias puede ser mejorado? d- ¿cómo puede establecerse un sistema coherente de contabilidad social, a partir de la vinculación entre el Presupuesto Participativo y las diferentes formas de participación? y por último, e- ¿cuáles son los impactos sociales y fiscales del Presupuesto Participativo?. Esta indagación muestra la preocupación por consolidar experiencias participativa a partir de generar más inclusión y una efectiva participación en el desarrollo del Presupuesto.

En ese sentido, desde las ciencias sociales, y en especial la Ciencia Política, es conveniente darse un espacio para reflexionar sobre los alcances del Presupuesto Participativa, a fin de comprender de forma crítica las potencialidades como forma alternativa para reforzar la Democracia y la ciudadanía política. Frente a la crisis de legitimidad que sufren las democracias representativas y que afecta el funcionamiento de las instituciones, el Presupuesto Participativo se propone como un mecanismo que pretende cerrar el hiato que se produjo entre la Sociedad Civil y el Estado, donde parece que las y los gobernantes están condicionados por un contexto de globalización que extendió los preceptos del Consenso de Washington, que debilitaron el accionar del Estado y la capacidad de

inclusión social.

La Crisis del Estado de Bienestar y la expansión de las políticas neoliberales a escala planetaria redujeron los márgenes de acción de la política estatal. Con ello, provocaron una deslegitimación de las democracias representativas. Las políticas sociales del Estado de Bienestar daban una contención social a la República Democrática en el capitalismo occidental (Gomes Silva, Ilse, 2003, p. 46). La crisis de representación es producto de un modelo de acumulación que excluye a bastos sectores sociales y desmantela las potencialidades productivas y los controles institucionales. Las tendencias actuales tienden a reducir el concepto de Estado a la mera administración pública. Con ello, existe cierta orientación hacia la profesionalización de la política, acotándola a la mera actividad de gestión de la cosa pública, donde los tecnócratas pasan a tener mayor capacidad de decisión que los políticos tradicionales, o en su defecto, ejecutan políticas que aparecen como técnicas administrativas ejidas en el neoliberalismo (Sánchez, Felix, 2002).

El concepto de Democracia, que se orienta al gobierno del pueblo, queda sumamente distorsionado en este contexto. Claramente se produjo un hiato entre la Sociedad Civil y el Estado, donde los gobernantes se subordinan a los mandatos de los grupos internacionales sometiéndolos a una dictadura del mercado (Borón, Atilio, 2001). Las ciencias sociales, y en especial la Ciencia Política, deben darse un espacio para reflexionar al respecto. Es preciso investigar y perfeccionar los mecanismos que propone el Presupuesto Participativo como forma alternativa para reforzar la Democracia y la ciudadanía política, y no de forma apologética. De hecho, desde la misma experiencia brasileña, se desarrolló un balance del proceso, con el título “Orçamento Participativo no olhar do mundo” se realizó un encuentro en el 2001 que críticamente evaluó la gestión a fin de para buscar su transformación. De ese evento participaron diferentes intelectuales que investigan el tema (Verle João y Brunet, Luciano, 2002).

Lo cierto, es que el proceso de Presupuesto Participativo a nivel macroeconómico, genera tendencias que el revierten ciertos procesos del neoliberalismo (Barcelos, Adair, 2000) y a la vez, abre un Espacio de Deliberación que reconstituye ciudadanía y otorga poder popular, redefiniendo la teoría democrática (Wainwright, Hilary, 2005), tanto en el marco del rol del Estado y la redes sociales (Baiocchi, Gianpaolo, 2003), incluso sobre la planificación en la política del gobierno (de Azevedo Sergio y Barroso, Fernández, 2005).

Contrario a esta tendencia, experiencias exitosas de gestión se desarrollan en Brasil como programa alternativo al neoliberalismo. Con el nombre Orçamento Participativo se propone superar la democracia representativa por un mecanismo de gestión popular. Un espacio público no estatal es la forma de definir una nueva forma de participación y organización popular que propone contraponer al designio ortodoxo de los ajustes fiscales una nueva democratización de la administración pública que reorienta los fondos estatales hacia el desarrollo económico y no los subordina a los vaivenes del capital financiero especulativo (Pont, Raúl, 2000, p. 108).

La determinación sobre las prioridades en la estructura de partidas presupuestarias replantea el desarrollo de la Democracia. Repolitizar la gestión pública, repensar las políticas estatales y abrir la participación, marcan un nuevo horizonte en la ciudadanía y en la política en sí, que si bien comenzó como un replanteo del socialismo (Dutra, Olivio, 2001). Desde campo socialista, y en el plano teórico, Nicos Poulantzas en su comprensión de Democracia Avanzada proponía generar una nueva forma de articular la movilización y la participación popular en el Estado (Poulantzas, Nicos, 1979). A partir de la experiencia brasileña, existen diferentes reflexiones, como la de Raúl Pont que propone recuperar la radicalidad democrática roussoniana frente al ideal lockiano de representación para un proyecto de transformación (Pont, Raúl, 2002, p. 81).

Por su parte, Ubiratán de Sousa señala la nueva relación que el Presupuesto Participativo plantea entre la Democracia Indirecta y Directa (Ubiratán de Sousa, 2001).

Desde otro ángulo, en su tesis doctoral, Luciano Fedozzi plantea una flexibilización participativa a la rígida estructura burocrática weberiana (Fedozzi, Luciano, 2001). También el tema despertó el interés a organismos internacionales que focalizaron el mecanismo como una forma de accountability social (Cabannes, Ives, 2003), o del campo académico por el análisis de esta nueva relación entre Estado y Sociedad Civil (Avritzer, Leonardo y Navarro, Zander, 2003). De hecho, esta práctica se convirtió en un mecanismo que reestablece la relación entre Sociedad Civil y Estado, e introduce cambios en las prioridades de la administración, al propiciar instrumentos de participación ciudadana para deliberar sobre las necesidades y requerimientos de la gente. (Romero, 2008).

En definitiva, la Democracia Participativa –como forma superadora a la Representativa- encuentra en el Presupuesto Participativo un mecanismo que permite abrir un diálogo del Estado (como promotor de políticas participativas) con la Sociedad Civil (entendiendo por ésta a las y los ciudadanos activos, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, grupos vulnerados, etc.) para el diseño de políticas públicas a partir metodologías participativas en los Gobiernos Locales. Los casos de Montevideo en Uruguay y Rosario en Argentina muestran que es factible generar esta nueva relación, por lo que es oportuno analizar sus alcances.

### Conceptualización del Presupuesto Participativo

Podemos afirmar que:

Es preciso comprender que el Presupuesto Participativo no es un sistema sino un proceso. Se trata de una construcción colectiva que se va desarrollando en cada lugar a partir de sus particularidades políticas y sociales, que puede tener avances y retrocesos, éxitos y fracasos. Por lo tanto, no se puede implementar a partir de la copia de un modelo. Cada experiencia debe construir su propia metodología participativa.

En este sentido, la forma de aplicación del Presupuesto Participativo depende de los objetivos que se tengan en el proceso de gestión como Base Política del desarrollo del mismo. Por otra parte, es importante comprender la Base Social en la que se quiere desarrollar el Presupuesto Participativo, teniendo presente el grado de participación existente, que fijaría puntos de partidas desde donde y cómo generar participación. Por último, la Base Institucional es un límite a tener presente, básicamente en lo que se refiere a los procedimientos legales, institucionales y administrativos del diseño del Presupuesto Participativo.

En síntesis:

- A nivel institucional: Cabe destacar que las nuevas constituciones rescatan la idea de Democracia Participativa, incorporando institutos con Consulta y Decisión. Estos preceptos deben estar radicalizados en las propuestas de participación que se generen y propongan.
- A nivel social: La implementación del Presupuesto Participativo dependerá en gran medida de la capacidad de potenciar las formas elementales de participación comunitaria a través de clubes, sociedades de fomento, cooperadoras escolares, etc. Es imprescindible impulsar una Sociedad activa con capacidad de autoorganización.
- A nivel política: Por un lado, el compromiso del partido de gobierno con la dinámica participativa es de suma importancia para apuntalar el proceso del Presupuesto Participativo. A su vez, el PP dinamiza la relación entre gobierno y oposición en la medida que puede contribuir a fortalecer la obra de gobierno que es consensuada por la población.

Y siguiendo la línea de Tarso Genro (2001, p. 18) si se quiere radicalizar la democracia, de deben seguir ciertos principios básicos como: generar un espacio de deliberación, estructuras directas de



participación, mecanismos de consultas periódicas, un sistema control y un ámbito permanente de elaboración del Presupuesto.

Sin embargo, cabe preguntarse si el Presupuesto Participativo abrió un nuevo diálogo entre los vecinos/as y la gestión, especialmente, si se tiene presente la vulnerabilidad en el que se encuentran los sectores excluidos de la argentina para la participación democrática y las dificultades que enfrentan para una participación de escala local (Merklen, Denis, 2005) y las modalidades de nuevas formas clientelísticas de acción estatal (Trota, Miguel, 2003) o de reorganización de sus prácticas colectivas (Forni Floreal, 2002). Lo que puede llevar al Presupuesto Participativo a ser un instrumento de legitimidad del gobierno o una herramienta construcción de poder popular (Ladizesky, Pablo y Casparrino, Claudio, 2004).

Si bien es cierto que para que el Presupuesto Participativo devenga en un proceso de radicalización democrática los mecanismos del proceso resultan importante para viabilizar la participación (Brose, Markus, 2001), lo cierto es que pesan los condicionantes sociodemográficos, políticos y culturales en la relación entre Estado y Sociedad Civil. Punto a tomar en cuenta en nuestro trabajo a partir de buscar en los condicionantes políticos, la relación con el gobierno y los mecanismos de participación su rol en la viabilidad de expansión del Presupuesto Participativo en las Ciudades de Montevideo y Rosario.

### Caída del Muro y Llegada al Gobierno Municipal

El caso de Montevideo es paradigmático, mientras la caída del Muro de Berlín interpelaba las expresiones de tinte socialista, profundizadas por el avazallamiento de las ideas neoliberales, el Frente Amplio, una conglomerado de fuerzas de centro e izquierda de la política uruguaya alcanzaba la intendencia de Montevideo con el socialista Tabaré Vázquez.

Desde 1990, la gestión de Tabaré impulsó un proceso de descentralización con participación, que llevó aproximadamente tres años alcanzar una institucionalización, por las impugnaciones políticas e incluso judiciales que realizaron los partidos tradicionales en Uruguay (Olivera, en Romero -2005, pp. 118 y ss).

A partir de 1993 se comenzó a cristalizar un esquema institucional basado en tres pilares:

- Junta Vecinal, órgano de carácter ejecutivo, de cinco miembros, tres por mayoría y dos por minorías, de carácter honorario.
- Centro Comunal Zonal, estructura administrativa al servicio de la Junta Comunal, con un Secretario nombrado por el gobierno Municipal.
- Concejo Vecinal, integrado por 30 vecinos/as elegidos por la ciudadanía cada 30 meses.

La base de fortalecimiento de la descentralización y consolidación partieron de la capacitación de los participantes y el constante acceso a la información. De esta manera, luego de la elección de los 1º Concejos Vecinales, se elaboró un Plan estratégico para el departamento de Montevideo que se implementó en el segundo gobierno del Frente Amplio, desde 1994, lo que marca un apoyo popular a la práctica y que se reflejan diferentes investigaciones (Ver San Martín-1994, p. 55).

A lo largo del desarrollo de diez años de descentralización participativa, se fueron consolidando los procedimientos, de hecho en la 5º elección de Concejos Vecinales, participaron 76.000 montevideanos/as, en una elección no obligatoria, y que logró ir consolidando la visión de una manera de gestión donde el Frente Amplio pasó de 39% de apoyo en 1989, 45% en 1995, y 56% en el año 2000.

fue instalando al Frente Amplio como una fuerza política capaz de gobernar más allá de Montevideo, al elegir a otro miembro de la coalición en la Intendencia, Mariano Arana de la Vertiente Arguista, y su modelo de gestión tuvo un momento para la reflexión en 2001, donde se desarrollan debates sobre cómo profundizar el proceso de democracia (Intendencia de Montevideo-1999). Este proceso concluyó con una propuesta de Plan Quinquenal que se desarrolló durante 2001- al 2005.

Para el año 2006, el Frente Amplio logra elegir un nuevo Intendente con casi el 65% de los votos de la Ciudad, esta vez es Ricardo Erlich, del Movimiento de Participación Popular, dando por consolidado el proceso de descentralización, y a partir de los lineamientos propuestos por un Foro Ciudadano realizado en Octubre de 2005, se renovó los mecanismos de participación y se desarrolla el Presupuesto Participativo como forma de elaboración presupuestaria, donde los vecinos/as no sólo fijan prioridades Fuente 2, sino que establecen pautas de asignación presupuestaria para la elaboración de obras Fuente 1

(Ver <http://agenda.montevideo.gub.uy/proyecto/3361>).

Las etapas del Presupuesto Participativo en Montevideo son:

- ETAPA 1. Capacitación, instalación de los EPZ, difusión, animación a la presentación de propuestas y proyectos. Recepción de propuestas y proyectos.
- ETAPA 2. Estudio de factibilidad técnica, normativa y de costos.
- ETAPA 3. Decisión. FUENTE 2: Concejos Vecinales deciden.
- FUENTE 1: Elección de las propuestas a ejecutar con voto secreto y universal en las 18 Zonas. Documentación de las obras a realizar como Compromisos de Gestión. Evaluación del Proceso realizado y ajuste en las Reglas de Juego para el año siguiente.
- ETAPA 4.- Gestión de las obras. Seguimiento y control social.
- Al iniciar un nuevo ciclo: Rendición de cuentas sobre la gestión realizada.

Ver reglamento: [http://www.webcineros.org/archivos/recursos/archivos/reglas\\_pp.pdf](http://www.webcineros.org/archivos/recursos/archivos/reglas_pp.pdf)

La experiencia de Presupuesto Participativo ya tiene cuatro años en la Ciudad de Montevideo y con impactos favorables en el incremento de participación e incluso con nuevos enfoques inclusivos, como el de género. De hecho, se implementó un procedimiento participativo para desarrollar un Plan de Igualdad de Oportunidades, y constantemente se desarrollan las políticas a partir de un eje transversal de género.

Ver: [http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=340&Itemid=69](http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_content&task=view&id=340&Itemid=69).

A su vez, abre otros espacios de interacción y reflexión de las políticas públicas utilizando las TIC's, así, la Intendencia de Montevideo colgó el portal [webcineros.org](http://www.webcineros.org), en el cual se puede hacer seguimiento del proceso de Presupuesto Participativo, desde las noticias zonales, el cronograma, talleres de capacitación, los proyectos, hasta sus ejecuciones. Lo que facilita el control y seguimiento vecinal de las propuestas. Ver: [www.webcineros.org](http://www.webcineros.org)

Reflexiones sobre el Presupuesto Participativo en Montevideo

Existe una hipótesis de Alfredo Guliano, investigador de Pelotas, quien sostiene que el Presupuesto Participativo se desarrolla en Uruguay, no sólo por su nivel de cultura democrática, sino también

por la existencia del Frente Amplio, fuerza política que interpela las prácticas políticas tradicionales (Guliano, 2006). Además, el Frente Amplio tuvo la capacidad de generar una estrategia frente al cambio de rol que tuvieron las ciudades en el proceso de globalización y de las políticas neoliberales impulsadas por Lacalle en Uruguay.

En este esquema de análisis, se destaca que la virtud de la experiencia uruguaya estuvo enmarcada en la relación combinada entre participación y representación, generando mecanismos articulados para arribar a decisiones. Además, logró generar su propio mecanismo de participación, que si bien siguen los lineamientos de Porto Alegre, crean sus propias modalidades. A su vez, combina la Fuente 1, destinada a la priorización universal de la ciudadanía, y la Fuente 2 que la asigna a los Concejos. El punto más destacado a señalar es que en la experiencia uruguaya, a diferencia de la portoalegrense, es que las decisiones tienden a descentralizarse (Guliano, 2006).

Una de las diferencias con la experiencia del PT de Porto Alegre es que mientras la experiencia portoalegrense se desarrolla con fuerte base en la sociedad civil, en el caso montevideano, el Frente Amplio desarrolló el proceso participativo a partir de la descentralización institucional (Chavez y Goldfrank, pp. 114-5).

De hecho, en el análisis que realiza Veneziano Esperón, podemos señalar algunas fortalezas del proceso de descentralización participativa de Montevideo, en primer lugar, el objetivo de equidad social y regional, en segundo lugar, la relación recursos y alcance local, y en tercer lugar, es que los actores están implicados también en el diseño institucional. (Veneziano Esperón, 2005, p. 111).

De esta manera, la creación de los Consejos Vecinales permite la relación de un espacio representativo de participación vecinal, con espacios de involucramiento directo de los/as vecinas. Esto distingue a Montevideo de otras experiencias latinoamericanas, pero permite vincular intereses sectoriales y con sólidas organizaciones de respaldo (Veneziano Esperón, Revista Uruguay de Ciencia Política, p. 217-218).

A su vez, implementar el mecanismo de priorización por Fuente 1, a través de participación abierta, masificó el involucramiento de los vecinos/as en la elección de propuestas para la ciudad, alcanzando unos 75.000 participantes en el proceso de priorización. [http://www.elpais.com.uy/08/10/28/pciuda\\_378216.asp](http://www.elpais.com.uy/08/10/28/pciuda_378216.asp)

## Crisis y reorientación de la gestión en Rosario

Tras la crisis de diciembre de 2001, diversas ciudades como Buenos Aires, La Plata, Avellaneda, Rosario, Córdoba, Río Cuarto, Bariloche, Campana, entre otras, comenzaron a implementar el Presupuesto Participativo, como una vía de recuperar la legitimidad democrática que era interpelada por el grito del “que se vayan todos” que surgían al compás de las cacerolas, a partir de una estrategia de administración que busca replantear, bajo nuevas bases, la relación entre Estado y Sociedad Civil.

## Implementación del Presupuesto Participativo en Rosario

También en 1989, y en medio de la Caída del Muro de Berlín, la Hiperinflación y la llegada de Carlos Menem a la presidencia, el Partido Socialista Popular (en ese entonces) alcanza la Intendencia de Rosario. Su primer jefe de gobierno sería Héctor Caballero, que desarrolló también una política de descentralización, alcanzando un éxito relativo en el proceso, especialmente en el área del Salud, secretaría de donde saldría su relevo, Hermes Binner, quien encabezó la contienda contra Caballero, que intentó ser gobernador con el apoyo del gobierno nacional de ese entonces.

Desde 1995, el Intendente Hermes Binner implementó mecanismos de Planificación Participativa,

donde se desarrollaban planes regionales a través de consejos de organizaciones de la sociedad civil. Con la crisis del 2001, la Ciudad de Rosario, comenzó a aplicar el Presupuesto Participativo, con la base de esa práctica participativa.

Casi con los mismos objetivos, el Intendente Hermes Binner del Partido Socialista Popular (actual PS), instrumentó un proceso a partir de la sanción de una Ordenanza Municipal que estableció el proceso participativo en la elaboración del Presupuesto. (O. M. 7.326/2002). Al igual que en la Ciudad de Montevideo, el gobierno rosarino estableció procedimiento de participación desde los Centros Regionales, fijando un ciclo con las siguientes instancias:

- Primera Ronda de Asambleas Barriales marzo-abril.
- Consejos Participativos de Distrito desde mayo
- Segunda Ronda de Asambleas Distritales Septiembre
- Tercera Ronda o Cierre Diciembre

Como observamos los vecinos y vecinas de Rosario participan en las Asambleas Barriales, en Comisiones de Proyectos Sociales y Proyectos Urbanos, donde se llevan problemáticas urbanas y sociales y buscan generar propuestas de solución. En los Consejos Participativos de Distrito, los y las Consejeras electas, diseñan proyectos a ser priorizados en las Asambleas distritales, a través de una Feria de Proyectos. Por último, los proyectos se incorporan hasta un nivel presupuestario fijo. (Reglamento PP- Rosario).

La aplicación del Presupuesto Participativo de Rosario tiene una continuidad de ocho años y a lo largo de sus aplicación han buscado incorporar otras instancias de participación a fin de incrementar el nivel de involucramiento de la Ciudadanía. De ésta manera, Rosario tiene un procedimiento específico para los Jóvenes y para las Mujeres, que permite involucrar en problemáticas específicas a personas que generalmente no participan del proceso, como los y las jóvenes, o fortalecer a aquellas mujeres que tienen una responsabilidad mayor en generar soluciones a escala local y social. (Reglamento PP Joven y Mujer).

#### Visiones del Presupuesto Participativo Rosarino

Cabe destacar que la Ciudad de Rosario viene desarrollando desde 1996 un proceso de descentralización articulada con prácticas de planificación participativa. De ésta manera, el Presupuesto Participativo permitió consolidar la gestión de proximidad con mecanismos que permiten la toma de decisiones a escala local (Superman, Roberto, 2006).

El Presupuesto Participativo Rosarino logró una instalación positiva en las consideraciones mediáticas, especialmente en la prensa gráfica, donde se destaca la participación vecinal en la elección propuestas y proyectos (<http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=20275>). Aunque también reciben críticas por la baja participación en relación a la cantidad población rosarina (<http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=20456>).

Sin embargo, la riqueza que destacan los trabajos académicos reside en los espacios de participación que el Presupuesto Participativo abre a nuevos sujetos sociales, generando mecanismos específicos para jóvenes (Berretta, Diego, Turra, Silvana, Ferrero, Mónica – 2006), o la inclusión de perspectiva de género con el Presupuesto Participativo Mujer Ver: [http://ssl.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo\\_social/mujer/programa\\_pp.jsp](http://ssl.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/mujer/programa_pp.jsp).

A la vez, se introducen mecanismos que facilitan la participación ciudadana, como el voto

electrónico para las priorizaciones y la Feria de Proyectos, para que los/as ciudadanas puedan ver las propuestas vecinales, ver:

<http://www.sinmordaza.com/modules.php?name=News&file=article&sid=44780>. Incluso se desataca la “Isla de los inventos” un espacio de integración social que busca generar prácticas creativas para solucionar problemas sociales,

Ver: <http://www.undp.org.ar/boletines/2006/04/notas/nota8.htm>.

Lo que nos permite afirmar que el Presupuesto Participativo Rosarino generó una política integral de participación que permite involucrar a la ciudadanía al proceso. Como señala una investigación desarrollada por Josh Lerner y Daniel Schugurensky (L y S – 2007) quienes analizan el efecto educativo de la democracia participativa, a través de entrevistas, consultado a 44 delegados/as participantes en las instancias de Asambleas, siendo consultados sobre sus visiones acerca de sus conocimientos sobre las visiones ciudadanas. Esta investigación nos permite ver el impacto que tiene la práctica participativa sobre la formación de los vecinos/as en la gestión pública.

Sin embargo, como señala Sginoirelli (Demos Participativa, N° 1, 2008), el Presupuesto Participativo Rosarino, la cantidad de participantes promedio es de 3.000 vecinos/as, que se amplía la participación 10.000 personas que priorizan a través del mecanismo Online, lo que marca un desafío buscar la masificación del proceso.

Por último, al analizar las priorizaciones surgidas del proceso participativo, se puede observar una distribución geográfica uniforme de las mismas, lo que permitiría asegurar que existe un proceso de redistribución al compensar las desigualdades regionales que se presentan en los distritos. (Romero, Ricardo, 2007)

#### Comparación con Montevideo y Rosario: algunas conclusiones

Al igual de Porto Alegre, los casos de Montevideo y Rosario surgen en plena crisis del proyecto socialista: 1989, con el desafío de encarar un proceso de gestión local desde una perspectiva de izquierda. Ambos proyectos buscaron reestablecer una relación entre la Sociedad Civil y el Estado que estaba en crisis en el momento que comenzó la aplicación

Pero una distinción con el caso portoalegrense, es que Montevideo y Rosario comenzaron primero con un proceso descentralización administrativa, lo que facilitó el involucramiento de la ciudadanía, lo que permite saber que ambos casos redefinieron la relación con la Sociedad Civil desde los siguientes aspectos:

**Organizativo:** La característica de descentralización señalada en ambos casos, permiten afirmar que la proximidad de la gestión facilita el involucramiento ciudadano, lo que implicaría la necesidad también de redefinir la forma de gestión pública que tienen los gobiernos locales.

**Ciudadano:** La capacidad de involucramiento tanto de las organizaciones y representantes vecinales en los espacios del Concejo Vecinal en Montevideo, como del Consejo de Presupuesto Participativo en Rosario, y a su vez, permitir la participación de la ciudadanía en las definiciones a través de la priorización abierta.

**Distributivo:** Ambos casos tienen la capacidad de redefinir la localización de recursos, lo que implica una generación de equidad regional y por ende una redistribución de recursos.

En definitiva, si la idea de aplicación del Presupuesto Participativo era reestablecer una nueva relación entre Sociedad Civil y Estado, reciudadanizando y redistribuyendo ingresos, podemos ver que los casos de Rosario y Montevideo también aportan líneas de trabajo a la experiencia de Porto Alegre. Siento ejemplos para desarrollar una estrategia que busque redefinir la relación de poder, la distribución de recursos y, fundamentalmente, incluir nuevos sujetos sociales en el proceso de gestión participativa, así realmente se puede seguir en la utopía de un gobierno del pueblo.

## Bibliografía

- Avritzer, Leonardo y Navarro, Zander, *A inovação democrática no Brasil*, Cortez Editora, 2003.
- Baiocchi, Gianpaolo, "Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance", *American Sociological Review*, Vol. 68.
- Barcelos, Adair, *Porto Alegre uma cidade que conquista*, Artes e ofícios, Porto Alegre, 2000.
- Banco Mundial, *Brazil - Toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre. City Development Strategy 2008*
- Berreta, Diego, Turra, Silvana, Ferrero, Mónica, "Presupuesto Participativo Joven, Construyendo Ciudadanía", Mimeo. 2006.
- Brose, Markus (comp.), *Metodologia Participativa*, Tomo Editorial, Porto Alegre, 2001.
- Cabennes, Ives, "A lesson on Participatory Budgeting from America Latina", *Revista Habitat, UN-Habitat*, abril, 2003, Vol. 9, N° 1.
- Chavez, Daniel y Goldfrank Benjamin, *Izquierda en la Ciudad, Participación en los Gobiernos Locales de América Latina*, Icaria, 2004.
- Coelo, Denilson; Lubambo, Catia; Melo, Marcus, Orgs. *Diseño institucional y participación política*, Clacso Libros. 2006
- Dagnino, Evelina. Org. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, 2002
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto; Panfichi, Aldo, *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Paz e Terra, 2006
- Dutra, Olivio, *Orçamento Participativo e socialismo*, F. Abramo, São Paulo, 2001
- Fedozzi, Luciano, *Orçamento Participativo, Reflexões sobre a experiencia de Porto Alegre*, TOMO Editorial, Porto Alegre, 2001.
- Gugliano, Alfredo, "SOBRE O ATO E O EFEITO DE PARTICIPAR: o caso da descentralização participativa de Montevideu", [www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org), 2006.
- Ladizesky, Pablo y Casparrino, Claudio, *Presupuesto Participativo: ¿Herramienta legitimante o construcción del poder popular?*, Departamento de Estudios Políticos del Centro Cultural de la Cooperación, Cuadernos de Trabajo N° 52, 2004.
- Lerner, Josh y Schguerensky, "La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto Participativo". *Revista Temas y Debates*, Septiembre 2007.
- Pont, Raúl, "Legalidade e legitimidade do Orçamento Participativo", en *Democracia, participação e cidadania, uma visão de esquerda*, Livraria Palmarinca Editoria, Porto Alegre, 2000.
- Pont, Raúl, "Democracia Participativa e o Poder Local" *A estrela necessária*, Veraz, Porto Alegre, 2002.
- Pont, Raúl; Romero, Ricardo, *Un nuevo contrato social*. Ediciones Cooperativas, Bs. As., 2004.

Revista Demos Participativa, Vol. 1, número 1, 2008; Vol. 1, número 2, 2009; y Vol. 2, número 3, 2009. Publicación de la Asociación Civil Mariano Moreno.

Rodgers, Dennis, "Subverting the spaces of invitation? Local Politics and Participatory Budgeting in Post-crisis. Buenos Aires, 2001-2004", LSE, WP 72, 2005.

Romero, Ricardo, Democracia Participativa. Una utopía en marcha, Compilador, Edic. Cooperativas, Bs. As., 2005.

Romero, Ricardo, "Presupuesto Participativo. Análisis comparado del caso porteño y rosarino", II Encuentro de Políticas Públicas. Carrera Trabajo Social, Noviembre 2007.

Sánchez, Felix, Orçamento Participativo, Teoria e Prática, Cortez Editoria, São Paulo, 2002.

San Martín, Laura Cabrera, La descentralización en Montevideo, Editorial Fin de Siglo, 1994.

Ubiratán de Sousa, "Orçamento Participativo. Experiencia do Rio Grande do Sul", en Sader Emir, El ajuste estructural en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

Veneciano Esperón, Alicia, Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo, INAP, 2005.

Veneciano Esperón, Alicia, "La Participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizaje y reflexiones desde los noventa", Revista Uruguay de Ciencia Política, Vol. 17, Número 1, ICP, Montevideo.

#### Sitios Web

<http://www.rosario.gov.ar>

<http://www.montevideo.gub.uy>

<http://www.portoalegre.rs.gov.br>

<http://www.ciudadparticipativa.com.ar>

<http://www.democraciaparticipativa.org>

# **Types of Democratic Deliberation and the Limits of Citizen Participation**

Shawn W. Rosenberg

swr@uci.edu

Graduate Program in Political Psychology

University of California, Irvine

swr@uci.edu

## **Abstract**

Following more than a decade of theorizing and widespread practical application, political scientists have begun empirical research on democratic deliberation. Typically, this research has focused on individual or collective outcomes of deliberation, paying relatively little attention to the deliberative processes themselves. Here these processes are studied directly. First, I offer a typology of the different ways people talk to one another. Three types of discourse are defined: (1) conventional, (2) cooperative, and (3) collaborative. The last two types are of the kind presumed by deliberative democratic theory, with more liberal versions assuming that deliberations are cooperative and more critical versions assuming that deliberations are collaborative. I then report research on two groups of parents who met seven times to consider the delivery of education in their area. Despite conditions highly favorable to deliberation, the analysis of their discussions indicates that they were overwhelmingly conventional. The participants rarely engaged one another in the way assumed by liberal democratic theory and never engaged one another in a more critical manner. To conclude, the political implications of this result are discussed.

Scholars and political commentators have increasingly voiced concerns about the state of democracy in the advanced industrial societies of the West. They point to evidence of declining citizen interest in politics, diminishing rates of political participation, increasing suspicion of politicians and governmental institutions, and the social fragmentation characteristic of large multicultural societies. In response to these concerns and with normative considerations in mind, a number of political theorists have advocated a more deliberative form of democratic practice to supplement conventional electoral democracy. Drawing on Mill (1858/61), Dewey or Habermas (1984/7, 1996), most emphasize the importance of citizen participation in policy discussions and the critical role this plays in expressing and fostering the core democratic values of autonomy and equality (e.g., Guttman and Thompson 1996, 2004; Cohen, 1996, 1997; Chambers, 1996; Benhabib, 1996, 2004; Bohman, 1997 and Dryzek, 2000). They claim that citizens brought together to deliberate public policy in a setting that emphasizes equal participation, mutual respect and reasoned argument are more likely to produce policy decisions that are perceived as more legitimate and are in fact more rational and fair. They are also more likely to bridge their differences and forge a common point of view. This turn to deliberation is also evident in political practice. Reliance on deliberative fora of various types is becoming an increasing reality in political life. Public policy analysts have reported numerous cases of deliberation in Europe, the United States and South America (e.g. Forester, 1999; Fung and Wright, 2001, Hajer and Wagenaar, 2003; Innes and Booher, 2003, 2004; Fung, 2007, Weatherford and McDonnell, 2007). My own investigation of deliberative efforts in the US suggests that citizen deliberations have been central in major city, school board, county and regional decision-making in over 1000 localities over the last twenty years.

Despite this theoretical and practical interest in citizen deliberation, political scientists have only recently begun to go beyond the informal observation of particular cases to the conduct of more systematic studies of citizen's tendencies to engage in political talk (e.g., Delli Carpini et al.,



2007), their views of deliberation (e.g., Walsh, 2004) and the impact of deliberation on participants' attitudes (e.g., Luskin, et al., 2002; for a review of the literature, see Mendelberg, 2002). However, little systematic research has focused on what both theorists and practitioners view as the most critical element of deliberation – the quality of the discussion that actually occurs among citizen-deliberators. Although the criteria vary somewhat, only certain types of discussion qualify as deliberative and democratic. Only if that discussion involves the presentation of justifications for claims and a reasoned consideration of those justifications, can it be regarded as deliberative. Only if the discussion is conducted in a way that preserves the autonomy and equality of the participants, can it be considered democratic. Insofar as discussion fails to be deliberative or democratic, the deliberation is likely to be less effective in bridging significant differences and building a sense of community and the policy recommendations that follow are likely to be less rational, less fair and less legitimate.

In this article, I examine the quality of the deliberative exchange. First, I offer a theoretically grounded description of how individuals actually engage one another when they are asked to deliberate. I describe three different forms of discursive practices that may emerge in deliberative settings: conventional, co-operative and collaborative. Each form of discourse has a distinctive communication structure that enables some types of discussion and discourages others. Each form also fosters the development of certain kinds of shared understandings and precludes others. The different forms of discursive exchange described here correspond to the empirical expectations and normative demands of different political theories. Conventional discourse is consistent with more conservative expectations of what deliberations may consist of and accomplish. Cooperative discourse is consistent with more classically liberal conceptions and the mainstream of deliberative democratic theory itself (e.g., Guttman and Thompson, 1996; Cohen, 1996). Collaborative discourse meets the expectations of more radical and developmental democratic theory (e.g. Benhabib, 1996; Habermas, 1987, 1996). Here I use this typology to guide the analysis of two citizen deliberations that were convened under conditions highly favorable to deliberation. Having determined that most deliberation is “conventional,” I then consider how this most prevalent type of deliberation delimits the kind of citizen that the individual participants can be and the political values and understandings they can generate together in a way that contradicts the assumptions of deliberative democratic theory. I conclude by briefly considering the implications for the conception of deliberative democracy.

### **Ways of Talking /Types of Political Discourse**

While briefly stipulating what a deliberative exchange should be like, most deliberative democratic theory focuses on the institutional context or social setting of the deliberation. Critical attention is paid to the ways in which institutional arrangements and social status operate to exclude people from the deliberation and then to distort the discussion of those involved by highlighting the concerns of the more powerful participants and by silencing the less powerful participants or forcing their conformity. The assumption here is that insofar as power can be neutralized and constraints on participation can be removed, individuals will engage one another in a more truly democratic and deliberative fashion. Allowing for some variation among theorists, most argue that the result will be a collaborative consideration of a problem or issue through the assertions of fact or value (as personal narratives or explicit claims) that are actually or potentially backed by reasons or clarified by elaborations which may then be subject to challenge, defense and revision. The assumption is that this presentation and interrogation of claims will involve the free and equal expression of personal views and a respectful consideration of others' perspectives, fairness and the common good.

While instructive, I believe this way of characterizing deliberative discourses, is inadequate. To begin, theorists make little reference to evidence on how people actually deliberate under relatively ideal conditions. This may be justified insofar as ideal deliberation seems to be realized or at least closely approximated in real deliberations. However, in her seminal study of town hall meetings, Mansbridge (1980) observed that deliberation was in fact far from ideal. If this is generally the case,

a more careful analysis of how people actually engage one another in deliberative settings becomes necessary. The need for careful empirical research is underscored by Mendelberg's review (2002) which suggests that the wrong kind of deliberation can generate quite negative political outcomes. However, with its focus on a single kind of exchange, the kind assumed and prescribed by deliberative theory, this approach offers little direction for empirical research. If people engage one another in a non-normative fashion, the theory can only offer a framework for negative description; it can only provide a way of describing what people are not doing. What people are doing is thus obscured.

Here I adopt a structural pragmatic view of cognition and communication. In this view, meaning-making is understood to be a purposive, constructive activity that has both subjective and inter-subjective dimensions (Mead, 1932; Habermas, 1987; Rosenberg, 2002, 2003). This view yields a distinctive understanding of communication, one that suggests that communication may take qualitatively different forms thereby producing (a) structurally different ways of coordinating the interaction between participants and (b) different possibilities for the kinds of meanings they can inter-subjectively construct. Building on this tradition and on Mead's and Habermas' theoretical writings on forms of communicative exchange, I describe three types of communication below: (1) concretely anchored, conventional discourse, (2) co-operative discourse and (3) collaborative, transformative discourse. In the movement from conventional to cooperative to collaborative discourse, the exchange between participants becomes increasingly complex, reflexive and attentive to personal and cultural differences. As noted earlier, each type corresponds to the expectations of a different political tradition: the first is consistent with a conservative vision of citizen discourse, the second with a liberal democratic tradition and the third with a more critical, developmental democratic tradition. For expository purposes, I begin with cooperative discourse, the type assumed in most liberal democratic and deliberative democratic theory, and then discuss the conventional and collaborative alternatives.

[INSERT TABLE 1 HERE]

## **I. Co-operative discourse**

**Aim of the discourse.** Cooperative discourse is guided by two aims. The first is to construct a correct understanding of the problem. Most importantly, this means that a critical approach is adopted toward participants' initial perceptions and specific cultural claims. The assumption is that these perceptions are likely to reflect a narrow and superficial focus. Consequently in the deliberation an attempt is made to understand the problem better by considering both the relationship among its aspects and the larger context in which it emerges. Similarly in the discussion of cultural conventions, an attempt is made to insure that the invocation of any particular cultural definition or prescription is consistent with a broader understanding of the practical or social problem in question and with other possibly relevant cultural claims that might be made.

A second goal of co-operative discourse is more social. The aim here is to construct a shared understanding of the problem and how it is being addressed. The presumption is that different individuals may be exposed to different experiences or different aspects of the broader culture and therefore may have different frames of reference for the claims they make. As a result they may not understand a particular claim in the same way. The result will not be so much disagreement as misunderstanding. Recognizing this, a co-operative discourse involves a good deal of mutual interpretation in an effort to generate a shared understanding of the matter at hand. The discursive exchange is thus strongly oriented toward building consensus.

**The formal qualities of the discourse.** The basic element of a co-operative discourse is the presentation of a perspective. This involves making a propositional claim of the relationship between concrete actions and then relating that claim to other related propositional claims. For example, a speaker discussing educational policy may make the claim that, "Students are only motivated by punishment because the curriculum is not relevant to their perception of their own needs. This is part

of a more general problem of appealing to traditional values and authority in a way that no longer works.” With the second claim, the speaker begins to present the system of meaning in which her claims are embedded and related to one another.

The co-operative discussion of perspectives is coordinated on three bases. The first is a common set of rules of argumentation. These rules regulate how claims may be related to each other and to the objective reality (physical, social or personal) they are intended to represent. Included here is demand that claims be elaborated, explained, justified and challenged by presenting related claims (reasons) and evidence in a manner that follows the rules of logic and reliable observation. The second basis is a shared set of fundamental assumptions regarding the general qualities of the world. These assumptions provide individuals with a common general ground to which they can refer when making specific arguments based on their different perspectives. Included here are assumptions regarding the basic organizational structure and dynamic qualities of the natural world of objects, the social world of human beings and the subjective world of the self. The third basis for the coordination of discourse rests on the foundations of the second. It involves a shared understanding of the social conditions required to maintain a co-operative exchange among individuals with potentially differing perspectives. This then suggests guidelines for determining who should be included in any particular discussion and how they should interact with one another. These guidelines may be drawn upon in the collective determination of how to organize a particular co-operative discussion.

Structured in this way, co-operative discourse is organized around a general subject rather than a particular concrete topic. The subject of the discourse is the systemic quality of the problem and the context in which the problem is understood. To be relevant, propositional claims must be related to the problem’s objective, social or subjective context. At any point in the discourse, only one of these contexts is likely to be emphasized, while the other two are bracketed out. In this way dimensions of the discourse subject may be differentiated from one another and the discourse organized accordingly. For example, discussion may be structured so that the objective nature of the problem and the feasibility of different solutions are considered first and the social value of different solutions is deferred until later. A dimension of the problem may itself be organized by differentiating its constitutive aspects and then ordering them for discussion. For example, aspects of the objective problem of education (e.g., administration and teaching) may be differentiated and an agenda set for subsequent discussion. In this context, different conversational turns are related to one another as co-operative efforts to inform, to critique and to revise the different perspectives voiced with the aim of establishing a better, shared understanding of the problem. This requires attention both to the subject of discussion and to the views of the individual speakers.

**The dynamics of the discourse.** Cooperative discourse may emerge in response to the failure of conventional discourse. When participants in a conventional exchange do not refer to the same experiences, authorities or social conventions, irresolvable disagreement may follow. At this point, conventional discourse may be suspended and a co-operative discourse may be initiated. This may include a preliminary discussion of the bases of the initial disagreement and the dimensions or aspects of the problem addressed. This may in turn lead to initial (and revisable) agreement as to how to organize the ensuing discussion.

In the discussion, any speaker may begin to present her perspective on the subject by making a propositional claim. She recognizes that her understanding of the meaning and value of her claim is relative to her own subjective perspective and that the listeners’ perspectives may differ from her own. Consequently the speaker will often anticipate possible misunderstanding and this may lead to unprompted attempts (1) to clarify the meaning of her claim by placing it in perspective, that is relative to other claims she regards to be true or right, (2) to explore possible specific differences of experience, knowledge and preference that exist between her and the listeners, (3) to explicate her claims with reference to the listener’s perspective, and (4) to validate her claims with reference to the fundamental assumptions that she and her audience share about the objective world, social

relations and persons. This attempt to express an understanding may be taken up and developed by others either by further elaborating a weave of connections or by introducing new considerations which require that the initial framework be reworked. In this way, participants may cooperatively build a common point of view.

When disagreement arises, discussion will focus on the justifications for the claims made. This may involve critical commentary on whether a justification violates commonly accepted rules of logic, coherence and reliable observation. Alternatively the focus may be on the incompatibility of a justification with commonly accepted fundamental assumptions about the quality or dynamic of objective reality, society or personality. In either case, an attempt is made to argue the incorrectness of another's claim in terms that she is likely to accept as binding. A disagreement may also be resolved by incorporating the differing positions under a common umbrella. Here reference is made to common rules and assumptions to demonstrate that the two positions are either complementary (perhaps illuminating different aspects of the same phenomena) or equally valid. In the latter instance, the two positions are defined as different results of drawing upon the same common basic assumptions and applying the same rules of logic and observation. The result is acceptable disagreement in which the validity of each position is acknowledged.

Two kinds of circumstances undermine or prevent co-operative discourse. In the first case, one or more participants do not recognize or are incapable of using the basic rules of argument. In this case their contributions to the discourse will be devalued as substandard. Communication toward them may assume a pedagogical or care-taking character. In this case, they are taught correct usage and assumptions, or decisions are simply made for them. Alternatively these "incompetent" participants may be excluded from the discourse or their contributions may be ignored. In the second case, one or more of the participants do not share the basic underlying assumptions of the others. This is likely when participants come from very different cultural backgrounds. Where discourse rules or foundational assumptions are not shared, the requisite common ground for co-operative discourse is lost and it reverts to a more conventional form. Opposed participants come to view each other not as incompetent, but as wrong-minded and harmful. This may in turn lead to physical struggle to determine both the response to the present problem and the conditions of future discourse.

## **II. Conventional, concretely anchored discourse**

**The aims of discourse.** Conventional discourse is oriented by more concrete, situated goals. The first is to determine the nature of a problem and how to address it effectively. This involves identifying (or listing) the specific attributes of the problem, establishing the specific causes and effects, and considering possible interventions and the value of their different outcomes. (Unlike in cooperative discourse, little attempt is made to integrate the different aspects of the problem or to consider the problem to its larger socio-political context.) The second goal is to regulate the social interaction between the participants according to prevailing social conventions of civility and politeness. The aim here is to insure that the discourse follows specific, concrete prescriptions regarding who speaks when and in what way. (Unlike in cooperative discourse, little attempt is made to explore the justification for or adequacy of commonly accepted narratives and norms.)

**The formal qualities of the discourse.** The basic unit of conventional discourse is a speech act. As I use the term here, a speech act consists of a commonly recognized use of an utterance for a commonly understood specific purpose (e.g., representing a particular objective experience to others or evoking a particular response from them). In their substance, speech acts typically make a claim of specific fact (e.g., teachers are lazy, punishment motivates students) or preference (it is important that students know about politics). Speech acts are linked to each other in causal, categorical or normative ways that reflect conventional rules of association and common experience. (In another theoretical language, causal or categorical associations draw on the narratives prevalent

in the cultural setting of the exchange.) As a result, a conventional discourse is organized around specific concrete topics. The topic may be a particular actor, object, action or series of actions. To be relevant, a speech act must be linked to the topic by a causal or categorical association that conforms to accepted social conventions or definitions or shared experience. The conversational result is a set of claims that bear on a single topic, but are only loosely related to one another. At the same time, conventional discourse is organized according to concrete normative rules of politeness and civility. They regulate the relationship between a particular actor, speech act and the action that must follow from it. The concern here is who can make a particular speech act when and who must say or do what in response. Conventional discourse thus implicates the particulars of participants' personal identities, their social connection to one another and their concrete values. As a result, a violation of these social rules of discourse may readily evoke the feelings, fears, commitments and consequently the hostility of those involved.

**The dynamic of the discourse.** A conventional discourse is typically initiated in response to a particular problem, an undesirable outcome has occurred or a social convention has been violated. In addition, the discourse may be initiated in response to the demands of civility. In the latter respect, convention may require conversation as part of sustaining a social relationship, for example, the way friends are supposed to talk simply for the purpose of maintaining the friendship.

To begin, a topic is introduced by one of the participants. Constrained by rules of relevance, the discussion will consist of a succession of concrete contributions that are intended, in part, to describe, to explain or to evaluate an aspect of the topic at hand. Often succeeding claims bear only indirectly on one another. Thus one speaker may make a claim about an aspect of the anchoring topic. The next speaker may follow with a claim that remains on topic but does not address the first speaker's claim. Anchored in a common topic, but not addressing the linkages among different individuals' speech acts, the discourse produces a depiction of the topic that consists of a list of loosely associated claims and narratives.

While speakers typically orient to the topic, a speaker may directly address a prior speaker's claim. Such a move may be a supportive one. This may consist of a simple affirmation of the validity of the first speaker's claim such as, "Yes, you are right." Alternatively the supportive move may involve making complementary assertions of concrete association. This may consist of providing a specific example of a general behavioral rule that has been asserted. Thus one speaker may follow another's claim that dull textbooks cause students to be bored by describing how her child had a bad textbook and subsequently became disinterested in the topic. Alternatively the second speaker can support the first by extending the causal chain the first asserted. Thus the second speaker may assert that textbooks bore students who then become disrespectful to their teachers. In either case, the second speaker makes a speech act that extends and thereby reinforces the claim made in the speech act of the first. In a conventional discourse, such supportive moves not only contribute to the analysis of the topic at hand, but they also reinforce shared beliefs and maintain a positive social connection between the participants.

A second speaker may also respond competitively. This typically occurs when speakers do not share similar personal experiences or cultural beliefs or practices. Here the causal or categorical link asserted by the first speaker is denied. This may involve a simple statement of rejection without an accompanying reason. Here there is simply a flat, "No." Alternatively, there may be a rejection of the first speaker's claim of causal, categorical or evaluative relationship by suggesting a different relationship. For example, the second speaker may assert that it is the students' responsibility to learn and behave respectfully regardless of the quality of the textbooks. This competitive exchange may be extended with more assertions that bolster the claim of one side by offering supportive examples, citing supportive authoritative dictates or emphasizing the authority of the supported speaker. In complementary fashion, the other side may be diminished by offering contradictory examples of specific experience, citing contrary authoritative dictates or by pointing to the de-authorizing or de-

legitimizing qualities of the opposed speaker. Except where such competitive conversation is a matter of established social convention, the discussion becomes a competition between beliefs, values or identities that creates or maintains social distance between the opposed participants.

The resulting quarrel may be resolved in one of several ways. One possibility is the claims of one side dominate as the opposing side acquiesces. There is a simple assertion of truth/power by one side over another. In a group discussion, this result may reflect the weight of numbers as participants not directly involved choose sides either because they share the same view or because they wish to reinforce their social connection to one side and/or distance themselves from the other. A second possibility is that a relevant civility rule is asserted and the claims of the two sides are peremptorily reconciled. This may be done by simply combining the two positions (without regard to existing incompatibilities). For example, there may be a joint recognition that both parties are right, or at least partially right. Alternatively the parties may agree to simply set their argument aside. Often this is accomplished indirectly through a form of conversational repair, for example when one party makes a joke about the disagreement. In either case, conversation continues by turning to another aspect of the topic or to a different topic altogether. The third possibility is that the discourse is discontinued. Here the participants may choose to resolve the dispute by other means (e.g., a flip of the coin, recourse to an authoritative judge or physical combat) or by simply withdrawing.

### **III. Collaborative discourse**

**Aims of the discourse.** Collaborative discourse is the most complex and demanding form of exchange. While addressing particular problems, collaborative discourse aims to develop the psychological resources of the participants and the cultural resources available to them in the larger socio-cultural environment. This is achieved by taking the rules of the discourse and its foundational assumptions as the object rather than the bases of conversation. In this vein, the discussion of a problem becomes an opportunity to consider the social and political processes whereby rules of argumentation are formulated and institutionalized, and basic assumptions regarding nature, society and individuals are made and accepted. Most important, this discussion is conducted in a way that recognizes both (a) the current limitations and the developmental potential of the particular individuals involved and (b) the current quality and transformative potential of the socio-cultural context in which the discussion is occurring. The objective is to foster modes of communication that not only enhance the subjective capacities, integrity and emotion connectedness of the individuals involved, but that also contribute to the flexibility and sustainability of the larger social context in which they are embedded. The goal is transformation, both personal and collective. At all times, this goal is defined and pursued relative to the particulars of the individuals involved and the socio-historical context of their discursive exchange. Throughout, the discourse is predicated on an acceptance of difference, both personal and cultural. (Unlike cooperative discourse, it is less oriented to overcoming difference through agreement than to managing difference in respectful and productive ways.)

**Formal qualities of the discourse.** The basic element of the discourse is a communicative strategy. It consists of an attempt to engage others in a collaborative effort to reconstruct (a) who each participant is as a reflective subject and personality, (b) how group membership and the cultural context dictates how the participants interact, and (c) how these personal and cultural features of the discussion situation impact one another. This effort does not consist of a single contribution or conversation, but typically extends across a number of encounters. Such a communicative strategy is manifestly multi-faceted. On the one hand, it has a cognitive dimension. Addressing differences in perspective, it involves offering an interpretative reconstruction of the logic whereby the claims of a given perspective are related to one another and of the foundational assumptions upon which their validity rests. Given its transformative goals, this interpretative reconstruction also involves an attempt to explain how these structuring rules and assumptions reflect the subjective capacities (and limits) of the individual speakers and the socio-culturally mediated relationship between them. On the other hand, a communicative strategy has an explicitly socio-emotional component. The goal

is to foster emotional connection as well as mutual understanding. Thus a communicative strategy seeks to lead participants to engage one another in a discussion of their personal feelings, identities and social connections. The goal is not only to affirm these critical elements of their personal and collective being, but also to transform them. Consequently, participants are rendered unusually vulnerable. To promote the personal security, trust and caring that a potentially transformative discourse requires, a communicative strategy necessarily includes initiatives that are intended to enhance the self-esteem of the individuals involved and the affective bonds and commitments among them.

As the interplay of communicative strategies, a collaborative discourse consists of a joint effort that typically extends across a number of discussions. Such a collaborative discourse is not structured, at least not in any static or universal sense. Unlike cooperative discourse, it does not consist of one particular way of organizing how individuals communicate and therefore does not have specific formal properties. Instead it is characterized by a structuring dynamic, one that reflects the qualities of the subjectively structured discursive strategies of particular subject-participants and of the culturally structured manner in which these participants communicate with one another. In this light, the static formal qualities of a given collaborative discourse will be the particular product of the specific individuals involved and the socio-historical setting of their interaction. At the same time, this particular formal result is understood to be unstable. The capacity for individuals to reflect on their own subjectivity as they engage in communication with others and their ability to jointly consider the terms of their inter-subjective engagement gives collaborative discourse a developmental potential, one that may lead to a reconstruction of individuals, their community and the discourse itself.

**Dynamic of the discourse.** Given its reconstructive and critical qualities, collaborative discourse draws heavily both on the intellectual and emotional energies of its participants, and on the social and cultural resources of the larger social groups to which they belong. It therefore requires a special commitment. As a result, a collaborative discourse typically begins by establishing its own necessity. This entails highlighting how previous discussion broke down due to the contested nature of the basic rules of argument, the foundational assumptions or the social conditions of the exchange. The key is to recognize the incommensurability of the ways in which individuals are engaging one another and how this undermines the individuality of the participants or the integrity of the group. This may include reference to the sense of confusion, dissatisfaction or alienation among the individual participants and to the socio-political conflict among the groups to which they belong. On this basis, an explicit call can be made for the personal commitment and the open political and cultural space that collaborative discourse requires.

Introduced in this way, collaborative discussion often begins with a consideration of how the participants differed in their conception of how to arrive at a correct and shared understanding of the policy problem previously addressed. This includes both a consideration of how each participant defines and explains the problem and how each is responding to the other's attempt to communicate her point of view. In the process, participants will consider the others' feelings as well as their understandings. At the same time, they will make an effort to express their own understandings and feelings in order to enhance their communicative and socio-emotional relationship with their listeners. In the attempt to understand, the interpretations offered and the emotions expressed by one participant may be explored by the others. This may include attempts to probe the meaning of what is being said by asking for clarifications, further elaborations or extensions of the argument in new directions. The aim here is to understand the meaning of what another is saying both by considering the logic as well as the substance of the connections she is making and by discovering the foundational assumptions to which she is referring. Finally, the logic and underlying assumption of the claims made may be examined in relation to the cultural context of the discourse. Discussion here focuses on how the cultural context operates to enable or prevent certain kinds of subject considerations and/or communicative interactions. This may provide the basis for cultural critique as well as personal reflection. Importantly, this collaborative effort often extends beyond the boundaries

of a formal deliberation by creating additional opportunities for participants to interact with one another in social settings that are more conducive to developing positive self-regard and social connection.

In the course of collaboration, differences in meaning-making will emerge more clearly and the ambiguity of apparently shared meanings will become apparent. Participants will come to recognize the relativity of their own way of understanding and the limits of their ability to properly understand or be understood by each other. In this context, a practical goal of the collaboration will be to coordinate the interaction between participants while recognizing differences in how they are thinking and feeling. This requires that participants recognize that while they may have capacities and personalities, they are all sentient, thinking, feeling beings. It also requires that the participants recognize their interdependence, how each person's way of thinking/feeling (and thus the kind of person she is) depends on how they engage one another. The resulting collaborative engagement place the varying ways in which different individuals are engaging one another in a complementary relationship. This complementarity may take different forms. One possibility is a pedagogical interaction predicated on a shared assumption that the individuals share comparable potential, but that they differ in their current cognitive and emotional capacities to act and connect to one another. Another more likely possibility is a collaborative interaction predicated on a shared assumption that, despite comparable capacities, individuals reason and feel differently. In this second instance, the discourse here is oriented to creating mutually satisfying (if not fully comprehended) exchange that respects basic differences. The goal here is not to eliminate differences by reaching a common understanding, but rather to create a way of managing those differences.

Collaborative discourses are realized in different ways depending on the capacities of the particular participants involved and the particular socio-cultural context in which they are interacting. Thus the subject matter of a collaborative discourse, that is the meaning or value of things, the nature of persons and cultural contexts and how these factors affect one another, may be addressed at different levels of reflection, with different levels of inter-subjective collaboration and with differing degrees of comfort or safety. However collaborative discourse is always is predicated on the assumption that the success of social interaction and communication is only partial. In this context, there is an awareness of the historical and changeable quality of social rules, roles and meanings and of personal identities, understandings and values. But rather than being regarded as an anomalous or threatening state of affairs, this result is recognized to be normal and even desirable. As constructed in a collaborative discourse, the incommensurability of ways of understanding is understood as affirmation of the integrity of individuals and a resource for further creative engagement.

## Methodology

The aim of the empirical research was to discover the nature of the discourse that takes place in actual citizen deliberations. To this end, two citizen groups were convened to deliberate about the quality of K-12 education in their neighborhood. The particulars of this study are presented below.

**Subject population.** The subject population includes 24 adults from Laguna Beach, California. Laguna Beach is an upper middle class, largely white community of about 30,000. Participants in the study were recruited by a mailing sent to the parents of children in the grammar and middle schools. The subject population reflected the demographics of the larger community except for gender. Two-thirds of the participants were female. Approximately eighty percent of the subjects were college educated (over three times the US national average). Laguna Beach was selected as the site of the present study because it was believed to afford an environment that was unusually congenial to effective deliberation. Because of their relative wealth and education and their history of high levels of participation in community politics, it was assumed that residents of Laguna Beach would be unusually capable participants in a citizen deliberation.



**Methods and procedures.** The study combined an academic interest in analyzing the nature of citizen deliberation with a political interest in promoting citizen empowerment and practical action. Thus it was designed both to explore the nature of citizen deliberation and to encourage deliberative democratic practice in the local community. As a guide, we adapted the “visioning” model used in hundreds of deliberations across the US (e.g. see MAPP). As a result there are few issues of external validity – the deliberations included citizens who deliberated real issues of concern to them leading to policy recommendations that were forwarded to relevant policymakers.

Following preliminary discussions with school administrators, teachers and some parents, parents were invited to participate in a deliberation about the delivery of public education in their community. (Laguna Beach constitutes its own school district and thus is self-governing in this respect.) Volunteers were assigned to one of two groups, each of which consisted of twelve members (as in the citizen juries of England or Australia). Assignment was largely random, but also reflected the need to convene groups that reflected subjects’ individual time constraints. In the initial design, each group was to meet six times every other week. However because the participants decided they needed extra time to complete their task, the groups met seven times. Each meeting lasted two hours. At the first meeting, the goals of the deliberation, to make policy recommendations and to encourage parental participation in school governance, were reiterated. The first four or five meetings were devoted largely to a discussion of current practices and a consideration of improvements or alternatives. The last two meetings were devoted to coming to consensus about recommendations to be communicated to the School Board and principals. All meetings were audio and videotaped.

Each group was led by two facilitators. One had primary responsibility and the other played a support role. The facilitators were members of the research team (three advanced Ph.D. candidates in political psychology and a faculty member). Facilitators were given specific instructions regarding how to conduct themselves during the meeting. Throughout, the lead facilitator’s role was to insure conversation was civil and when necessary (which was rare) to help coordinate participant turn-taking. During the first three and half meetings, the facilitators were instructed to intervene in a number of ways to encourage the participants to consider their specific concerns in broader contexts. This included beginning the first meeting by asking participants to postpone the consideration of specific issues and to begin by addressing two general questions: (1) What kind of people did they want their children to be when they reached the age of eighteen? (2) What role might the schools play in reaching that goal? In addition, when the discussion provided an opening, facilitators were instructed to raise issues of justice and fairness (for example, when participants raised the possibility of greater support for either gifted or disadvantaged children) and the common good (how would this affect the neighborhood or the larger Laguna community). Facilitators were instructed to limit interventions of this kind to no more than twice a meeting. In the last three and half meetings, facilitators were told not to intervene in this fashion and thus leave the participants to address issues as they deemed appropriate.

The meetings typically began slowly as some members arrived late and initial exchanges were more social and less issue focused. The quality of the deliberations declined somewhat as members tired during the last half hour of discussion. In the desire to explore the deliberations at their best, the analysis here focused on the middle hour of each deliberative session. These middle hours were transcribed, and were analyzed by two coders. The coders were unaware both of the analysis of the other coder and the identity of the group whose deliberations they were analyzing. Their task was to divide each session into segments, determine the type of discourse of each segment (conventional, co-operative or collaborative) and record its length (in minutes). A segment was defined as a portion of the deliberation that was structured in the same way (e.g. conventionally) and distinguished from the next segment by a shift in structure (e.g. from conventional to co-operative).

## **Results**

In the initial task of distinguishing discrete segments of discourse, coders did agree on the identification of core segments 84% of the time. This allowed for slight variation (one or two conversational turns) in determining the specific point of initiation or determination of a segment. Where there was disagreement, coders met and common lines of demarcation were adopted. With regard to the analysis of the structure of each segment, inter-coder reliability was 92%.

The results of the content analysis suggest that almost all of the deliberative discussions were conventional. This was true when deciding on topics to address, discussing the nature of the problem or addressing differences of opinion. Speakers did not attempt to offer definitions of the beliefs or preferences they expressed nor did they explore the meaning of others' claims. When disagreements arose, participants simply rejected the opposed opinion and/or attempted to bolster their own. They did not explore meaning of the opposed opinion or its possible justification from the other's perspective. While participants did tend to stay on topic, little attempt was made to relate the various topics or even the several claims about a single topic to one another. Consequently rather than an integrated description or plan, the discussion produced aggregate lists of attributes and suggestions for action. (Examples of conventional and cooperative discourse are provided below.)

From the perspective of deliberative democratic theory, the most important result of the study was the relative lack of cooperative or collaborative discourse in the deliberations. The deliberations did include some cooperative discourse, but it was unexpectedly rare. In one deliberative group there were only two instances of a co-operative exchange and in the other there was none. The two instances mentioned combined for a total of approximately 14 minutes of the 14 hours of discourse that were coded. This was surprising for two reasons. First the participants had unusually high levels of formal education and income. The presumption here (and certainly one that is made in most deliberative democratic theory) is that participants of this kind have the experience and capacity to engage in co-operative discourse. Second, the group facilitators actively attempted to encourage more co-operative discourse by (a) beginning the deliberation by shifting the focus away from some specific complaints or desires to a consideration of the basic goals of education, and (b) by occasionally (in the second, third and fourth meetings) posing questions that raised broader issues of justice as fairness and the common good. Despite the presumed capacities of the participants and the encouragement of the facilitators, the deliberation about educational policy and practice was rarely co-operative.

It should be noted that certain participants did, on occasion, respond to the facilitator's initiatives or spontaneously try to steer the deliberations in the direction of a more cooperative discourse. Interestingly these initiatives were typically met with resistance. Sometimes this was overt. Other participants explicitly rejected the cooperative initiative suggesting that the conversation avoid abstract or hypothetical issues in favor of a focus on more specific concrete concerns. More often the resistance was more subtle. In this case, participants responded by ignoring the attempt to move to a more cooperative discourse and simply continued as they had been doing previously.

The analysis suggests that no collaborative discourse, the most demanding type, emerged in either deliberative group at any point in their deliberations. This may come as no surprise given that cultural expectations regarding a policymaking discussion would leave little room for open discussion on such matters as how individual participants constructed their understandings or how their interaction with one another was regulated by social rules and foundational assumptions that might be inappropriate or inadequate. The absence of collaborative discourse suggests that typical citizen deliberations may not perform the critical or emancipatory role that some theorists attribute to it.

**Examples of types of discourse.** Several excerpts from the deliberations are presented here to illustrate the different types of discourse. The first is extracted from a longer discussion of the goal of teaching children to become competent economic actors. The excerpted exchange is

conventional in several respects. First, conversational relevance in this case requires remarks be directed toward the topic and thus produces a discussion that is organized as list of the attributes of the topic. Unlike in cooperative discourse, there is no attempt to relate these aspects to one another, either conceptually or conversationally (that is by introducing a new attribute by reference to an earlier one). In this brief excerpt, the following attributes are mentioned: being able to learn, to communicate, to handle money by investing, to consider retirement, to understand health insurance and to balance a checkbook. Second, remarks are also relevant, if only in a secondary way, if they are addressed to a particular comment of an earlier speaker. This typically consists of a simple statement of support (e.g. turns 2, 9, beginning 10) a simple counterclaim (e.g., turn 7, 11, 15), or an implicitly critical questioning (e.g. turn 5). These usually receive a minimal response or are simply passed by in the discussion. Third and in contrast to cooperative discourse, questions of meaning are not raised. Participants do not ask one another what they mean by what they are asserting. Fourth, when reasons are offered, they are typically not addressed directly and then subjected to critical consideration.

1. Ri The thing is - an economic actor, you're also are faced with a rapidly changing environment. And you have to be able not only to use the skills you've acquired and the knowledge you've acquired, you also have to be able to learn new things quickly.
2. Lza Right.
3. Ri Because today if the school doesn't teach you how to learn, how to process information and how to evolve, you would be very quickly out of work basically.
4. Lza Well isn't one of the skills that's going to separate a winner from a loser in life, the ability to communicate? And I think that's something that's overlooked in education. Because they have to come out with all these facts, and they have to take these test test test based on facts. But they really can't sit around a table like this and explain themselves at all. They can't articulate their opinions, their classes are too big to have a discussion... And whether it's verbally or on paper, with emails, I can't believe my kid's emails, sometimes I think, aren't you embarrassed to send that out.
5. Da Did you have that in your education?
6. Lza No, but that's why I'm even...no because I had to learn this the hard way. I was always playing catch up because I didn't have basic grammar. I wasn't asked to write essays. And a lot of it, it's class size, 'cause work load, you know a teacher has five periods with twenty five kids, but if we don't get these kids to be able to, if they're gonna vote, they gotta know why. Or be able to have an intelligent conversation to express their point of view. And then back it up with something...
7. Liz But now what they need to know is science and math.
8. Lza Yeah. But if they can't write a letter, write an email, write a proposal, you know if you could be the most brilliant scientist, but you're going to have to write a grant, and give it to the government and say, you should support my research because x, y, and z. But if they can't write that down in a clear way, so I think that should be, [to Ri] on this journey, is to be able to communicate.
9. Ri It's definitely a critical point.
10. Fr I think that's an important point. Before we get off the economic actor, I want to remind you that there are a lots and lots of high school investment clubs, where kids are reading the stock market reports every day . And they have a pool of money and they're being taught how to read the market reports and how to invest. And its very feasible. And so part of being an economic actor is to understand how money works in the culture... Every kid has to handle money, they all do.
11. Th Talk about retirement. You know how you're going to live when you're not working.
12. Fr Oh gosh, it's hard for them to even think about how they're going to spend their allowance.
13. Di Well even what you were saying about health insurance. I wish that people would sit down with kids and talk about how far does money really go in the real world? I don't think

they have any sense of, you know, so now say you get sick and have to go to the doctor and if you don't have insurance how do you pay for it?

14. Ci But did you know all of that?

15. Di No but, I wish I had.

16. Ci I think experiencing life in general is an education itself. It's just a process.

17. Th -- we had to learn how to balance a checkbook, we had to keep...

The following two excerpts illustrate the limits of conventional discourse and the difficulties that consequently may arise. In the first excerpt, Di and Ci are both interested in introducing media education into the schools. Consequently they both speak to the need for attention to media use in the school curriculum. However Di is interested in the consumption of mass media and Ci is interested in the use of media technology. Because the discourse presumes common understanding, neither party elaborates her view or inquires about the meaning of the other's view. Consequently, the exchange proceeds as though they are discussing the same thing and even when they begin to discover they are not, the disparity is not really addressed. Instead conversation at turn 9 shifts to another topic.

1. Di: To me, it's huge, the way our children receive information through the consumerism, from the time they're two years old, what their expectations are, versus what reality is. And I really think it would be worthwhile to teach the kids to filter the information they are receiving, because I think it sets them up to have anxiety, to fail, you know they don't really know how to identify what they like. .... We pour all this stuff from the outside world into them and I think then they....

2. Ci So you're saying media awareness taught in public education that's kind of what I'm trying to get to, because when the media's in the schools, it's like they don't use it.

3. Di I'm just saying when a child gets, I don't know if you ever, they had a great woman for Thurston, and she kind of gets the kids to understand about who's selling them this, what does that really mean. What does that really do to the world when you buy all this stuff, where does it go, all this junk you're buying, and how long do you keep it? And what does that, just you know responsibility as a citizen of the planet, and what are we supposed to do as a consequence of our lifestyle.

4. Ci So what I hear you saying is that you want to bring it into the curriculum.

5. Di I don't know if it could be something, maybe, that parents get kids to do on the side. I don't know, but just, I don't think it would be a bad idea to have some little block where the kids...

6. Ci Yeah because if we had real librarians then they would teach the kids about media, as far as internet. It's just that California chooses not to have librarians in their schools.

7. Di No I mean beyond that, I mean if you could get the (inaudible)

8. Ci But I'm trying to figure out how it integrates into the education system...

The next excerpt opens with Ma questioning the value of fostering independent thinking (as opposed to critical thinking). The facilitator (FC) follows by raising the problem of the meaning of "independent thinking" as a subject for group discussion (turn 5). After a little unease (reflected by the laughter), the group begins. Even in this context, the discussion consists of a listing of attributes with no elaboration or probing the meaning of the particular claims individual participants are making.

1. Ma I think it is really important to get these kids motivated. I think that maybe it is important that it is goal oriented, freedom of choice oriented, see the results of your choices. I think there is a difference between critical thinking, which I think is really good, and independent thinking which at too early of an age or even in junior high, they start thinking that they are too smart for this school. They start not going to school. And the whole thing compounds itself and it's just not a good situation.

2. Cra Well you got learn before...

3. Chr Right.
4. Brief cross talk
5. FC It depends on what we mean by independent thinking.
6. [Everyone laughs, a number of participants say, "yah, yah."]
7. Ang You can have independent thinking without being arrogant.
8. Chr I think you can be quite responsible and be socially aware in an independent way but it is not spoon food. It is not...
9. Ang That is the difference.
10. Eliz What comes in is your responsibility as a parent at home. What kinds of independent thinking are you fostering? I mean how independent are you trying to get your six year old to what kind of decisions she should be making...
11. Chr It depends how far you think they are going to go.
12. Eliz Exactly.
13. Sha Well that is where the values come in. Do you do your homework after school or do you do it after dinner. That is an important choice to make, but you can make it. So you can have some independence.
14. The Sure.
15. [A momentary lull and the topic shifts to teachers posing questions during class.]

The next excerpt provides an example of co-operative discourse. The exchange between To and Ri is co-operative in several respects. First, To attempts to articulate a general understanding of the current educational enterprise and an alternative strategy he is proposing (turns 1,3,10). He does so in a way that recognizes the perspectives of others, both by trying to incorporate their concerns (turn 3) and by elaborating his distinct perspective so that they may understand. Second, Ri engages To's effort. At several points, Ri offers his understanding or a clarification of what To is trying to communicate (e.g., turns 2, 9, 11,13, 15). Third, To responds directly to Ri's inquiries and concerns (12,14). Fourth, Ri then places the immediate discussion in the broader context of how the subject matter has been organized. In turn 17, Ri provides a general interpretation of the meaning of To's perspective. In so doing, he reminds To that the current focus is on goals and that strategies have been bracketed out for the moment. The exchange ends because To nods agreement and the discussion returns to elaborating the goal of educating citizenship.

1. To This kind of hits the core of what I was thinking about after we got out last time.. ... what you want for academics. I kind of realized when I was thinking about it that we're so outcome based in our teaching. All we teach is the outcome. We don't really let you see the process or development of anything that's come [inaudible] that we miss out on a lot of history. I was just thinking about like, well you know, the calendar. How do we have this calendar? All we learn about is the months and days and stuff, and then we're done. But if you go back to learn how the heck that calendar came about, you learn a lot of things about the math that you learn and how it's used, and the world...
2. Ri Are you saying...
3. To [inaudible] that process being taught, than the outcome. So that the students are going through and learning history. I wouldn't teach history as history, I would teach history as a part of whatever it is I'm teaching. Just kind of development. And we could do this with all the different subjects you all have talked about as being important...
4. Ci Tom you are radical.
5. General laughter
6. Ri So basically you teach it not as an objective...
7. Ci I'm kidding.
8. (crosstalk)
9. Ri Okay education is not a place where you want to be, it's not an objective you're trying to reach, it's a journey.
10. To Right. You know, I got to thinking, my mission basically, I got to thinking what is it you

want to achieve in your education. I tried to simplify it as much as possible. And I said to myself,... what I want a basic curriculum that just touches on how to teach the media. Which would be arts and games and things, but media, from day one. I would teach commerce, the law, health and medicine and technology. And that would be my basic program throughout your years.

11. Ri No history?

12. To Well history, that's what I'm saying. History is taught .....through that. So if you teach commerce, you go back to when you start valuing money. So you get to the point of math, where you understand money, then you can start to learn about commerce and work your way through well, how did that happen. Then you get into exploration, you get into wars, you get into all these aspects to talk about. But you start with basic, simplified knowledge, when you're young, instead of trying to remember the fifty states, you journey through the states and pick it up as you go, through history. There's all these different things, same with health, when you learn about...

13. Ri What you were saying basically...you were taking some objectives, and you were looking at a different way of getting there.

14. To Right.

15. Ri Almost devising a new strategy...teaching strategy. Which has a lot of implications, you know, how you teach....

16. To That's what I was wondering, what do you teach in order to get –

17. Ri Exactly, so you're already defining solutions basically on how to reach the objectives, and I think we haven't really cleared all the objectives and we haven't agreed on all the objectives.

18. [To nods in agreement and the topic shifts]

The foregoing excerpt is also interesting in two other respects, both of which relate to the conversational move made by Ci, with some support from the larger group, early in the exchange. To begin, this is interesting as an example of conventional resistance to the initiation of cooperative discourse. Ci's move in turn 4 and the supportive group laughter that follows constitute an attempt to resist To's initiation of a co-operative exchange. Ci engages To in a more conventional discourse, both by implicitly rejecting his effort to present a whole perspective (his educational alternative) and in doing so by simply labeling him in a negative and alienating way. Although the move fails, attempts to resist co-operative discourse through conventional responses typically succeeded in this group's deliberation.

In addition, this exchange revolving around Ci and To is interesting for its failure to take advantage of an opening for a more collaborative exchange. The group discussion could have focused on this resistance to a shift in type of discourse. Questions could have been raised regarding what Ci understood To's effort to involve, how she felt about it and why other group members responded by laughing. In this context, To's response to Ci's initiative and their differing understandings of the topic could also have been explored. This may have led to a more collaborative consideration the group members' differing logics and ways of constructing meaning as well as the nature of the social relationships among them. In addition, questions could have been raised regarding the way the group felt constrained in the kinds of issues, both political and socio-emotional, it could address and why it was constrained in this way.

### **Forms of Discourse, Deliberative Democratic Practice and Constituting Citizenship**

The two deliberations observed in this study were assumed to occur under conditions that were unusually favorable to the conduct of democratic deliberation. The participants were highly educated, relatively wealthy individuals who volunteered to meet seven times to discuss a topic that was of serious concern to them. Theoretically they should have proved to be unusually capable deliberators. In addition, the topic they were addressing, the education of their children, was rich with

the potential for a critical consideration of social dynamics and orienting cultural values. This potential was occasionally evident in their disagreements. For example, some participants advocated a more demanding curriculum that would prepare them to be competitive in the economic marketplace. Others were more concerned with pedagogy that focused on students' emotional well-being and produced adults who would be socially responsible to each other and their community. Despite the capacities of the participants and the richness of the problem they addressed, their deliberations rarely rose to the level either of the cooperative discourse expected in more liberal democratic conceptions of deliberation or of the collaborative discourse expected by more critical democratic conceptions.

What are the political implications of this result? If the cases studied here constitute unusually favorable examples of the citizen deliberations commonly convened in the United States and therefore most deliberations are predominantly conventional in nature, what does this suggest about the democracy of these deliberative exercises? To address this question, I briefly consider the nature of the personal autonomy, political relationships and critical reflection fostered by conventional discourse. In so doing, I view communicative interaction as a constructive activity that enables certain forms of personhood and interpersonal relationship to be realized in a given social interaction.

Conventional discourse has only limited democratic potential. Participants in such a discourse are conferred a degree of autonomy, but that autonomy is a shallow one. In the discourse, the individual participant is constituted as having wants and desires which are expressed as preferences and orient her choices and action. Participants recognize themselves and each other in these terms. The individual is thus accorded a degree of self-determination. But this capacity for self-determination is significantly constrained. Participants in a conventional discourse do not freely express preferences or beliefs and thus autonomously define themselves and determine how they interact with others. Instead forces external to the participants regulate how they may engage one another and therefore who each of them can be in the context of their exchange. Socio-cultural definitions of status and rules of behavior determine what claims may be made, how they may be related to one another and who can make which claims. As result, speech acts (and consequently the speakers who make them) are judged relative to conventional practices and social norms. Authority and value is located there and not in the individual speakers or listeners. In this context, there is little consideration of the personal integrity and contribution of the individual speaker. Speakers have socially defined roles to play and politeness rituals to enact. They must conform to these. [Exemplary evidence of the force of norms in what was presumably conventional discourse is provided by Mendelberg and Karpowitz's experiments (e.g., Karpowitz et al, 2010) on the power of gender norms in deliberation.] Insofar as they do not, their value and place in the discourse will be diminished.

There is also little room for equality in conventional discourse. Speakers enter the discourse with their social status defined and their possibilities to speak and be heard determined. This prior allocation of communicative possibilities may extend to formal exclusion if the speakers belong to relevant out-groups. Even in democratic societies where there are abstract norms pertaining to the equality of participation, these egalitarian norms enter into conventional discourse only as ritual prescriptions of specific ways in which people are allowed to act in particular circumstances (e.g., to begin, each participant must get a turn to express their opinion). Moreover these prescriptions are readily overridden by conventions regarding social practice, status and power. Consequently, invitations to equal participation typically lead to the rejection of socially inappropriate contributions and to the diminution of those individuals who make them.

A final issue is the potential for critique in conventional discourse. Again space is provided, but only of a very restrictive kind. In discourse of this kind, discussion focuses on specific behaviors and beliefs. Claims will be made and defended by relating the behavior or belief in question to the particulars of an objective state or to specific conventional practices or cultural imperatives. The process consists of identifying, highlighting and collecting what it is the participants already know.

Because participants perceive the same reality and accept the same cultural dictates, these kinds of justifications may compel agreement. The social meaning thus constructed is concrete, fragmentary, rigid and culturally specific. Direct experience and cultural dictates constitute the medium of meaning-making, not its object. They are not themselves subject to critical consideration. When the meaning or value of conventional beliefs or behaviors is questioned, the claims made will be rejected and those who make them will be denigrated.

## **Conclusion**

I have offered a more differentiated understanding of the nature of discourse and democratic deliberation. Applying this to the empirical study of citizen deliberations led to several conclusions. First, the quality of the discourse varies in the course of a deliberation. Second, even in what might be considered the favorable case of motivated, educated, empowered adults, the deliberation very rarely was rational, reasonable or critically reflective in the ways assumed by deliberative democrats. That said the deliberations rarely manifested the egocentric and conflictual quality typically assumed by the rational choice or materialist critics of deliberative democracy. Some narrowly self-interested claims were made early in each of the deliberations. However these were typically ignored. The lack of response quickly extinguished these kinds of initiatives. The norms of politeness and civility that dominated this largely white, upper middle class group insured that conflict was minimized and conversation circled around points of agreement.

These empirical findings raise serious issues about the normative and practical value of deliberation as a form of democratic engagement. Even if deliberation is not openly conflictual and dominated by narrow self-interest, the fact that deliberative discourse among educated, empowered adults is largely conventional is problematic because this kind of discourse typically: (1) maintains existing social divisions and hierarchies, (2) engenders a conformity to prevalent norms that enables only the most limited forms of self-reflection or social critique, and (3) is unable to address the cultural differences and the ensuing value conflicts that are typical of multicultural societies. Consequently this kind of democratic deliberation is unlikely to provide the normative or practical benefits claimed by its advocates. Of course, the present study is limited by the particular subject population observed and by the problem addressed. It may be that a deliberation involving people from very different cultural backgrounds may be more likely to adopt a cooperative form of discourse. Alternatively their discursive exchange may remain conventional and thereby only reinforce the existing divisions between them. Further empirical research is needed to explore questions such as these.

In my view, the research presented here does not question the value of citizen deliberation *per se*, but only how deliberation is theorized and how it is manifest in particular contexts. The suggestion here is that we adopt a more nuanced approach to democratic deliberation. Eschewing a context-independent, ahistorical understanding of deliberation, the focus shifts to exploring the different forms which deliberative exchanges may take. This includes a consideration of the conditions which foster different types of deliberative exchanges. The present research suggests that creating a context that “frees” individuals to speak their mind under conditions of civility, openness and equality does not guarantee the quality of the discussion that will follow. Clearly substantial intervention will be necessary in order to create the conditions that are likely to foster deliberations that are more cooperative or possibly collaborative and transformative. This sets the agenda for future theory and research. On the one hand, there is the theoretical problem of assessing the analytical and normative implications of the claim that individuals’ capacities are discursively constructed and therefore that their ability to engage one another in an autonomous and equal way may require substantial intervention in order to foster desired democratic practice. On the other hand, there is the empirical problem of discovering (1) which conditions (cultural as well as institutional) are likely to foster more adequate forms of deliberation and (2) how those conditions may be most effectively instituted in particular deliberative settings.



## Bibliography

- Benhabib, S. (1996). "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy." In Benhabib (ed.) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton U Press, 67-94.
- Benhabib, S. (2002). *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton: Princeton University Press.
- Bohman, J. (1997). Deliberative democracy and effective social freedom: Capabilities, resources and opportunities. In James Bohman & William Rehg (ed.) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, MA: MIT Press. Pp. 321-348
- Chambers, S. (1996). *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Ithaca: Cornell University Press.
- Cohen, J. (1996). "Procedure and substance in deliberative democracy." In S. Benhabib (ed.) *Democracy and Difference*. Princeton U. Press, pp. 95-119
- Cohen, J. (1997). "Deliberation and democratic legitimacy. In J. Bohman and W. Rehg (eds.) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT press, pp. 67-92
- Cohen, J. (2007). "Deliberative democracy." In S.W. Rosenberg (ed.) *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* London: Palgrave MacMillan.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. New York: Oxford University Press.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press
- Fung, A. and E. O. Wright (2001). "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance." *Politics and Society* 29 (1) 5-41.
- Guttman A. and Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass.: Belknap.
- Guttman A. and Thompson D. (2004). *Why Deliberative Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1987). *Toward a Theory of Communicative Action*. Volume 2. Boston: Beacon.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press
- Hajer, M. and Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Innes, J. E. and Booher, D. E. (2003). "Collaborative policymaking: governance through dialogue." In M. Hajer and Wagenaar (eds). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 33-59.
- Innes, J. E. and Booher, D. E. (2004). "Reframing public participation: Strategies for the 21st century." *Planning Theory & Practice*, 5(4): 419-436.
- Karpowitz, C.; Mendelberg, T. & Howell (2010). Deliberation, gender and speaking behavior. Paper presented at the Annual Meeting of the Western Political Science Assn., San Francisco, CA
- Luskin, R. C.; Fishkin, J. and Jowell, R. (2002). "Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain." *British Journal of Political Science* 32: 445-487
- Mansbridge, Jane. (1980). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- MAPP. "Visioning." *Mobilizing for Action through Action and Planning*.  
<http://mapp.naccho.org/visioning/index.asp>
- Mead, G.H. (1932). *Mind, Self and Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mendelberg, T. (2002). "The deliberative citizen: Theory and evidence." In M. X. Delli Carpini (ed.), *Political Decision-Making, Deliberation and Participation*. San Diego: Elsevier.
- Karpowitz, C.; Mendelberg, T. & Howell (2010). Deliberation, gender and speaking behavior. Paper presented at the Annual Meeting of the Western Political Science Assn., San

Francisco, CA

Mill, J.S. (1869/1982). *On liberty*. London: Penguin classics.

Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press

Rosenberg, S.W. (2002). *The Not So Common Sense: How People Judge Social and Political Life*. New Haven: Yale University Press.

Rosenberg, S.W. (2003). "Theorizing political psychology: Doing integrative social science under the condition of postmodernity." *Journal of the Theory of Social Behavior*. 35: 427-460.

Rosenberg, S.W. (2007). "Rethinking democratic deliberation: The limits and potential of citizen participation." *Polity*, 39:335-360.

Shapiro, I. (1999). "Enough of Deliberation. Politics is about Interests and Power", in Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics. Essays on 'Democracy and Disagreement'*: Oxford University Press, pp. 28-38.

Steiner, Jürg, Bächtiger, André, Spörndli, Markus and Steenbergen. (2005). *Deliberative politics in action. Analysing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

Walsh, K.C. (2004). *Talking about politics: Informal groups and social identity in American life*. Chicago: University of Chicago Press

Walsh, K.C. (2007). *The democratic potential of civil dialogue*. In S.W. Rosenberg (ed.) *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* London: Palgrave MacMillan.

Warren, M. (1992). "Democratic Theory and Self-Transformation." *American Political Science Review* 86(1): 8-23

Weatherford, M.S. and McDonnell, L.M. (2007). "Deliberation with a purpose: Reconnecting communities and schools." In S.W. Rosenberg (ed.) *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* London: Palgrave MacMillan.

**Table 1**

**Types of Discursive Exchange**

|                             | <b>Conventional</b>                                                                                         | <b>Cooperative</b>                                                                                                                | <b>Collaborative</b>                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aim of discussion</b>    | 1. Choose correct course of action.<br>2. Maintain conventional social relationships                        | Reach agreement on the meaning and value of first order (conventional) claims in order to make effective and desirable decisions. | 1. Recognize possibly incommensurate differences in reasoning/evaluation and manage the relations of the people involved<br>2. Use deliberation as an opportunity for a basis for a collaborative (re-)construction of meaning, selves & community |
| <b>Mode of coordination</b> | Shared experience and cultural conventions delimit the causal or categorical connections among speech acts. | Co-operative expression of perspectives through reasoned argument involving reference to shared foundational assumptions.         | Complementary, caring engagement of communicative strategies to illuminate forms of subjectivity & inter-subjectivity                                                                                                                              |

|                                             |                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rules of Social Interaction</b>          | Specific rules of polite and civil behavior as they pertain to particular social roles and status.                                                                         | Specific rules negotiated with reference to general principles of fair and effective participation                                                                                                                    | Self-reflective, negotiated management of the discourse to meet complementary needs of creating and sustaining (a) the cultures and the social realities of the groups and (b) the subjectivity and the personal reality of the self. |
| <b>Rules of conversational relevance</b>    | Address specific topic of conversation or, secondarily, address remarks of prior speakers.                                                                                 | Complementary, other oriented contribution to the definition/ explanation of the subject matter being addressed.                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Quality of meaning constructed</b>       | Shared representation based on common cultural definitions or exposure to similar objective experience.                                                                    | Common meaning based on agreement regarding place of propositional claims in their systemic context (objective, social and personal).                                                                                 | A collaborative interaction between different ways of constructing meaning without reducing their difference.                                                                                                                         |
| <b>Criteria of successful communication</b> | 1. Leads to effective and/or normatively appropriate action.<br>2. Speech acts follow one another according to social convention & participants follow role prescriptions. | 1. Individual participants engage in critical self-reflection of specific beliefs<br>2. There is reasoned discussion of related claims with reference to a shared understanding of what is true, right and authentic. | 1) Integrity of self is expressed and its limits engaged.<br>2) Differences in how people construct meaning are recognized and engaged.<br>3) Community sustained while recognizing and fostering fragmentation.                      |

# **“El presupuesto participativo como instrumento para lograr el desarrollo local y la visión de un gobierno honesto y transparente”**

*Hugo Enrique Sánchez Villegas*  
licsanchez84@hotmail.com  
Universidad Autónoma de Baja California

## **INTRODUCCIÓN**

En los últimos años el presupuesto participativo ha sido un término muy concurrido por académicos, políticos y organizaciones, cuyo principal eje consiste en la participación de la ciudadanía para tomar decisiones en cuanto al gasto y forma de utilizar los recursos públicos teniendo voz y voto.

En México son pocos los gobiernos municipales que han estado experimentando el presupuesto participativo y el fomento de una mayor participación de la ciudadanía en actividades de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión pública, por lo cual sigue habiendo discreción en el manejo de los recursos originando problemas secundarios como corrupción y peculado.

Sin embargo la participación ciudadana no nace de una ley o decreto, sino que trae consigo todo un proceso cultural que debe permearse a través de incentivos que motiven a los ciudadanos a participar y expresar sus puntos de vista e inconformidades en la asignación del presupuesto para obras y en aras de su propio beneficio y desarrollo local.

A pesar de que existen portales de internet, dependencias de transparencia pública y contralorías de fiscalización, y todo un conjunto de leyes y reglas que determinan el manejo financiero, aún se conserva un profundo rezago en cuanto al conocimiento de los ciudadanos del gasto público y del manejo de los mismos. Aunado a esto una gran mayoría de ciudadanos no conocen los espacios de participación ciudadana, mucho menos entienden lo que significa la transparencia pública y por ende no se esmeran por conocer las acciones públicas, por lo cual se intuye que existe una sociedad débil.

A través del dialogo comunitario asambleas ciudadanas y consensos democráticos se deben promover mecanismos de participación que incentiven al ciudadano a tomar parte de las acciones públicas, el gobierno ya no puede seguir actuando impositivamente en contra de la voluntad de la sociedad, solo así es posible la producción de valor público para consolidar la democracia que en México sin duda alguna se encuentra a punto de colapsar.

La participación ciudadana constituye la columna de la democracia además de que implican el sustento y el éxito de las políticas públicas. Sin participación ciudadana no es posible formular políticas públicas favorables a la sociedad, tal y como alude José Castelazo maestro del Instituto Nacional de Administración Pública “lo que cierra el círculo de cualquier política pública es la participación social organizada.”

## **La Necesidad de una Democracia Participativa en México**

A través de los años se han vuelto recurrentes las discusiones entre científicos sociales, políticos y estudiosos, sobre el significado de la democracia y los diferentes enfoques que cada uno adopta así como sus beneficios y perjuicios. Naturalmente esto ha originado que los puntos de vista sean heterogéneos, sin embargo dada la naturaleza del concepto esto ha enriquecido los estudios y alimentado este término tan longevo cuyo nacimiento se remonta a la ciudad de Atenas

en Grecia.

Se creía que con la caída de los gobiernos autoritarios y la instauración de la democracia como forma de gobierno iba a solucionar por arte de magia todos los problemas que marcaron una época caracterizada por los golpes de estado y conflictos sociales, sobre todo en países latinoamericanos. Tiempo después surge la desilusión de los pueblos en contra de la democracia como un fenómeno que genera desigualdad social y falta de oportunidades.

Atendiendo al antecedente escrito más antiguo de democracia denominada Ley Ateniense de la Democracia, su sentido literal está encaminado a que el poder debía residir en el demos o pueblo, para vigilar el regreso del tirano al ejercicio del poder y por tal “representa el autogobierno de la gente. En la democracia es ésta, y no una casta ungida por una especial clarividencia, la que toma las decisiones con sus errores y aciertos. Es así como se dirige de forma democrática el destino de la colectividad. Fue así como sus fundadores la concibieron.”<sup>1</sup>

Y precisamente a la postre de discusiones y aportaciones comienzan surgir teorías y enfoques como la democracia representativa o delegada y también la democracia directa o representativa. La primera es entendida en la que los ciudadanos delegan sus intereses a una persona a la que eligen por voto electoral para que los represente y vea por los intereses comunitarios. Autores de la talla de Joseph Shumpeter argumentan que “es necesario que un reducido número de personas decida lo que se debe hacer por su bien. Hace de la democracia un método para elegir gobernantes cada cierto tiempo.”<sup>2</sup>

En contraste con la democracia representativa esta se caracteriza por la participación directa de los ciudadanos en la cual interviene la mayoría para vigilar y decidir asuntos públicos. Frank Cunningham a grandes rasgos elabora una crítica en contra de la democracia participativa en tres rubros como son: “la tiranía de la mayoría”, “el gobierno de los incompetentes” y la “ineficiencia del gobierno ciudadano.”<sup>3</sup>

Lamentablemente todavía persiste el paradigma de que los ciudadanos no tienen la capacidad para gobernar tal es el caso del citado autor, sin embargo es muy subjetivo el argumento de Cunningham que denomina incompetentes a los ciudadanos, considerando que no tienen la suficiente capacidad intelectual para gobernar, y esta tesis proviene precisamente desde la filosofía Platónica quien aludía “que solo debe gobernar la gente preparada para ello.”<sup>4</sup>

Para el Maestro Rafael Rodríguez Prieto “este elitismo repercute en la calidad de la democracia de forma determinante. El ciudadano entiende la política “como aquello a que se dedican los políticos. La brecha entre unos y otros se acrecienta y la democracia se convierte en votar cada cierto periodo”<sup>5</sup>

Ambas concepciones son importantes puesto que cada uno analiza y aborda la democracia desde la participación de los “muchos” y la participación de los “mejores” en representación de los ciudadanos, no obstante de que es un tema muy complejo habría que analizar cada una de las circunstancias en donde es aplicada una u otra democracia, puesto que ninguna sociedad es igual y puede que una funcione perfectamente en un país pero a otra nación la perjudique.

Por ahora es preciso ahondar en otros valiosos estudios como el de Benjamín Barber quien

---

1 Concepción, L., López, C.(2007), El desafío de la Consolidación democrática en México: propuestas y perspectivas, Senado de la República, Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 17.

2 Ibidem. P. 26.

3 Ibidem P. 27.

4 Ibidem. P.28.

5 Ibidem. P. 27.

considera a la democracia liberal o también denominada representativa como una traición a la idea de comunidad de intereses y el autogobierno de los ciudadanos. Barber sostiene a la democracia liberal como instrumentalista ya que interés público, comunidad o gobierno no son más que medios para las necesidades privadas e individuales; participación y comunidad son meros instrumentos al servicio del individualismo, a la cual llama el autogobierno de la gente “thin democracy” en español democracia delgada”<sup>6</sup>

Haciendo un breve pero enriquecedor recorrido por todas estas aportaciones de grandes personajes se abre una disyuntiva ¿Qué tipo de democracia necesita México para salir de esa crisis social, económica y política que atraviesa? ¿Se debe seguir eligiendo procedimentalmente a los representantes o bien se debe promover la participación de la mayoría?

Ante los problemas actuales que atraviesa México, como son inseguridad, corrupción, una brecha social que cada día se abre más, ante la pérdida de poder adquisitivo de una clase social marginada y del otro lado una minoría que acrecienta su riqueza día con día a base de que con poder económico manipulan a una clase política que se autodenominan representantes sociales pero que solo ven por sus intereses partidistas y personales.

El contexto actual de México y los problemas mencionados en el párrafo anterior son un signo visible de que no se puede seguir doblegando a los ciudadanos a las decisiones de un poder político irracional e incapaz, que toma decisiones a espaldas del pueblo y que a lo largo de los años se han olvidado de que una sociedad no puede aguantar tantas pobreza y precisamente el síntoma de la gobernabilidad se basa en la clase media y la repartición equitativa de la riqueza lo cual conlleva a generar igualdad de oportunidades para todos. La historia ha demostrado que un Estado que se sirve para sí y no para los súbditos produce su decadencia tarde o temprano.

### **La participación ciudadana y su condición actual en México**

La aplicación de la Nueva Gestión Pública en México, se origina con la llegada de Vicente Fox a la presidencia a través de la adaptación de la “Agenda del buen gobierno” utilizando los conceptos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y del Banco mundial como son: justicia, equidad, transparencia, participación, responsabilidad, respeto y pluralismo, racionalidad y eficiencia.

A pesar de los esfuerzos institucionales de los distintos órdenes de gobierno por mejorar la imagen de la administración pública hacia los ciudadanos y promover la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales. En tiempos actuales el gasto gubernamental y los asuntos públicos siguen siendo tratados como propiedad privada y por consiguiente la discreción y corrupción en el manejo de los recursos limita la planeación en beneficio de la sociedad.

Para la asociación Deca, “La rendición de cuentas en México, es una obligada entrega de resultados a instancias especializadas pero nunca dirigidas hacia los mexicanos. La sociedad en su conjunto poco o nada se enteraba de cómo, en dónde y cuáles son los resultados de la aplicación de recursos, es decir, hemos vivido en la total ignorancia en este renglón.”<sup>7</sup>

En cierto modo existen mecanismos de participación ciudadana como son asociaciones civiles, colegios de profesionistas e instituciones de gobierno como son el Comité para la Planeación y Desarrollo Municipal (Copladem a nivel municipal) que si bien en ocasiones llegan a tener influencia en la planeación de políticas públicas, no solucionan nada puesto que son integradas por los ciudadanos afines al partido político gobernante y por ende tienen intereses coludidos con el aparato gubernamental.

<sup>6</sup> Ibidem. P.26.

<sup>7</sup> Deca equipo pueblo A.C (2004), “La transparencia de la Administración Pública y la rendición de cuentas en México” Recuperado el 10-abril-2009 de URL: [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx).

La participación civil a través de organizaciones no han tenido auge en México en comparación con países Europeos, los ciudadanos no están acostumbrados a organizarse tal y como nos ilustra la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación donde se manifiesta que solo un minoría de ciudadanos se organiza.

| Formas de organización                                                                                         | Porcentajes % |    |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----|-------|
|                                                                                                                | Si            | No | NC/NS |
| Otro grupo organizado                                                                                          | 1             | 93 | 6     |
| De arte y cultura                                                                                              | 7             | 93 |       |
| De pensionados y jubilados                                                                                     | 5             | 94 | 1     |
| Vecinos, colonos, condóminos                                                                                   | 14            | 85 | 1     |
| Agrupación de ayuda social (ejemplo: en defensa de los indígenas, niños de la calle, del medio ambiente, etc.) | 10            | 90 |       |
| Organización de ciudadanos                                                                                     | 13            | 86 | 1     |
| Agrupación religiosa                                                                                           | 22            | 77 | 1     |
| Institución de beneficencia                                                                                    | 9             | 91 |       |
| Agrupación política                                                                                            | 7             | 92 | 1     |
| Cooperativa                                                                                                    | 11            | 89 |       |
| Agrupación profesional (Barra de abogados, Colegio de Médicos, etc.)                                           | 4             | 95 | 1     |
| Partido político                                                                                               | 9             | 90 | 1     |
| Sindicato                                                                                                      | 10            | 90 |       |

*FUENTE: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación.*

No se puede considerar a la falta de participación ciudadana como apatía social sino como una ausencia de incentivos para los ciudadanos o falta de espacios públicos y por tal no se sienten representados por su gobierno y esto ha generado un clima de desconfianza de la ciudadanía en los políticos basados en la democracia procedimental, es decir aquella en donde los ciudadanos solo eligen a sus representantes y estos van a actuar en pro y en beneficio de los gobernados.

Ante ello se abre una disyuntiva ¿Por qué existe poca participación ciudadana? ¿Es apatía ciudadana o falta de voluntad política para crear espacios públicos que incentiven al ciudadano a participar?

Tal y como alude el articulista Roberto Velázquez Álvarez, “Siempre he pensado que un gobierno que apuesta a la apatía de su gente es uno que juega a la ruleta rusa. Contrario a lo que muchos piensan y opinan, me parece que no hay tal cosa como una sociedad apática. Lo que hay son sociedades -como la nuestra- a las que se les han cerrado la mayoría de los canales de participación.”

Algunos autores mencionaran que es una apatía generalizada y que son los súbditos los que no quieren participar, los que son perezosos y si no quieren intervenir en las decisiones gubernamentales es por falta de interés, de esta forma se ha justificado a la sociedad débil, sin embargo se sigue con la tesis de Velázquez Álvarez:

“Hace poco me decían que a pesar de que la población está inconforme y tiene una variedad de inquietudes, no ha sido capaz de organizarse para defender sus intereses. Estoy en total desacuerdo. Gobiernos que no escuchan y no entienden de señales no son culpa de una

ciudadanía que diariamente hace esfuerzos por generar ideas y transmitir las. Nuestra posición como gobernados debe de ser mucho más firme, claro. Eso no significa que seamos pasivos, sino que debemos redoblar nuestros esfuerzos.”<sup>8</sup>

Como atinadamente señala el citado autor la participación ciudadana en México se encuentra estancada, son pocos los espacios públicos que existen, no hay participación ciudadana, por el solo hecho de que no existen mecanismos al alcance de la sociedad, y los que existen se encuentran totalmente politizados y subyugados a los intereses personales de los mismos participantes.

En años recientes es común escuchar un discurso político refiriéndose a la transparencia pública y rendición de cuentas sin embargo son instituciones que aunque figuran en la administración pública y se sustentan en todo un andamio jurídico, no han permeado y no involucran a la sociedad, una gran mayoría de ciudadanos no saben su significado mucho menos en qué consiste.

Para el académico y ex consejero electoral Luis Carlos Ugalde “la rendición de cuentas es un término escuchado en cualquier discurso político o programa de gobierno. Rendir cuentas se ha convertido en prioridad de los gobernantes, al menos en el discurso. Muchas secretarías de Estado y organismos descentralizados han diseñado programas de transparencia y rendición de cuentas, y el Congreso aprobó una Ley de acceso a la información para facilitar la vigilancia de los gobernantes. Rendir cuentas se ha vuelto una prioridad, pero no siempre se entiende el significado global del concepto ni los mecanismos adecuados para diseñar un sistema eficaz y eficiente”<sup>9</sup>

La Federación Española de Municipios y Provincias (Femep) “Los políticos electos creen que conocen qué es lo mejor para el ciudadano. Seguramente, continúan argumentando, no les hubieran elegido si esto no fuera cierto. Los funcionarios también tienden a pensar que tienen mejor conocimiento experto que los ciudadanos ordinarios, quienes no pueden ver más allá de su interés privado y, en cualquier caso, carecen de la competencia profesional adecuada. Desde esta visión, los beneficios de la participación ciudadana se consideran cuanto menos inciertos, mientras que los riesgos son muy evidentes: se piensa que la participación ciudadana ampliaría el proceso de toma de decisiones, o al menos lo haría más complejo”<sup>10</sup>

Análogamente en México esta situación también se ha manifestado dentro de la administración pública. Se ha politizado y por años se ha creído que los problemas y asuntos públicos únicamente pueden ser resueltos por los gobernantes, dejando al margen de toda participación a los ciudadanos, a los que no se les toma en cuenta y esto desencadena en que no se lleven a cabo políticas públicas eficientes para los ciudadanos.

Indudablemente la democracia representativa en México no ha funcionado, los servidores públicos electos por la ciudadanía actúan en beneficio personal, se conducen de acuerdo a sus intereses partidistas, no existe el ánimo de representatividad y del bien común. Por tal los informes de gobierno han perdido credibilidad y ya tan solo forman parte de un discurso político lleno de mentiras y falsas promesas a los ciudadanos.

No obstante aun persisten incógnitas ¿Cómo los ciudadanos pueden creer en un gobierno acostumbrado a prometer en campañas electorales, pero al ganar el poder se olvida de sus representados? ¿Cómo se puede creer en la rendición de cuentas que llevan a cabo los gobiernos, cuando los órganos encargados de fiscalizar y vigilar el manejo de los recursos públicos dependen

---

8 Velázquez, Roberto, (2009). Ciudadanía Trabajando, Revista Digital Mexicana Centro de Inteligencia Política, Recuperado el 12 de enero del 2010 de <http://www.centrodeinteligenciapolitica.com>

9 Ugalde, Luis, (2002) Rendición de Cuentas y Democracia: El caso de México, Instituto Federal Electoral, México, p. 51-52

10 Löffler, Elke, “Experiencias Internacionales de Participación Ciudadana en Europa”. Recuperado el 10 de diciembre del 2009 de <http://www.femp.es/index.php/femp/content> , p.1



del mismo ejecutivo? ¿Cómo se puede creer en un gobierno que no escucha las demandas de la ciudadanía?

## **El caso del Municipio de Ensenada**

Son pocos los municipios que en México han adoptado el presupuesto participativo como una forma de gobierno, entre ellos están Ecatepec, Iztapalapa, Durango y Morelia, no obstante aun persiste un rezago en cuanto a la inclusión de la democracia participativa en la administraciones publicas locales.

Ensenada es uno de los 5 municipios pertenecientes al Estado de Baja California ubicado al noroeste de México. Cuenta con aproximadamente 51,952.3 km<sup>2</sup> lo cual lo hace el municipio más grande de México en cuanto a la extensión territorial, su población es de aproximadamente 415,000 habitantes.

Peculiarmente a Ensenada se le conoce como la cuna de la democracia, debido a que es el primer municipio a nivel nacional que en 1989 gana por primera vez las elecciones un partido de oposición como es el Partido Acción Nacional, con el entonces candidato Ernesto Ruffo Appel, quien posteriormente llegaría a ser Gobernador Constitucional de Baja California. A nivel estatal el Partido Acción Nacional ha mantenido desde hace ya más de dos décadas el poder, por lo cual no ha habido una alternancia hasta la fecha.

A pesar de ser urbano y contar con una economía favorecida por la actividad pesquera, agrícola y vinícola, además del turismo extranjero, carece de infraestructura local como son carreteras y vías de comunicación, drenaje y alcantarillado, pavimentación, por lo cual conserva una desigualdad social sobre todo en las orillas de la ciudad se puede percibir a una clase social marginada y que los gobiernos únicamente toman en cuenta solo cuando se acercan elecciones de representantes.

Una de las excusas de los ayuntamientos es el centralismo que impera en México, lo que implica que los gobiernos Estatales y Municipales dependan de las transferencias de recursos del gobierno Federal, y por tal se justifican en que estas aportaciones no alcanzan para realizar inversiones en obras y prestar servicios públicos necesarios para la población.

“En conjunto, los ingresos de los gobiernos locales (estados y municipios) como porcentaje de los ingresos fiscales del país es de 5.6% en México en comparación con el promedio de 18.7% de los países miembros de la OCDE. En consecuencia, los gobiernos municipales han desarrollado una alta dependencia de las transferencias federales. México es uno de los países del mundo donde las transferencias a estados y municipios son más elevadas: representan 93.3% de los ingresos totales de los gobiernos locales, en comparación con el 39.4% que es el promedio de América Latina, el 29.3% de Estados Unidos y el 16% de Brasil.”<sup>11</sup>

Si bien es cierto los gobiernos municipales (entre ellos Ensenada) dependen en su mayoría de las transferencias federales, es evidente que no se preocupan por manejar eficientemente los recursos, engrosan la burocracia y exprimen el presupuesto público para sueldos de personal y directivos que en muchas ocasiones no son necesarios y que en otras no cumplen con el perfil adecuado para ocupar el cargo, originando que el 80% del presupuesto se gaste en cuenta corriente y solo el 20% en obras publicas.

Ante todo se debe promover el desarrollo local endógeno, los gobiernos locales se han preocupado más por la descentralización de arriba-hacia abajo (de los gobiernos federales-estatales y municipales), que de abajo- hacia arriba (de los gobiernos municipales y estatales-federales), y

<sup>11</sup> Ugalde, L. Op. Cit. p.40

es preciso destacar que a través de desreglamentar y liberar la actividad comercial local es como se va conseguir una consolidación de los recursos municipales.

Concatenado a esto las obras públicas ha sido el foco de corrupción de la administración pública Ensenadense. Han utilizado la realización de obras e infraestructura para tergiversar, ocultar y manipular información acerca del costo y asignación de los mismos. Las decisiones son tomadas irracionalmente y no se planea en forma íntegra, se construyen obras y genera infraestructura pero solo para beneficiar a los líderes de colonia y simpatizantes del partido gobernante excluyendo a todos los demás ciudadanos que también tienen derecho a participar pero que en su gran mayoría desconocen cómo hacerlo.

Existe el Comité para la Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM) cuya finalidad es la participación ciudadana para tomar decisiones en desarrollo de infraestructura y obras públicas. Sin embargo es un pseudo-mecanismo que no satisface la verdadera integración de la ciudadanía puesto que se encuentra totalmente politizada, su integración se basa en servidores públicos y simpatizantes afines al partido político gobernante.

La falta de planeación en términos generales ha originado que la mayoría de obras no sean necesarias y que los gobiernos realicen las que les conviene políticamente hablando, estrechando los acuerdos con sus redes sociales y líderes de colonia para conservar el poder a cambio de clientelismo político.

Para Enrique Cabrero “la rendición de cuentas en los municipios pequeños del país puede ser más transparente y eficaz porque se trata de un mecanismo informal, continuo y directo: los habitantes ven la obra construida, saben del patrimonio pasado y presente del presidente municipal, conocen con detalle qué se ha hecho. Con frecuencia, la obra pública se hace en colaboración con los habitantes debido a insuficiencia de fondos, por lo que la rendición de cuentas es directa<sup>12</sup>”

No obstante la corrupción por parte de los servidores públicos es el pan de cada día. La figura del síndico municipal no ha funcionado precisamente porque su designación depende directamente del presidente municipal cuya finalidad es fiscalizar y vigilar el uso de los recursos públicos pero que no actúa como tal por sentirse favorecido y en deuda por quien lo designa y por ende la rendición de cuentas en el municipio no es encaminada a combatir la corrupción e informar a los ciudadanos la forma en que se utilizan los recursos.

Como lo manifiesta Ugalde “pareciera que a medida que se desciende del ámbito federal al estatal y al local se va reduciendo también el sentido de responsabilidad de los gobernantes. Aunque no existen estudios empíricos que analicen cómo rinden cuentas los ayuntamientos en México, existe evidencia informal de que en múltiples ocasiones esa rendición es limitada, intermitente y de poca confiabilidad.”<sup>13</sup>

La rendición de cuentas y la entrega de resultados solo han sido figuras utilizadas en discursos políticos, a pesar de que la leyes y reglamentos lo contemplan jurídicamente, no se lleva a cabo adecuadamente porque precisamente el sistema político se ha creado de tal forma que el ciudadano ordinario no pueda participar en la toma de decisiones y exigir a sus gobernantes la rendición de cuentas. Los gobernantes deciden como, cuando y donde se aplican los recursos o en el peor de los casos desviándolos de su finalidad y utilizándolos como patrimonio propio.

Los problemas públicos deben ser resueltos por los mismos ciudadanos, hay cosas que el ciudadano ordinario conoce mejor que el mismo servidor público, por la simple y sencilla razón de que el ciudadano es quien percibe de cerca sus carencias. “Stocker (2005) mantiene que las ventajas fundamentales que, según las autoridades locales, resultan de la participación ciudadana,

<sup>12</sup> Ibidem. P.35

<sup>13</sup> Ibidem. P.35.

abarcan: la participación redunda en decisiones más adecuadas, servicios más ajustados a las necesidades y ciudadanos más interesados.”<sup>14</sup>

Los políticos se han mostrado renuentes al fomento de una democracia participativa que ya es necesario debido a que la ciudadanía se siente desilusionada con su gobierno y se manifiesta a través del abstencionismo electoral. Ante una sociedad impaciente y abatida por tanta desigualdad, no cabe duda que hoy en día el camino más viable para mejorar los lazos de comunicación y confianza, entre sociedad-gobierno es la democracia participativa solo así se podrá construir acuerdos que beneficien a la mayoría. Es un cambio que sin duda alguna no es fácil desarrollar es necesario la voluntad política, ciudadana y en general un cambio de cultura por parte de la sociedad.

La utilización de la figura del presupuesto participativo juega un papel primordial para el fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel Municipal, el auspicio de la transparencia y el combate a la corrupción, se justifica tanto por razones de política democrática como por razones de eficacia y eficiencia gubernamental. En primer lugar, en una democracia los ciudadanos son los propietarios originarios del poder político y por lo tanto tienen el derecho a participar en las decisiones públicas.

Si bien las elecciones son un síntoma para constituir el gobierno en un sistema democrático, no es un factor único y por tal se debe dejar a un lado la democracia procedimental dando paso a una participación ciudadana. El poder emerge de la ciudadanía y ella debe contar con los mecanismos para hacer valer su voz en los asuntos públicos tanto en periodos electorales como en periodos no electorales.

No se debe confundir a la “partidocracia” con democracia, la primera solo implica (como manifiesta Rodríguez Prieto) un “turnismo político”, es decir una sustitución o compartimiento de poder entre los partidos pero no se genera un vínculo directo de la sociedad. En cambio la democracia implica que la ciudadanía decida y lleve a cabo la evaluación de la gestión pública, castigando o premiando a los servidores electos y también decidiendo como se va gastar los recursos públicos y en que se emplearan.

Cabe señalar que la consolidación de la democracia se da precisamente en los niveles más bajos de gobierno, por ser la célula de organización más cercana a la ciudadanía, por tal es donde deben originarse cambios para generar una sociedad civil fuerte y participativa pero los promotores de ese cambio son precisamente los mismos ciudadanos líderes e instruidos quienes deben escabullirse y jalar a los que por falta de civilidad han permanecido estáticos esperando ese cambio de arriba- hacia abajo y que sin lugar a dudas será casi imposible que se lleve a cabo, y solo se iniciara cuando la clase política se mantenga presionada por el vigilante ciudadano.

## **BIBLIOGRAFIA**

Concepción, L., López, C., (2007), El desafío de la Consolidación democrática en México: propuestas y perspectivas, Senado de la República, Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa, México.

Deca equipo pueblo A.C (2004), “La transparencia de la Administración Pública y la rendición de cuentas en México” Recuperado el 10-abril-2009 de URL: [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx).

Guillen, A., Sáenz, K., Badii, H., y Castillo, J., Origen, espacio y niveles de participación ciudadana, Recuperado el 10 de Enero del 2010 de [http: www.daenajournal.org](http://www.daenajournal.org).

14 Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M.H., y Castillo, J., Origen, espacio y niveles de participación ciudadana , Recuperado el 10 de Enero del 2010 de [http: www.daenajournal.org](http://www.daenajournal.org) P. 182.

Loffler, Elke, “Experiencias Internacionales de Participación Ciudadana en Europa”. Recuperado el 10 de diciembre del 2009 de <http://www.femp.es/index.php/femp/content>.

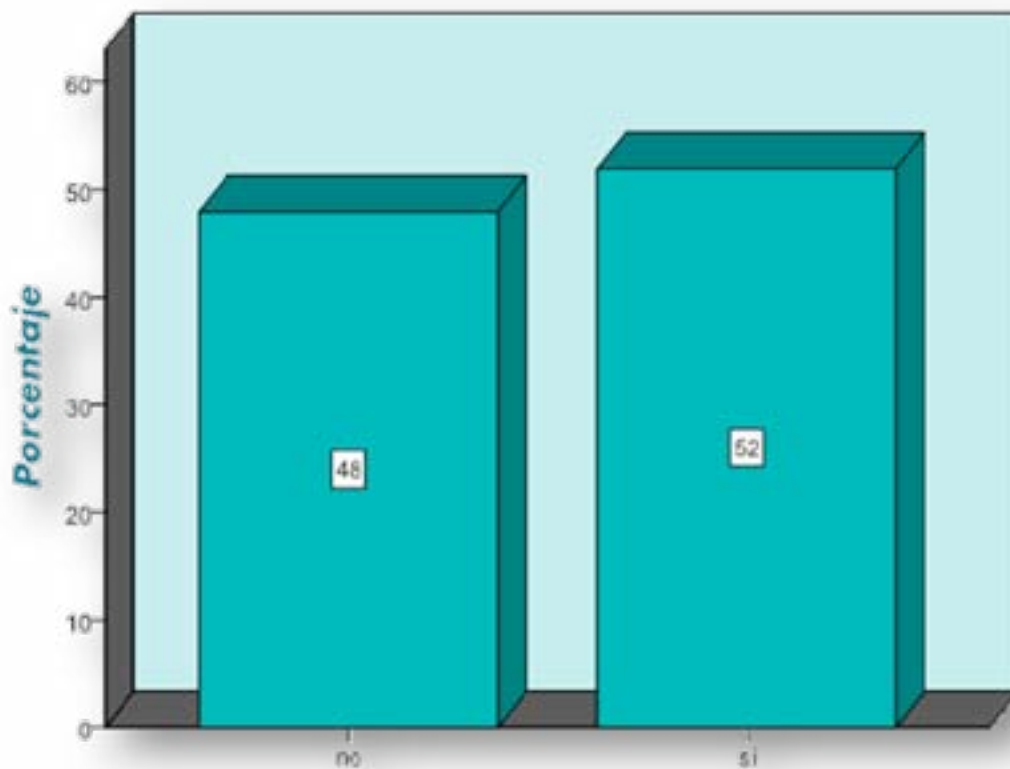
Ugalde, Luis,(2002), Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México, Instituto Federal Electoral, México.

Velázquez, Roberto, (2009). Ciudadanía Trabajando, Revista Digital Mexicana Centro de Inteligencia Política, Recuperado el 12 de enero del 2010 de <http://www.centrodeinteligenciapolitica.com>.

Portal del Instituto Federal Electoral.

## ANEXO ENCUESTA PILOTO

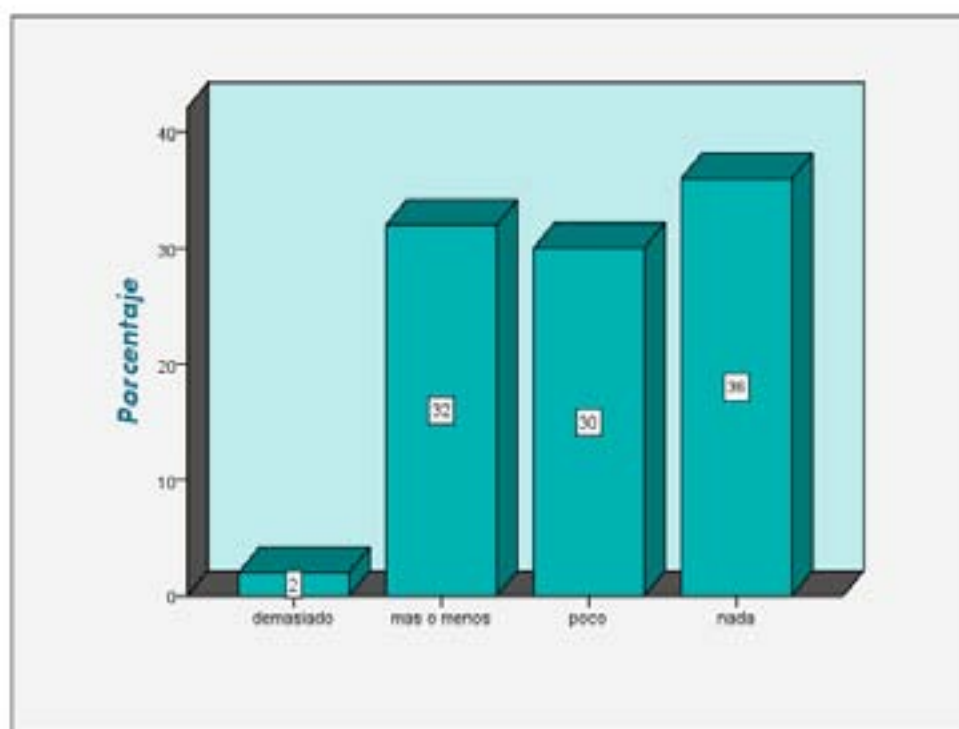
### 1. ¿Alguna vez ha escuchado hablar de Gobierno Transparente?



Los resultados fueron poco favorables ya que 24 personas (48%) encuestadas no tienen noción o no ha escuchado hablar de gobierno transparente.

|             | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|-------------|------------|------------|----------------------|-------------------------|
| Demasiado   | 1          | 2.0        | 2.0                  | 2.0                     |
| Mas o menos | 16         | 32.0       | 32.0                 | 34.0                    |
| Poco        | 15         | 30.0       | 30.0                 | 64.0                    |
| Nada        | 18         | 36.0       | 36.0                 | 100.0                   |
| Total       | 50         | 100.0      | 100.0                |                         |

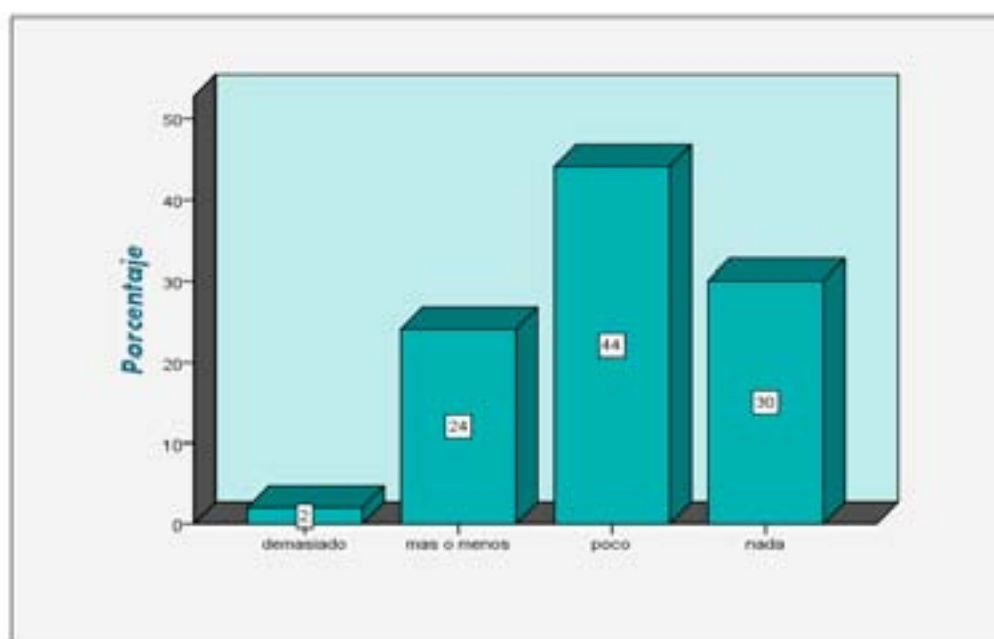
## 2.- ¿Qué tan transparentes son las decisiones en el gobierno municipal?



Un 66% de los encuestados piensa que las decisiones son poco transparentes y por ende no tenemos un gobierno municipal honesto y abierto a la ciudadanía.

|             | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|-------------|------------|------------|----------------------|-------------------------|
| Demasiado   | 1          | 2.0        | 2.0                  | 2.0                     |
| Mas o menos | 16         | 32.0       | 32.0                 | 34.0                    |
| Poco        | 15         | 30.0       | 30.0                 | 64.0                    |
| Nada        | 18         | 36.0       | 36.0                 | 100.0                   |
| Total       | 50         | 100.0      | 100.0                |                         |

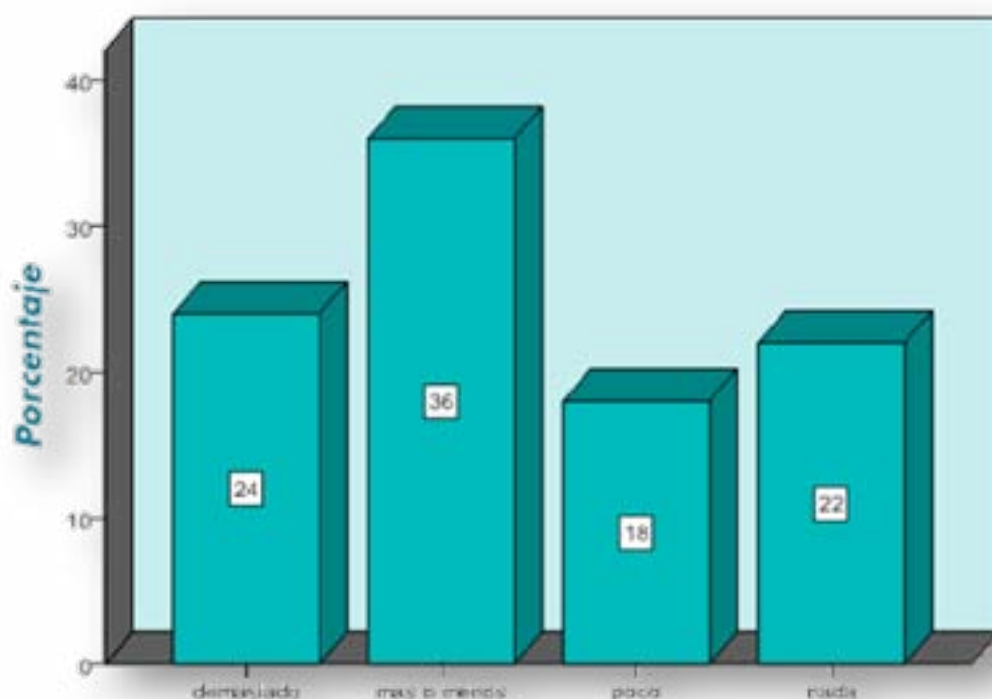
### 3.- ¿Qué tanta confianza le inspira el gobierno municipal?



La desconfianza ciudadanía cada vez es mayor 74% de las personas encuestadas confía poco y nada el gobierno municipal el descontento social es muy superior y la ciudadanía no se siente representada por su gobierno.

|             | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|-------------|------------|------------|----------------------|-------------------------|
| Demasiado   | 1          | 2.0        | 2.0                  | 2.0                     |
| Mas o menos | 12         | 24.0       | 24.0                 | 26.0                    |
| Poco        | 22         | 44.0       | 44.0                 | 70.0                    |
| Nada        | 15         | 30.0       | 30.0                 | 100.0                   |
| Total       | 50         | 100.0      | 100.0                |                         |

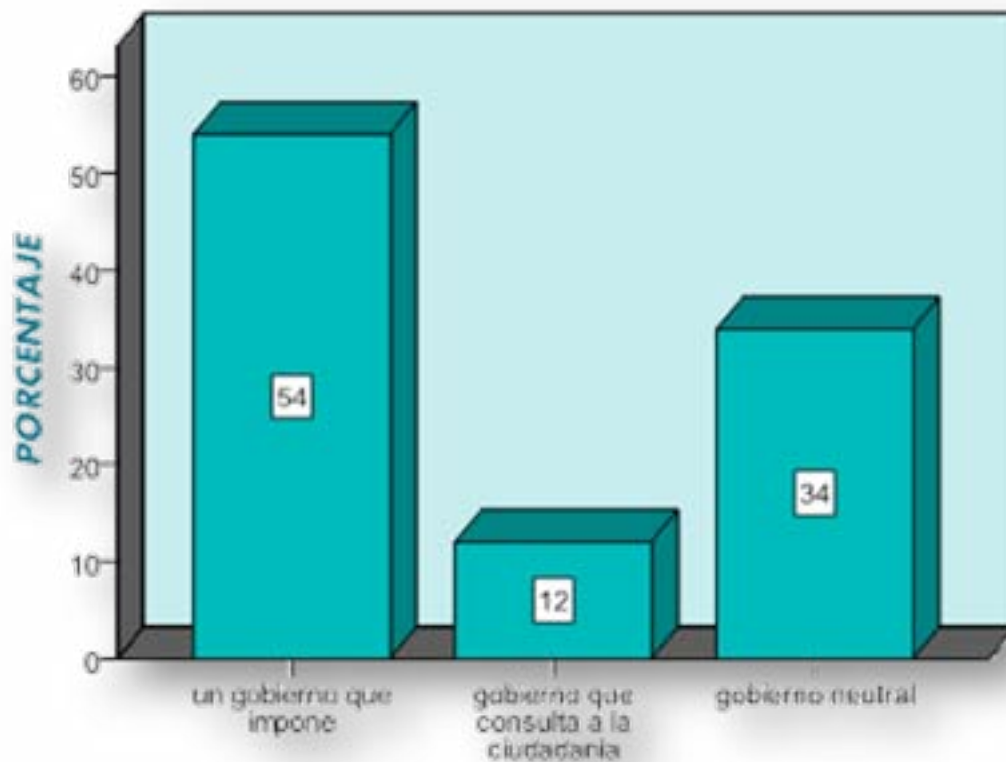
#### 4.- ¿Qué tanto le interesa las acciones políticas en el municipio?



La mayoría de los encuestados manifestaron tener interés en las acciones públicas y si no participan es porque no saben cómo participar o porque no conocen mecanismos y espacios ciudadanos.

|             | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|-------------|------------|------------|----------------------|-------------------------|
| Demasiado   | 12         | 24.0       | 24.0                 | 24.0                    |
| Mas o menos | 18         | 36.0       | 36.0                 | 60.0                    |
| Poco        | 9          | 18.0       | 18.0                 | 78.0                    |
| Nada        | 11         | 22.0       | 22.0                 | 100.0                   |
| Total       | 50         | 100.0      | 100.0                |                         |

### 5.- ¿Qué tipo de gobierno municipal tenemos?

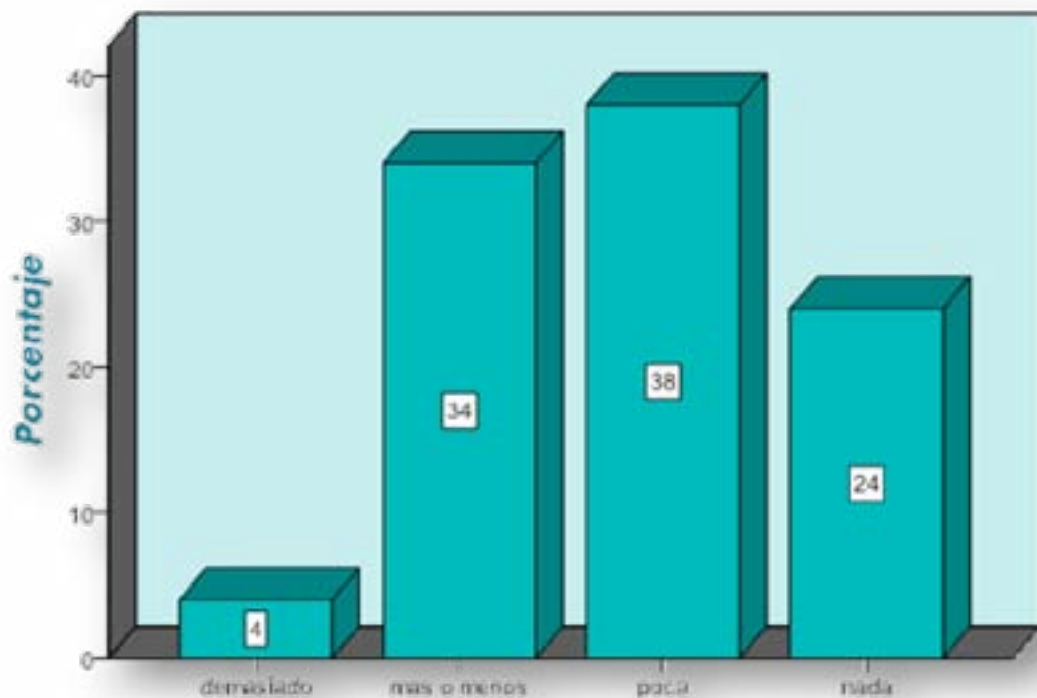


En términos generales los encuestados conciben más a un gobierno que impone sus decisiones y no que consulta a la ciudadanía.

|                       | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|-----------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Gobierno que impone   | 27         | 54.0       | 54.0              | 54.0                 |
| Gobierno que consulta | 6          | 12.0       | 12.0              | 66.0                 |
| Gobierno neutral      | 17         | 34.0       | 34.0              | 100.0                |
| <b>Total</b>          |            | <b>50</b>  | <b>100.0</b>      | <b>100.0</b>         |

### 6.- ¿Qué tanta atención le pone el gobierno municipal a las necesidades de la ciudadanía?

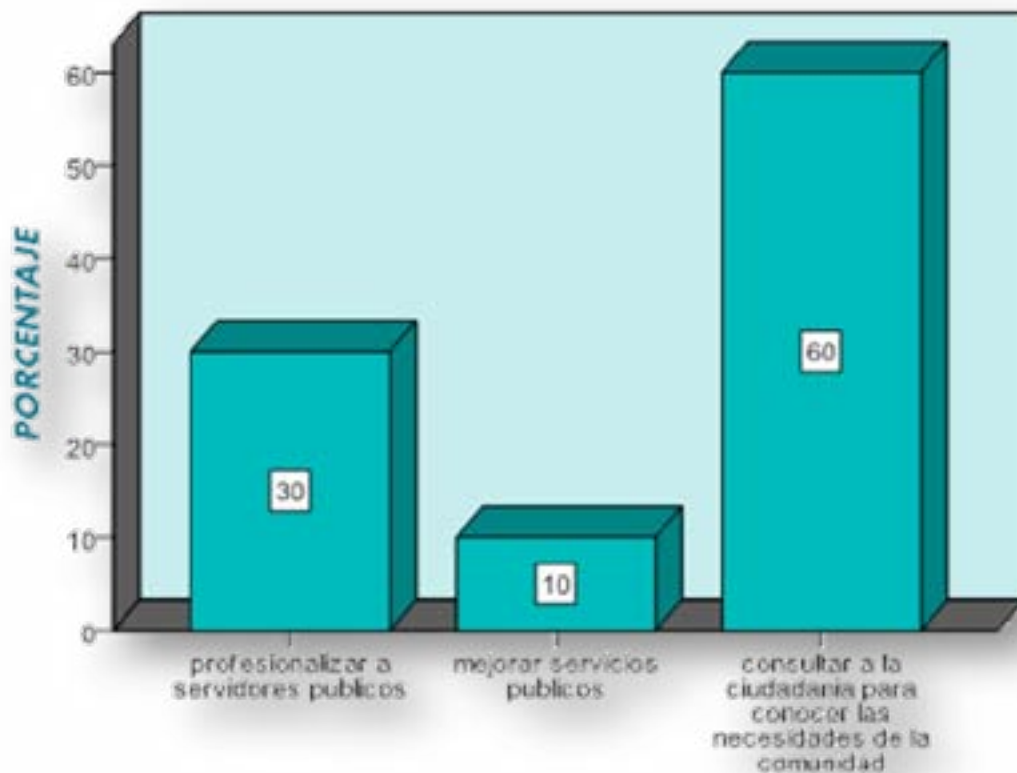




En relación con la pregunta anterior hoy en día el 62% de los encuestados consideran que en ensenada no se atienden las necesidades de la ciudadanía, mientras el 38% de los encuestados manifiesta que la atención del gobierno es demasiada y más o menos.

|              | Frecuencia | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------|------------|--------------|-------------------|----------------------|
| Demasiado    | 2          | 4.0          | 4.0               | 4.0                  |
| Mas o menos  | 17         | 34.0         | 34.0              | 38.0                 |
| Poca         | 19         | 38.0         | 38.0              | 76.0                 |
| Nada         | 12         | 24.0         | 24.0              | 100.0                |
| <b>Total</b> | <b>50</b>  | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |

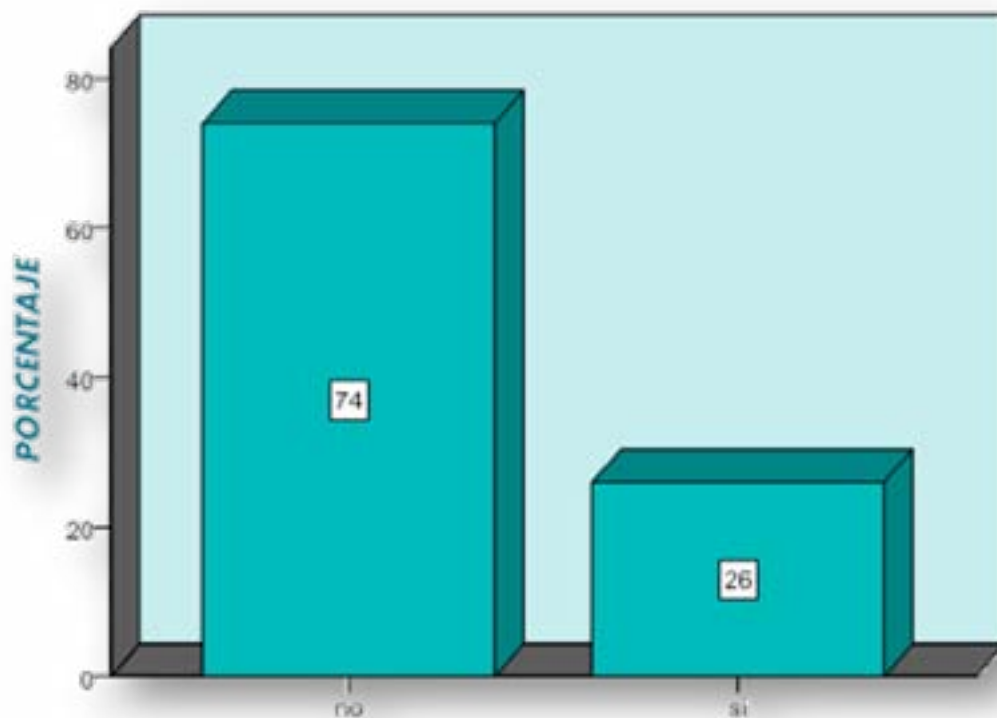
**7.- En un futuro ¿qué acciones tendría que realizar el gobierno municipal para recuperar la confianza ciudadanía?**



Esta es una pregunta que responde a la variable de que a mayor participación ciudadana mayor- confianza en el gobierno municipal. El 60% de los ciudadanos contesta que consultar a la ciudadanía es la acción que deberá realizar el gobierno en un futuro para recuperar su confianza.

|                                 | Freeuencia | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------------|------------|--------------|-------------------|----------------------|
| Profesionalizar a Servidores P. | 15         | 30.0         | 30.0              | 30.0                 |
| Mejorar servicios públicos      | 5          | 10.0         | 10.0              | 40.0                 |
| Consultar a la ciudadanía       | 30         | 60.0         | 60.0              | 100.0                |
| <b>Total</b>                    | <b>50</b>  | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |

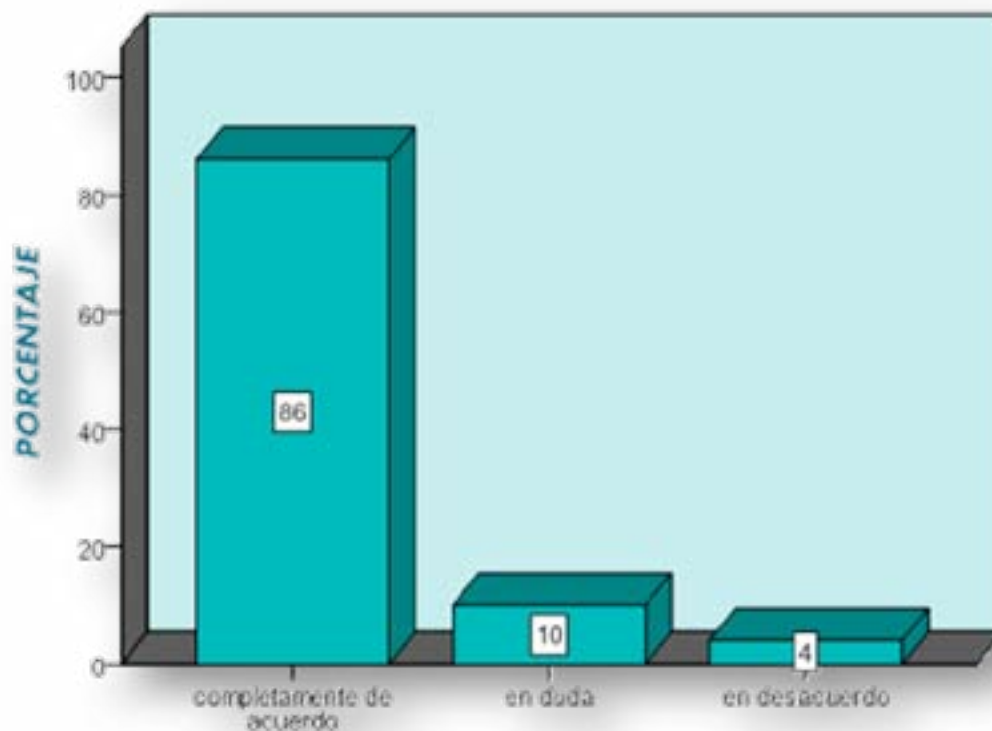
8.- ¿Sabe si existen dependencias, portales de internet que den a conocer información pública del municipio?



Un 74% de los ciudadanos encuestados no sabe que existen mecanismos de participación ciudadana mientras un 26 % manifiesta que si conocen, esto nos da un breve panorama de que el gobierno no se ha dado a la tarea de promover la participación ciudadana.

|              | Frecuencia | Porcentaje   | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|--------------|------------|--------------|----------------------|-------------------------|
| No           | 37         | 74.0         | 74.0                 | 74.0                    |
| Si           | 13         | 26.0         | 26.0                 | 100.0                   |
| <b>Total</b> | <b>50</b>  | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>         |                         |

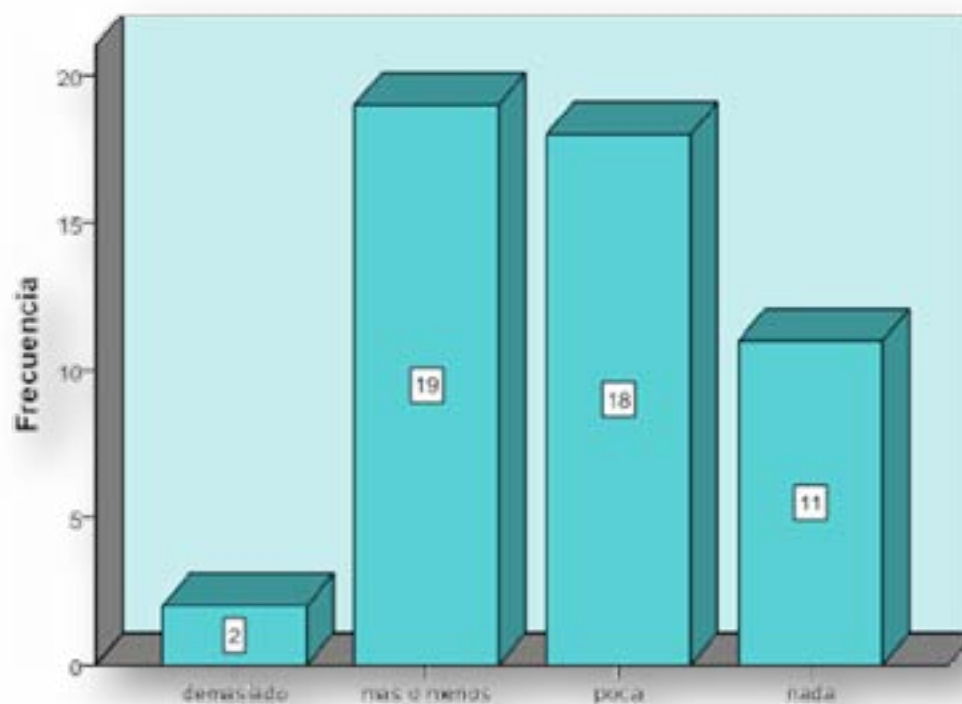
**9.- ¿Qué tan de acuerdo está en que la ciudadanía pueda decidir junto con el Gobierno municipal en cómo y en que se van a gastar los recursos públicos?**



Es notable que hoy en día el camino más viable para recuperar la confianza ciudadana es dar cabida a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación de la gestión pública para llevar a cabo planeaciones que satisfagan las necesidades comunitarias

|               | Frecuencia | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------|------------|--------------|-------------------|----------------------|
| Completamente | 43         | 86.0         | 86.0              | 86.0                 |
| En duda       | 5          | 10.0         | 10.0              | 96.0                 |
| En desacuerdo | 2          | 4.0          | 4.0               | 100.0                |
| <b>Total</b>  | <b>50</b>  | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |

**10. ¿Cuánta confianza le inspira los informes de gobierno del presidente municipal?**



Solo el 42% de los encuestados manifestaron tener demasiada y más o menos confianza en los informes de gobierno, mientras el 58% manifestó lo contrario.

|             | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|-------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Demasiado   | 2          | 4.0        | 4.0               | 4.0                  |
| Mas o menos | 19         | 38.0       | 38.0              | 42.0                 |
| Poca        | 18         | 36.0       | 36.0              | 78.0                 |
| Nada        | 11         | 22.0       | 22.0              | 100.0                |
| Total       | 50         | 100.0      | 100.0             |                      |

# **“Dispositivos de um sistema Municipal de ensino para a democratização da gestão: a realidade caruaruense”**

*Islanne Celyana Santos Souza*

*islanne\_celyana@hotmail.com*

Estudante - Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

## **1. INTRODUÇÃO**

O debate sobre gestão do ensino instala-se no Brasil, na década de 1970, a partir da reflexão e conseqüente reivindicação da classe trabalhadora acerca das condições que se deparava o ensino público brasileiro e a burocratização e hierarquização da administração escolar, como recorda Luce e Medeiros (2006), caracterizava-se como estreitamente racional administrativo. Atualmente, esse debate tem mobilizado discussões sobre o papel dos sistemas municipais de ensino, enquanto descentralização da obrigatoriedade do Estado – traços da política neoliberal – ou busca de maior autonomia no afã da democracia plena. Ao discurso pedagógico conflui, então, a elaboração de mecanismos institucionais que tornem possíveis os processos de participação social, caracterizando a gestão democrática.

Na perspectiva da necessária participação social nos processos decisórios instaurados em nossa sociedade é que se inscreve a pesquisa **Dispositivos para a democratização da gestão num sistema educacional municipal: a realidade caruaruense**. Respalhada não em discursos demagógicos de definição de conceitos ou idéias, vazios de função social, mas no que é relevante à comunidade escolar e toda a sociedade tomarem conhecimento. Estudos como o de Sarmiento (2005), apontam a relevância dos sistemas municipais no processo de execução das políticas públicas e consolidação da democracia em grandes estados de regiões desenvolvidas, como sul e sudeste, reforce-se, pois, um estudo aproximado a esse no agreste pernambucano, como pode contribuir; considere-se também a previsão legal da Constituição Federal, no artigo 211: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino”; e no artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9394/96 sobre as incumbências dos municípios de organizarem seus sistemas e responsabilizarem-se pelo provimento de meios para efetivar ações de manutenção e oferta da educação.

Justifica-se, então, a pesquisa apresentada pela necessidade de saber como acontecem os processos político-educacionais e democráticos no município de uma região pobre, mais especificamente, do agreste pernambucano e como essa democracia se dá, ou deveria, numa cultura de práticas coronelistas, características da região. O levantamento de tais informações tem como propósito enxergar como as pessoas do usufruto dessas ações podem exercer o direito e dever de ter e/ou acompanhar a construção de uma educação de qualidade, que pode mostrar-se eficaz à realidade de Caruaru, bem como conhecer o caminho que a sociedade deseja seguir.

Considerando o regime colaborativo sob o qual se dá a gestão do ensino, aqui, atentamos para um ente específico, o papel que os municípios vem desempenhando através de seu sistema de ensino, para a consolidação da prática democrática no processo administrativo e social do âmbito escolar. Leva-se em conta, fundamentalmente, a gestão na esfera municipal, desde os órgãos administrativos que planejam, executam as ações, às instituições escolares que são o alvo dessas ações. Ou seja, a construção dessa análise será feita em torno do problema: **Quais os dispositivos estabelecidos pelo sistema de ensino caruaruense no sentido de democratização da gestão?** Assim como, por meio da consecução dos seguintes objetivos:

- Compreender a percepção do sistema municipal de ensino sobre a gestão democrática, atentando à existência (ou não) de uma preocupação com o tema;
- Identificar os mecanismos que os gestores do sistema utilizam para realizar o acompanhamento e monitoramento das ações que se estabelecem;
- Verificar como as unidades-fim do sistema reagem a esse processo.

## **2. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA**

Este é um exercício de pesquisa de abordagem qualitativa pela representação da tentativa de compreender os significados dados às situações apresentadas pelo campo de pesquisa. É um nível de realidade que trabalha com aspectos mais subjetivos, num espaço mais profundo de relações. Baseia-se em dois momentos: no primeiro estabelecem-se as bases sobre as quais os conceitos, princípios e significados correlacionaram a pesquisa ao universo teórico, no segundo, desenvolve-se o caráter interpretativo dos dados obtidos.

A unidade estudada é o sistema de ensino do município de Caruaru, Pernambuco. Conhecida como a Capital do Agreste, Caruaru possui, segundo dados do censo IBGE 2007, uma população de 289.086 pessoas. Tem sua economia baseada na agricultura, pecuária indústria e setor de serviços, tendo, porém como ponto forte de sua economia o comércio e o pólo têxtil. No âmbito educacional, segundo dados do IBGE 2006, há em Caruaru 253 escolas ofertantes de ensino fundamental e 154 de ensino pré-escolar. Destas, são parte do sistema público municipal de ensino 128 escolas para educação fundamental e 53 para educação pré-escolar.

Para um maior conhecimento da atuação do Sistema Municipal de Ensino no sentido da democratização da gestão escolar, foram analisadas as instâncias a este relacionadas, a saber: Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Câmara Municipal de Caruaru e Gerência Regional de Educação (GRE) do Agreste Centro Norte. Inferiu-se, portanto, a participação como sujeitos, de representantes da secretaria municipal de educação e o vereador presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores. Como ampliação do campo de investigação, foram contatados também sujeitos influentes ou influenciados na/pela atuação do sistema de ensino municipal: membros do Sindicato dos Servidores Municipais (SISMUC) e gestores de escolas públicas municipais.

Foram analisados, como recurso de investigação, a análise documental da Lei Orgânica nº/90 do município, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96, o Plano de Educação do município, a Constituição Estadual de Pernambuco e a Constituição Federal de 1988. Para aprofundamento do estudo foram utilizadas entrevistas, com membros do conselho municipal de educação. Outros dispositivos de apoio foram os sites relacionados ao sistema político da cidade, como as páginas da prefeitura e da câmara municipal.

## **3. DISPOSITIVOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NO SISTEMA EDUCACIONAL MUNICIPAL**

A estrutura e a organização do ensino revelam as condições socioeconômicas do contexto em que se inscrevem. Revelam principalmente seu panorama político, no caso de Caruaru, historicamente herdadas características que a delineam como palco de práticas coronelistas, por exemplo, o poder executivo, ainda que eleito “democraticamente”, direciona sua gestão para a indicação de quem deve ocupar certos cargos e por este motivo as pessoas sentem-se obrigadas a trocarem seu voto por emprego, ou calarem-se ante qualquer insatisfação. Mas o que seria então a democracia? E como deve ser uma educação pautada nesse princípio?

Para Benevides (cf. Fávero e Seremaro, 2002) a democracia é o “regime político da soberania popular, porém com respeito aos direitos humanos” (p. 72): liberdades públicas e individuais, igualdade e solidariedade. Então a que não esteja formulada assim, seria de acordo com a autora, um simulacro.

Para Holden (cf. Outhwaite e Bottomore, 1996, p. 179), a idéia de democracia é de que o povo seja soberano nas suas decisões e onde não haja unanimidade, que por consenso, decida-se pela maioria, mas que essa idéia esteja ligada ao fato de o povo inteiro decidir implique em cada

indivíduo ter voz igual. Como não há possibilidade de existir um governo dessa natureza, contamos com as representativas, em que a maioria escolhe quem irá representá-lo no Estado. Inclusive recentemente o papel do Estado, que não se constrói sozinho, tem sido definitivo na elaboração e execução de políticas educacionais.

Segundo Libâneo, Seabra e Toschi (2005, p. 139), a modernização educativa da década de 1990 arquitetou-se numa proposta neoconservadora, em época de globalização econômica, e exerceu forte impacto na “qualidade da formação do trabalhador” e no enxugamento da máquina estatal de modo que a gerência da educação fosse descentralizada aos municípios que, por sua vez, deveriam compor seus sistemas de ensino.

### **3.1. Breve esboço sobre os aspectos organizacionais do sistema de ensino brasileiro**

Entende-se sistema como um conjunto de elementos relacionados a constituírem um todo. De acordo com Saviani (apud. LIBÂNEO, 2005) há que se considerar, para a construção de um sistema educacional, a ciência dos problemas educacionais de um determinado contexto geográfico de como a realidade está estruturada e uma teoria da educação. Em resumo, é agir sobre as necessidades que são seus maiores objetivos em foco, analisando melhor, à luz da teoria, pois ela indicará os meios à sua consecução, assim como, prática educativa utilizada como recurso para fazer uma “atividade coletiva intencional” (LIBÂNEO, 2005. p. 230).

Por outro lado, apesar da regulamentação da Constituição e da LDB, Libâneo (2005) alega não haver propriamente o que se possa chamar de Sistema de Ensino Brasileiro, visto que não há organicidade unitária, nem percebe articulação entre todos os sistemas de ensino existentes. Saviani (apud. op. cit.) corrobora isso destacando que, o baixo conhecimento dos educadores para poderem resistir aos modismos latente na década de 1980, fez com que os educadores brasileiros se esforçassem para construir um pensamento pedagógico próprio. A isso Libâneo (2005) justifica a ampla produção nacional nessa época. Enquanto não houver essa articulação estar-se-á diante de uma estrutura. Embora seja confundida com sistema, há uma diferença entre esses conceitos: a ausência de intencionalidade e coerência. Em termos administrativos, a organização tem sido interligada, não pelas instituições, mas por normas, leis.

Os vários sistemas de ensino, ou redes de escolas administradas pelos organismos: federal, estaduais e municipais, organizam-se por meio das instituições-meio, as gestoras do sistema (Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Secretaria Estadual e Municipal de Educação, entre outras); e as instituições-fim: as unidades escolares em que ocorre o ensino.

### **3.2. Gestão democrática dos sistemas municipais de educação**

O conceito oficial, dado pelo Prof. Ernesto Tolle (apud. Santos, 2003) consiste nas idéias de organização, administração e entrosamento do ensino, ou seja, um relacionamento estreito entre propostas e ações. Para Saviani (1999), seria a articulação dos vários elementos necessários à realização dos objetivos educacionais estabelecidos à população que se destina, caracterizados por intencionalidade e coerência no plano concreto para que não se perca em constructos teóricos. Quanto à denominação, Santos (2003) atenta a uma preferência, por parte da legislação, ao termo Sistema de Ensino, em vez de Educacional ou Escolar.

Os sistemas surgiram a partir da idéia de dar orientação e unidade ao ensino no Brasil, como nos lembra Sarmiento (2005). O aspecto organizacional da educação no país refletia as profundas desigualdades sociais que tanto preocupavam os brasileiros. Com os governos militares, o Estado inicia um processo de desobrigação da união para com a educação e repassa-a para os “administradores locais”, conseqüentemente as diferenças se acentuam.

Entretanto, antes da queda da ditadura, por volta do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, vários estados e municípios deram sua arrancada rumo à democratização da escola, mas não foi ampliada por causa da fase totalitarista que passava o Estado brasileiro.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a democracia torna-se realidade e é consagrada como princípio para a gestão do ensino público. Esse contexto leva a apontar o



município como um potencializador de experiências democráticas, pela proximidade do governo local com os cidadãos (Sarmiento, 2005), mas havia por outro lado, a adoção das políticas municipais servia para tirar do Estado (ou diminuir) as responsabilidades com a educação, características neoliberais, sem considerar as reais condições dos municípios para administrá-la. A criação dos sistemas municipais de ensino pode ser vista como uma opção para lhe dar autonomia. Isto não deve tirá-lo a responsabilidade político-educacional de manter aspectos articulados necessários ao exercício da participação nacional por parte dos cidadãos, uma vez que mesmo sendo opcional é uma decisão amparada legalmente. Lembre-se que deve “ser interesse do executivo, aprovada pelo legislativo e contar com a participação de setores das comunidades no Conselho Municipal” (op. cit.) um dos integrantes do sistema, junto com os conselhos escolares, os grêmios estudantis, as associações de pais, etc. Vale salientar que experiências com esses dispositivos ainda restringem-se às capitais e poucas cidades (Machado. Apud: Luce e Medeiros, 2006). Segundo um dado reportado por Luce e Medeiros (2006), 22% dos municípios ainda adotam a indicação do gestor da escola pela autoridade.

De acordo com o artigo 14, da LDB 9394/96, cabe aos sistemas de ensino institucionalizar suas políticas de gestão democrática. O incentivo que a base legal dá a participação da comunidade nos processos decisórios constitui o esforço da contribuição para a construção de uma identidade educacional vinculada ao seu campo de atuação e às necessidades reais dos cidadãos que deve atender.

### **3.3. Dispositivos de democratização da educação escolar**

#### **I. Conselho Municipal de Educação**

Os Conselhos Municipais de educação caracterizam-se por serem órgãos colegiados com a missão de: assessorar, normatizar, orientar, acompanhar e fiscalizar o sistema municipal de ensino. Trata-se de um dispositivo legal que associado à difusão de práticas cotidianas, que tenham por base a cultura participativa, compõem parte do arsenal para a democratização da escola pública brasileira. Contudo, eles têm se constituído numa instância conflitiva, dada a diversidade de representações que os constituem.

Sustentados pelo estabelecimento de políticas públicas educacionais que possam dar “maior consistência aos sistemas de ensino (...) aliado ao princípio da descentralização” dessas políticas e à “crescente municipalização do Ensino Fundamental” (Tavares, apud. Luce e Medeiros, 2006), os Conselhos Municipais existem em 44% dos municípios brasileiros, segundo dados do MEC (apud. op. cit.).

#### **II. Plano de Educação**

Diretamente, associado a sistema de ensino, o plano de educação é a reunião de vários elementos que intencionalmente tendem a formar “um conjunto coerente e operante” (Saviani, 1999) de ações. A nível de Brasil, a idéia de plano educacional parte de 1932, com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, elaborado sobre um diagnóstico da educação pública brasileira e que enunciaria outras diretrizes, culminando no “plano de reconstrução educacional” (op. cit.). Ele trazia consigo a idéia de racionalização científica da educação, ou seja, atender o maior número de pessoas prezando pela qualidade. Entretanto, atualmente, a força de um plano continua como instrumental, mas sua responsabilidade é maior, pois busca introduzir racionalidade social, contrária à financeira, proposta por neoliberais: redução de custos busca da eficiência sem novos investimentos. Só que com a imposição do estado Novo em 1937, ele foi utilizado como controle político ideológico.

Atualmente, vigora um plano decenal aprovado em 2001, pela lei 10172, de 09 de janeiro de 2001, com validade até 2010. Ele é resultado de dois projetos distintos: um da Câmara dos deputados, feito “com a cooperação de parte do corpo político, e da própria sociedade civil” (Libâneo, 2005, p. 157) que “pretendia resgatar o método democrático de participação da sociedade na construção de leis no país, com seus representantes parlamentares” (op. cit.), enviado ao Congresso Nacional, em 10 de fevereiro de 1998; o outro advinha do MEC, elaborado pelo Instituto Nacional de Pesquisas

(INEP), protocolado dois dias depois, tendo sido anexado ao anterior. Em função da realização das eleições de 1998, a discussão do projeto-lei foi impedida e o presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, apresentou seu plano como continuidade do decenal de 1993, já que seu mandato encerraria em 2002.

No Plano Nacional de Educação 2001-2010, os diversos entes federativos “devem elaborar planos decenais correspondentes, para adequação às especificidades locais” (Libâneo, 2005, p.158). A validação por dez anos permite que seja mais um Plano de Estado, que de governo.

Em dimensões municipais, no artigo 23, da Constituição Federal, cabe aos municípios são “proporcionar meios de acesso à cultura, à educação pré-escolar e ensino fundamental” (BRASIL, 1988), cabendo aí um planejamento. O Plano Municipal de Educação de 2008, da cidade de Caruaru, traça, sobre práticas de gestão escolar, objetivos e metas para estimular a colaboração dentro do próprio sistema ou intermunicipal. Promove a reavaliação da forma de provimento do gestor, considerando além da avaliação de competências, a aprovação da comunidade, instituindo processos de seleção e eleição democrática para a gestão.

Contudo, os planos de educação não estão previstos legalmente, não há disposições nem da LDB, tampouco da Constituição Federal, mas, para Saviani (1999) sua elaboração deve contemplar as necessidades educacionais que o sistema de ensino municipal deve atender; explicitar diretrizes que orientarão a elaboração do plano destinado a essas necessidades, para então estimar e relacionar metas, tempo e recursos, afinal, ele deve fazer a ação acontecer.

### **3.4. Gestão Escolar Democrática**

A escola caracteriza-se pela forte interação entre relações humanas e sociais. Desse modo, enquanto organização, ela é definida como “unidade social que reúne pessoas que interagem entre si, intencionalmente, operando por meio de estruturas e de processos organizativos próprios, a fim de alcançar objetivos educacionais” (Libâneo, Seabra e Toschi, 2005, p.317).

A ação de coordenar os meios que viabilizarão a consecução desses objetivos recebe o nome de gestão. Dentre as diversas concepções que pode ter, segundo os dizeres de Libâneo (2005), destacamos a democrático-participativa por interesse nesse estudo. Existe nela, uma relação organizada entre a direção e a participação do grupo. Os objetivos são comuns a todos, logo, todos devem assumi-los, bem como tomar as decisões. Diante disso é necessário que cada um assuma sua parte, coordenando e avaliando o que foi decidido.

A forma pela qual a escola lida com o trabalho que nela se desenvolve, com a comunidade entre outros. A escola democrática deve estar empenhada em formar cidadãos críticos e participativos. A participação tem um significado determinante, nesta forma de gestão, trata-se da realização completa da autonomia, pela via da “intervenção dos profissionais e dos usuários (alunos e pais) na gestão da escola” (Libâneo, Seabra e Toschi, 2005, p. 329). Ela pode ser de caráter mais interno como “elemento pedagógico, curricular, organizacional” ou mais externo, onde “a escola deixa de ser uma redoma (...) para conquistar o status da comunidade educativa que interage com a sociedade civil” (ibid.).

A LDB 9394/96, em seu artigo 12, das incumbências das escolas, reforça pelo inciso VI a articulação entre escola, família e comunidade dentro da dimensão da gestão escolar, aparecendo ainda no inciso VIII, do artigo 3, da LDB: “gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e na legislação dos sistemas de ensino”; e nos artigos 14 e 15 da mesma lei, que remetem à regulamentação desta gestão, oferecendo segundo Luce e Medeiros (2006, p. 37) “ampla autonomia às unidades federadas para definirem em sintonia com suas especificidades formas de operacionalização de tal processo”.

A maneira pela qual as instituições determinam atribuições e responsabilidades e como os vários setores se relacionam para desenvolverem o trabalho em unidade constitui a sua estrutura organizacional, o seu ordenamento. Há nela autoridade legal, regras e regulamentos impessoais, mas para Libâneo (Libâneo, Seabra e Toschi, 2005), há também flexibilidade, até porque a direção conta com o colegiado, os dirigentes não são nomeados, mas eleitos, a gestão não é centralizada, é participativa. Basicamente, uma escola gerida democraticamente conta com uma série de outros

dispositivos que auxiliam na gestão:

- Conselho escolar

Este órgão delibera, fiscaliza questões legalmente definidas pelo estado, município e regimento escolar. Em sua composição observa-se a paridade da participação entre integrantes da escola e da comunidade. Ele conta também com o apoio de Grêmios Estudantis, Associações de Pais e Mestres para prestarem-lhe serviços e o auxiliarem nas deliberações.

De acordo com Libâneo, a função básica do conselho escolar é “democratizar as relações de poder” (2005, p. 340), enxergando, pois, que se a escola não se destina a um grupo, mas a todos e está em determinada comunidade porque tem a função social de proporcionar a democratização do conhecimento. Todos devem, portanto, estar representados para decidir sobre os rumos da instituição.

- Planejamento do Projeto Político-Pedagógico

O Projeto Político-Pedagógico é um dos componentes da gestão escolar, está previsto na LDB 9394/96, nos artigos 12 e 13, sob a terminologia de proposta pedagógica, pode significar a co-responsabilidade pelo sucesso do aluno e “inserção na cidadania crítica” (Libâneo, Seabra e Toschi, 2005, p. 178) assumidas por toda a equipe escolar. Trata-se de um documento que norteia o trabalho escolar, construído a partir de uma análise da realidade, elenca o que deve ser feito e “formula metas, prevê as ações, institui procedimentos e instrumentos de ação” (op. cit. p. 345).

Ele é pedagógico porque através de orientações sobre a prática educativa direciona o processo de ensino-aprendizagem e o direciona também para as finalidades sociais e política que o grupo de educadores persegue. O seu planejamento pressupõe uma ação coletiva que reflita as intenções, objetivos e ideais da equipe escolar e sua realização determina à equipe pontos de partida e chegada comuns.

- Eleições diretas para gestor

Segundo um estudo apresentado por Luce e Medeiros (2006), 22% dos municípios brasileiros ainda utilizam o sistema de indicação de gestor por parte de autoridades, a eleição de diretores é uma característica forte da gestão democrática.

De modo geral, a eleição para a gestão escolar pela comunidade escolar “legitima a figura do diretor e estimula seu compromisso para com a mesma” (Luce e Medeiros, 2006, p.40), consolida a autonomia da instituição, melhoria do acesso e na permanência dos alunos, na formação docente e do acompanhamento pedagógico.

No entanto, só a eleição não garante práticas efetivamente democráticas. É um processo que se constrói cotidianamente e deve ser de dentro para fora, começar na mentalidade das pessoas para que elas possam construir o seu agir.

#### **4. DISPOSITIVOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NO SISTEMA EDUCACIONAL MUNICIPAL: A REALIDADE CARUARUENSE**

A presente pesquisa dedica-se ao estudo do Sistema de Ensino Municipal Caruaruense e sua atuação no sentido de democratizar a gestão escolar. Segundo Libâneo (2005) o Sistema de Ensino é composto de instituições-meio e instituições-fim, sendo as primeiras a Secretaria Municipal de Educação (SME) e o Conselho Municipal de Educação (CME). As instituições-fim são as unidades escolares.

A Secretaria Municipal de Educação é o órgão do sistema responsável pelo planejamento, monitoramento e acompanhamento da educação na cidade. O sujeito dessa pesquisa na SME foi a Coordenadora de Educação do Município e suplente da Secretária Municipal de Educação. Obtiveram-se, através de entrevistas, dados relevantes que chegam ao cerne desse estudo.

A SME, principal organismo participante do CME, dispõe de projetos na área da gestão escolar.

Maior prova desse interesse está no Plano Municipal de Educação (PME), que estabelece os seguintes objetivos:

#### 6.2.3 – Objetivos e Metas

(...)

2. Definir, no sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público;
3. Editar, pelo sistema de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, com a participação da comunidade;
4. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades afins, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco da aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade;
5. Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica;

(...)

9. Fortalecer os órgãos colegiados: conselho escolar, unidade executora, associação de pais e mestres, conselho de representação estudantil e estimular a participação da comunidade no cotidiano escolar;
10. Reavaliar a forma de provimento na função de gestor escolar, definindo critérios para admissão, avaliando competências, legalidade e legitimidade, considerando, também, a aprovação da comunidade e instituindo processos de seleção e eleição democráticas para a gestão escolar; (CARUARU, 2008).

O Plano Municipal de Educação de Caruaru foi criado de forma coletiva. O Conselho Municipal de Educação – formado por: Secretaria Municipal de Educação (SME), Gerência Regional de Educação (GRE/ Caruaru), Secretaria Municipal da Infância e Juventude, Representantes de Entidades de Ensino Particular, Representantes de Entidades de Ensino Superior, Pais de Alunos, Sindicato dos Servidores Municipais de Caruaru (SISMUC) e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Caruaru (COMDICA) – reuniu-se em três fóruns realizados na Fafica (Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Caruaru). O 1º fórum serviu para diagnóstico de como a educação estava se desenvolvendo na cidade. O 2º tratou de levantar dificuldades, estabelecer diretrizes e metas a serem alcançadas. O 3º fórum, nas palavras da própria coordenadora de educação municipal “foi para a consolidação de todas as informações”.

Vê-se de maneira clara ao se analisar o plano, uma preocupação, ao menos teórica, com o tema gestão democrática. O Plano Caruaruense foi elaborado tendo como princípios orientadores as diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Tal documento estabelece o seguinte:

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade. (PNE, p. 93).

Segundo o Plano de Educação Caruaruense, a SME se dispõe tanto a democratizar o acesso, ou a forma de provimento, do gestor, quanto definir critérios e avaliar se essa gestão está acontecendo de forma democrática.

Quanto ao provimento do gestor, a atual rede de gestores municipais de Caruaru foi escolhida por meio de um processo de seleção realizado pela Universidade de Pernambuco (UPE), através de provas que avaliavam competências técnicas e administrativas. Após a seleção, os novos gestores passam por uma avaliação anual durante três anos. Estas avaliações anuais contam com a participação e avaliação da comunidade escolar nas figuras de professores e supervisores que visitam as escolas, aos quais voltaremos à atenção mais adiante. Em outras palavras, as avaliações anuais são para análise do trabalho que vem sendo desenvolvido pelo gestor na escola, se está sendo frutífero ou não. Não há eleição direta de gestores apesar de prevista no Plano Municipal de

Educação. Segundo a SME esse é um processo em andamento.

Pôde-se notar ao longo dessa pesquisa que, tanto na esfera da SME, quanto na esfera escolar propriamente dita, a maior preocupação quando se fala no termo “gestão democrática”, está não na maneira de provimento dos diretores das escolas, mas em como estes trabalham.

Um dos pontos que o PME discute é o asseguramento da qualidade do desempenho da gestão. Mas como isso acontece? O principal meio de acompanhamento da gestão está no trabalho de superintendência das escolas. Os superintendentes visitam semanalmente as escolas, registram dados mensais que são encaminhados à SME. Esta, por sua vez faz um relatório bimestral a partir dos dados reunidos pelos superintendentes. Anualmente superintendentes, gestores, professores e a SME reúnem-se a fim de avaliar o rendimento do gestor no ano corrente, a partir de índices, como rendimento de alunos, dentre outros.

Outro aspecto em que se procurou a intervenção da SME na escola foi na elaboração do Projeto Político Pedagógico. Tal Secretaria disponibiliza seu apoio na elaboração e execução das propostas pedagógicas das escolas. Mas isso se dá, de acordo com ela, na forma de direcionamento de ações. Não existe uma imposição do que deve conter ou de como deve ser o PPP das escolas.

Sabendo-se que um dos pontos abrangidos pelo PME de Caruaru trata da “descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira” (CARUARU, 2008. P. 70), buscou-se entender como a SME de Caruaru entende a descentralização. E o que fora constatado é que a descentralização se dá no sentido de manter a realidade da escola. Em outras palavras, dar autonomia às escolas para que sejam capazes de tomar atitudes - pedagógicas, administrativas e financeiras - de acordo com suas necessidades específicas. A Secretaria serve como pólo orientador das escolas, mas não interfere diretamente nessas questões em que a escola tem autonomia.

Ficam claros então, até o presente momento, alguns dos dispositivos utilizados pelo Sistema de Ensino de Caruaru, a saber: Conselho Municipal, Plano de Educação, orientação no Projeto Político Pedagógico, seleção de gestores a partir de competências técnicas e acompanhamento da gestão pelo programa de superintendência.

#### **4.1 Os membros do conselho**

Quanto ao Conselho Municipal de Educação, optou-se por contatar, além da SME, a GRE do Agreste Centro Norte, o SISMUC e três escolas - Escola Municipal Joel Pontes, Escola Municipal Prof. José Florêncio Leão e Escola Municipal Dr. Amaro de Lira e César (CAIC) visto que estes participaram, ou deveriam ter participado, de maneira ativa na elaboração do PME.

O resumo que se pode fazer é que realmente houve participação ativa dos membros do Conselho Municipal na elaboração do Plano de Educação Caruaruense. Todos os entrevistados afirmaram e confirmaram a realização dos fóruns para elaboração desse plano. A surpresa nesse ponto ficou a cargo da GRE. As poucas falas do gestor deixam claros os indícios da não existência efetiva do regime de colaboração, o qual é instituído por lei. A Lei Orgânica do município de Caruaru, em seu Art. 145 diz que “O Município manterá seu sistema de ensino em colaboração com a União e o Estado, atuando, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar”. A GRE, como supervisora-mor das instituições escolares estaduais, as quais recebem anualmente centenas de alunos oriundos de escolas públicas municipais, deveria ser participante ativa na elaboração e até mesmo execução do PME.

#### **4.2. Os órgãos colegiados**

Outro objetivo do ponto do respectivo plano é o fortalecimento dos órgãos colegiados, a saber: “conselho escolar, unidade executora, associação de pais e mestres, conselho de representação estudantil e estimular a participação da comunidade no cotidiano escolar”.

Neste estudo atentaremos a três desses órgãos – associação de pais e mestres, conselho de representação estudantil e participação da comunidade. A escolha desses três pontos leva em consideração o fato de eles dependerem apenas da vontade da escola para existirem.

Para Libâneo a gestão democrático-participativa envolve “a intervenção dos profissionais da

educação e dos usuários (alunos e pais) na gestão da escola” (LIBÂNEO, 2005, p. 328). Sendo assim, torna-se importante para este estudo a verificação da participação dos “usuários” na gestão escolar, se essa intervenção existe e se é apoiada pela escola.

Quanto à participação da comunidade na escola, todas as instituições acreditam ser algo importante. Para uma das gestoras, a participação da comunidade na escola é indício de uma gestão democrática. Todas as gestoras colocam a participação da comunidade de alguma forma presente em sua gestão, nota-se uma maior referência à participação dessa comunidade nas reuniões de pais e mestres.

O Grêmio Estudantil não existe em nenhuma das escolas pesquisadas e a Associação de Pais existe em apenas uma delas. Todas afirmam possuir um conselho escolar, formado por professores, funcionários, alunos e pais. É neste conselho então que a participação dos pais e da comunidade em geral pode acontecer.

### **4.3. O olhar das organizações-fim**

Por fim se chega ao último objetivo a que essa pesquisa se propõe: verificar como as unidades-fim reagem ao processo de democratização da gestão. Numa breve síntese memorial, deve-se lembrar que o processo de democratização quanto à provisão do gestor está em processo de implementação de mudanças. Atualmente os gestores assumem seus cargos após aprovação em avaliações de conhecimento técnico e pedagógico. O processo de eleição de diretores pela comunidade escolar é um objetivo da SME. No âmbito interno da escola, a Secretaria de Educação acompanha e monitora o desempenho do gestor, avaliando constantemente, através de superintendentes, se essa gestão está se “desenvolvendo” de uma forma democrática. Para a SME de Caruaru, acontecer uma gestão democrática pressupõe a participação da comunidade escolar e a autonomia da escola.

Ficara notória a aprovação das gestoras quanto à democratização da gestão, ao menos teoricamente. O diretor desempenha papel fundamental na organização do trabalho escolar voltado à gestão democrático-participativa. Embora não seja o principal personagem da escola, ou o único responsável por seu sucesso ou fracasso, mas deve-se compreender “o papel do diretor como o de um líder cooperativo, o de alguém que consegue aglutinar as aspirações, os desejos, as expectativas da comunidade escolar e articula a adesão e a participação de todos os segmentos da escola na gestão em um projeto comum”(LIBÂNEO, 2005. p. 332). Por isso pode-se considerar a boa disposição das gestoras entrevistadas à democratização da gestão como um ponto positivo. Essas mesmas, em suas atuais posições, são resultado de uma mudança significativa no processo de admissão de diretores.

As unidades-fim do sistema de ensino caruaruense vêem como ponto positivo a democratização da gestão, acreditam ser de suma importância a participação da comunidade na escola, apesar de nenhuma dispor de Grêmio Estudantil e apenas uma tem conhecimento de Associação de Pais. Apesar disso, todas as unidades contam com um Conselho Escolar, e é por este conselho que a comunidade escolar adquire voz ativa.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Sistema Municipal de Educação Caruaruense está iniciando um processo de implementação de uma política educacional que dá indícios de uma cultura democrática, como a mudança da forma de provimento de gestores e o acompanhamento constante para que as metas traçadas sejam efetivadas. Tais metas envolvem as melhorias dos índices das escolas.

Os dispositivos estabelecidos para a democratização da gestão pelo Sistema de Ensino Municipal de Caruaru são o Conselho Municipal de Educação e o Plano Municipal de Educação. O acompanhamento e monitoramento da gestão são dispositivos estabelecidos com o intuito de manter a gestão atuando de forma democrática.

No âmbito das instituições-fim, as escolas apóiam a existência de uma gestão democrática e aprovam os recursos de democratização da gestão. Todas contam, inclusive, com Conselhos Escolares. Não há, porém, nas escolas, um movimento em prol da efetiva participação de alunos,

através do Grêmio Estudantil e de pais, através da Associação de Pais.

O Sistema Municipal de Ensino de Caruaru dá indícios de uma cultura democrática, pautada na comunhão das responsabilidades administrativas e, inclusive, nas responsabilidades que dão à educação escolar um caráter mais que institucional, fazem-na socializadora. Poder-se-ia acreditar que há superficialidade no discurso das gestoras, entretanto é perceptível a articulação e coerência da atuação das gestoras e da comunidade escolar. Um dado considerável é a concepção da presidência do Sismuc sobre participação, que procede de certo modo como uma consideração pertinente, tendo em vista que a comunidade participa porque é convidada para as festividades, ou para as reuniões cujo tema é indisciplina, porém de fato não sabem que seu papel é muito mais que um envolvimento na educação de seus filhos, parentes, etc. falta talvez a consciência de parceria social no processo de construção da educação, não só acompanhamento. E se o que se deseja é uma educação para todos, ela tem que ser feita por todos, apesar das dificuldades que são enfrentadas. Não é suficiente dividir a administração educacional com gestores, a comunidade está inclusa nessa proposta e necessita uma participação mais efetiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. In: IBGE. Informações estatísticas. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 07 de abril de 2008.

CARUARU. História, economia e dados estatísticos. Disponível em:  
< <http://pt.wikipedia.org/wiki/Caruaru>>. Acesso em: 07 de Abril de 2008.

LAKATOS, Eva Maria / MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia científica. 4. Ed. – São Paulo: Atlas, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos, OLIVEIRA, João Ferreira de e TOSCHI, Mirza Seabra. Educação Escolar: políticas, estrutura e organização. 2ª edição. São Paulo: Cortez 2005. P.125-164 e 223-236.

LOBO, T. Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n. 74, ago. 1990.

LUCE, Maria Beatriz e MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. Gestão Escolar Democrática: concepções vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. Educação Escolar Brasileira: estrutura, administração e legislação. 2ª edição. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. P. 39-52.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. Campinas, v. 26, n. 93, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173302005000400016&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302005000400016&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 09 Abr 2008. doi: 10.1590/S0101-73302005000400016

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. Campinas, v. 20, n. 69, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173301999000400006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173301999000400006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 07 de abril 2008.

# ¿Vino Nuevo en Odres Viejos? Análisis de la participación ciudadana institucional en Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich

*Cecilia Schneider y Yanina Welp*

cecilia.schneider1@gmail.com // yanina.welp@zda.uzh.ch

Conicet - Universidad Di Tella // Universidad de Zurich

Buenos Aires, Argentina// Aarau, Suiza

## Resumen

La democracia participativa fue impulsada por gobiernos de izquierda o centro izquierda en el contexto de la restauración de la democracia. Confluyeron bajo este paraguas tanto un deseo de renovar la democracia originado en la sociedad civil, como un intento de los gobiernos -especialmente locales- de incrementar la eficiencia y/o la legitimidad de sus actuaciones incluyendo a la ciudadanía en la definición de políticas públicas. Estas experiencias se expandieron dejando de ser patrimonio de la izquierda para ser vistas —incluso por instituciones como el Banco Mundial— como un complemento “necesario” de los procesos de descentralización y un instrumento para limitar la corrupción. Sin embargo, después de más de dos décadas de expansión de iniciativas innovadoras y del desarrollo de un extenso número de estudios sobre el tema, se echa en falta una sistematización de las formas que las instituciones participativas adquieren (los sujetos participantes, el origen de la convocatoria, sus consecuencias) y de los factores que condicionan su emergencia. Buscamos contribuir al análisis de ambos aspectos basándonos en el concepto de estructura de oportunidades políticas, que configura el contexto político-institucional ofreciendo incentivos para que una determinada acción política ocurra o se despliegue (Eisinger 1973). La acción política objeto de nuestro estudio es la participación ciudadana institucional, definida como la intervención ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la gestión de los asuntos colectivos producida a través de canales institucionalizados y/o ofertados por los propios gobiernos. **Mediante el análisis comparado de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich, exploraremos el peso explicativo de dimensiones tales como la voluntad política y la demanda ciudadana de instituciones participativas; la orientación ideológica del gobierno local; la polarización y dispersión del sistema de partidos políticos y el grado de acceso al gobierno central. El título de la ponencia, ¿Vino nuevo en odres viejos?, llama a reflexionar sobre la interrelación entre estas nuevas instituciones y su contexto de origen, y sobre las formas en que este última condiciona las formas y las posibilidades de éxito de las nuevas instituciones participativas.**

**Palabras clave:** democracia participativa, participación política, innovación democrática, gobiernos locales, descentralización.

## Introducción

La llamada “democracia participativa” fue promovida por gobiernos de izquierda o centro izquierda en el contexto de la restauración de la democracia. Confluyeron bajo este paraguas tanto un deseo de renovación democrática originado en la sociedad civil como un intento de los gobiernos de incrementar la eficiencia y/o la legitimidad de sus actuaciones incluyendo a la ciudadanía en la definición de políticas públicas. Rápidamente estas experiencias se expandieron dejando de ser patrimonio de la izquierda para ser vistas —incluso por instituciones como el Banco Mundial— como un complemento “necesario” de los procesos de descentralización y un instrumento para limitar la corrupción. Sin embargo, después de más de dos décadas de expansión de iniciativas innovadoras y del desarrollo de numerosos estudios de democracia participativa, se echa en falta una sistematización de las formas y alcances que las instituciones participativas adquieren (sujetos participantes, origen de la convocatoria, consecuencias) y de las variables que condicionan su emergencia. Buscamos contribuir al análisis de ambos aspectos basándonos en el concepto de estructura de oportunidades políticas, que configura el contexto político-institucional (Eisinger 1973). **Consideramos que el contexto político-institucional**, por el que aquí entenderemos al conjunto de dimensiones o factores del entorno, no únicamente formales, ofrece incentivos para



que una determinada acción política ocurra o se despliegue. La acción política objeto de nuestro estudio es la participación ciudadana institucional (PCI), definida como cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en la toma de decisiones públicas y la gestión de los asuntos colectivos y producida a través de mecanismos institucionalizados y/o ofertados por los propios gobiernos. **Nos interesa, en definitiva, analizar la oferta de instituciones de participación ciudadana como un resultado de los incentivos de la estructura política.**

Distintos estudios han señalado dimensiones que podrían influir en el diseño de la PCI. Algunos autores señalan que la orientación ideológica o color político del gobierno mantiene una influencia en las características que asuman las experiencias participativas, siendo las promovidas por gobiernos conservadores más asociadas a la transparencia y la consulta de opinión y las promovidas por la izquierda más innovadoras y deliberativas (Colino y Del Pino 2004, Stocker et al 2004; Walliser 2003). Otros ha subrayado el peso explicativo del carácter opositor o no del gobierno local respecto del central, indicando que cuanto menor sea el acceso del sistema político local al gobierno central más posibilidades habrá de que se abra la participación institucional, y viceversa (Navarro 2002). Se ha destacado el peso de la cultura política y la acción de la ciudadanía (Avritzer 2002, Ford 2009, Chávez 2005, Schneider 2007). Y las relaciones entre los principales actores del sistema político, las luchas entre ellos y/o su capacidad para generar consensos también se han considerado factores relevantes (Font y Blanco 2004, Goldfrank 2006, Veneciano 2005). En este trabajo nos centraremos en el análisis de la influencia de estos cuatro factores, que consideramos centrales en el modelado de la forma y el alcance de las instituciones participativas (aunque no agotan el modelo explicativo). Estos son: la voluntad política y la demanda ciudadana; el color político del gobierno local; la polarización y dispersión/capacidad de negociación del sistema de partidos políticos; y el grado de acceso al gobierno central.

El artículo se estructura del siguiente modo: (i) se presenta una tipología de la participación ciudadana institucional; (ii) se plantean los factores explicativos; (iii) se caracterizan los casos (Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich), y, a continuación, se analizan transversalmente los factores seleccionados para el análisis; finalmente, (iv) se presentan las conclusiones y futuras líneas de investigación.

## **1. La participación ciudadana institucional (PCI): hacia una tipología**

Sostenemos que el diseño <sup>1</sup> que asume la PCI define a priori el modelo, más o menos explícito, más o menos intencional, de acceso formal a los mecanismos de consulta y decisión colectiva por parte de grupos, asociaciones y ciudadanos. Sin embargo, aún considerando la importancia del diseño institucional, debemos subrayar que son las prácticas sociales y políticas las que mayor peso tendrán sobre las consecuencias de la participación en términos de profundización de la democracia, incremento o no de la legitimidad y resolución (democrática o no) de los conflictos. Una institución participativa puede derivar en prácticas clientelares o en el fortalecimiento del gobierno central. Viceversa, un proceso iniciado “de compromiso” entre distintos actores con visiones opuestas puede otorgar más poder a la ciudadanía y fortalecer el rendimiento de cuentas. En definitiva, queremos subrayar que el formato participativo no es el único elemento que hace que un proceso o mecanismo sea verdaderamente influyente.

La tipología que aquí presentamos no desconoce los aportes realizados por otros autores (ver Gyford 1991, Burns, Hambleton y Hogget 1994; Stewart 2001; Colino, Del Pino, Ramio y Salvador 2003, entre otros) pero sí busca proporcionar una visión más completa de los mecanismos como

---

<sup>1</sup> Muchas veces al hablar de diseño institucional se presupone que el objeto creado responde total y absolutamente a la racionalidad del “diseñador”, es decir, a un plan preconcebido e intencional por parte de uno o varios actores. Pero como bien señala Goodin normalmente no existe un único diseño ni un único diseñador y más bien se trata de intentos localizados de diseño parcial que se van superponiendo entre sí. Con este espíritu utilizamos este término. Ver Goodin 1996.

intentar aunar los criterios de clasificación<sup>2</sup>.

En este sentido, proponemos diferenciar entre experiencias participativas atendiendo a cinco aspectos:

- **El sujeto de la participación:** puede ser el habitante de la zona, los electores, asociaciones de la sociedad civil o cuerpos semi-representativos. Estos últimos pueden ser nombrados por el poder político, establecidos por la ley o electos por los ciudadanos.
- **El objeto de la participación:** incluye un amplio abanico que va desde vetar leyes o promoverlas a recibir información o debatir sobre políticas en marcha o sobre aspectos de políticas en sectores diversos (educación, urbanismo, servicios públicos, etc.)
- **El tipo de participación:** puede ser pasiva y limitarse a recibir información en un acto público; puede implicar deliberación sin toma de decisiones; puede incluir esta toma de decisiones o incluso la participación de la ciudadanía en la coestión de servicios públicos.
- **El origen de la convocatoria:** iniciada por ley (que obligue a realizar audiencias públicas o auditorías ciudadanas, por ejemplo); puede ser propuesta por el gobierno o el consejo deliberante (foros ciudadanos); o iniciada por los mismos ciudadanos (cuando existen mecanismos de democracia directa susceptibles de ser activados por la ciudadanía, como por ejemplo la iniciativa ciudadana)
- **Los objetivos o resultados:** pueden ser informativos y/o consultivos o vinculantes; el último caso, cuando implican la toma de decisiones que deben ser acatadas por el gobierno.

Las combinaciones que derivan de esta clasificación son múltiples. Con la intención de simplificar el enfoque con un modelo que permita el análisis empírico, postulamos que el alcance de las instituciones participativas se mueve en una escala que va del fortalecimiento de las instituciones de la democracia representativa sin alterarlas al establecimiento (idealmente) de una democracia directa y, en la práctica, de un sistema en que la ciudadanía adquiere mayor autonomía y peso como un actor político con capacidad para definir la agenda política. La tabla 1 muestra la diversidad y distancia entre los mecanismos que suelen incluirse bajo el paraguas de la “democracia participativa”. Los mismos se articulan de muy diferentes maneras con las instituciones representativas, desde un perfecto complemento (una auditoría ciudadana) hasta la rearticulación que coloca la decisión ciudadana como detentadora última de la soberanía (un referéndum constitucional). Así, la participación ciudadana institucional funciona como un mecanismo de rendición de cuentas (cuando se convoca a los ciudadanos para dar información sobre la gestión pública sin establecer mecanismos de deliberación y toma de decisiones); puede funcionar como un mecanismo para acortar distancias entre actuaciones públicas y preferencias ciudadanas cuando el gobierno convoca a la ciudadanía para saber su opinión (aún cuando se trate de consultas no vinculantes) o generar debate y fortalecer el espacio público; pero también puede funcionar como un mecanismo de control político (cuando el gobierno convoca y nombra a los representantes) o una fachada de legitimación (cuando las decisiones ciudadanas no son tenidas en cuenta); también hay instrumentos que otorgan mucho poder a la ciudadanía (mecanismos de toma de decisiones vinculantes activados por ley o susceptibles de ser activados por la misma ciudadanía mediante la recolección de firmas y el posterior llamado a referéndum). El origen de la convocatoria, esto es, quién tiene el poder para activar una institución de participación ciudadana, juega un rol determinante en tanto y en cuanto los instrumentos que se establecen por ley escapan al control político otorgando un poder formal e institucionalizado a la ciudadanía mientras que cuando responden a llamados de los gobiernos o consejos quedan sujetos a los avatares políticos y pueden ser más susceptibles a la manipulación.

---

2 Para ver más detalles acerca de la comparación con la literatura precedente y sus aportes ver Schneider y Welp, Alacip, 2009.

Tabla 1: Caracterización de mecanismos de democracia participativa

| Mecanismo                                                    | Sujeto                                                   | Tipo de participación | Origen de la convocatoria                                                   | Resultado/                                                                                            | Instrucciones                                                           |
|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Rendición de cuentas                                         | Ciudadanía<br>Asociaciones                               | Pasiva                | Solicitada por la ciudadanía; por ley; convocada por el gobierno            | Transparencia<br>Publicidad de las acciones de gobierno                                               | Audiencias públicas<br><u>Auditores</u> ciudadanos<br>Cabildos abiertos |
| Consulta y/o deliberación (puede incluir toma de decisiones) | Ciudadanía<br>Asociaciones                               | Reactiva/<br>Activa   | Solicitada por la ciudadanía; por ley; convocada por el gobierno            | Decisión consultiva o vinculante; con efecto sobre asuntos puntuales (por ejemplo, % del presupuesto) | Presupuestos participativos                                             |
|                                                              | Cuerpos creados especialmente electos por los ciudadanos |                       |                                                                             |                                                                                                       | Consejos y comisiones vecinales                                         |
|                                                              | Nombrados por el gobierno                                |                       |                                                                             |                                                                                                       |                                                                         |
| Toma de decisiones en las urnas <sup>1</sup>                 | Ciudadanía                                               | Reactiva              | Gobierno, ley                                                               | Consultiva o vinculante                                                                               | Referéndum facultativo; <u>R. obligatorio</u>                           |
|                                                              |                                                          | Activa                | Ciudadanía                                                                  | Vinculante                                                                                            | <u>Referendum</u> abrogativo; iniciativa ciudadana                      |
| Cogestión                                                    | Ciudadanía<br>Asociaciones                               | Activa                | Los servicios a cogestionar suelen ser a propuesta del Gobierno o por leyes | Responsabilidad compartida                                                                            | Variados formatos según el servicio                                     |

Fuente: Elaboración propia

1 Nos referimos estrictamente a la intervención directa de la ciudadanía más allá de los procesos de elección de representantes.

## 2. Actores e instituciones, un modelo explicativo

Eisinger (1973) señala que la “estructura de oportunidades políticas”, esto es, elementos tales como la estructura institucional formal o el grado de concentración y centralización del poder, puede obstruir o facilitar la intervención ciudadana en la persecución de determinados objetivos políticos. Así, cuanto más abierto sea el sistema más permeable será a las necesidades ciudadanas mientras cuanto más cerrado o concentrado esté el poder formal menos huecos habrá para la innovación. Tarrow (1994) ha agregado otros factores, no necesariamente formales, como el acceso a la participación, los cambios en los alineamientos políticos o la disponibilidad de aliados influyentes que ofrecen incentivos para que el sistema se transforme. Actualmente, los instrumentos de democracia participativa han ganado una valoración muy positiva, por lo que actualmente se vive una ola de experiencias para promoverla (Seele y Peruzzotti 2009, Mascareño 2008, Goldfrank 2006). Si nuestro punto de partida es que hay una expansión de experiencias participativas – cualquiera sea la orientación ideológica del gobierno– otros factores condicionarían la forma y el alcance que estas instituciones adquieren. Exploraremos las siguientes:

- **Voluntad política-demanda ciudadana:** cuando existe voluntad política (top down) o una fuerte demanda ciudadana de participación (bottom up) habrá más posibilidades de que los mecanismos participativos sean innovadores. Si logran consolidarse, las instituciones participativas originadas desde arriba tenderán a ser más limitadas (consultiva,

convocada por el gobierno), mientras las generadas por demanda ciudadana, si logran institucionalizarse, tenderán a ser reglamentadas por ley y con mayor capacidad de decisión;

- **Color político del gobierno local:** gobiernos conservadores tenderán a aprobar mecanismos participativos orientados a incrementar la transparencia y la eficiencia (excluyendo la deliberación y la decisión vinculante) mientras gobiernos progresistas tenderían a incluir mecanismos deliberativos (aunque no necesariamente vinculantes);
- **Institucionalización del sistema de partidos/capacidad de negociación entre actores:** no sólo el tipo de participación promovida sino también el control sobre la misma está condicionado por variables contextuales. En contextos en que las instituciones de participación ciudadana son promovidas por el gobierno y los partidos están relativamente institucionalizados, es de prever que los mecanismos serán restringidos y/o controlados por los partidos políticos (los partidos no tendrán incentivos para ceder poder a la ciudadanía y a la vez estos estarán más legitimados para liderar los procesos políticos). Una situación intermedia genera mejores condiciones para una PCI ampliada, mientras altos grados de conflicto pueden poner en riesgo la consolidación de instituciones participativas.
- **Grado de acceso al gobierno central:** Voluntad política, apoyo ciudadano en el nivel local y un gobierno de signo político diferente en el nivel nacional estimulan la institucionalización de la participación ciudadana. Mientras la falta de recursos que suele resultar del enfrentamiento entre el gobierno central y el local puede afectar seriamente el proceso de descentralización, en algunas ocasiones esto puede incentivar a los gobiernos locales a abrir espacios de participación ciudadana para incrementar su legitimidad y su poder/capacidad de negociación.

### 3. La participación ciudadana institucional en cuatro contextos

Los cuatro casos<sup>3</sup> analizados muestran semejanzas y diferencias en cuanto a la forma y alcance de la participación y también en cuanto a las condiciones en que la misma se ha desarrollado. La PCI en Buenos Aires, Montevideo y Barcelona presenta una gran diversidad de instituciones, con diferentes niveles de institucionalización, participación y capacidad de influencia en la toma de decisiones mientras Zurich se caracteriza por un consolidado sistema de democracia semi-directa (o semi-representativa, según donde quiera ponerse el énfasis) basado en el referéndum y la iniciativa ciudadana, ampliamente utilizados<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta la tabla 1, podemos decir que en Buenos Aires hay mecanismos orientados a incrementar la transparencia, la deliberación y consulta, y también a la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Con la excepción de los mecanismos de democracia directa (que pueden ser iniciados por la ciudadanía) y los Consejos Consultivos Honorarios (convocados y organizados según la ley de Comunas) el resto de las experiencias han sido convocadas por el gobierno municipal poniendo en evidencia la fragilidad de un mecanismo que depende de la voluntad política (presupuestos participativos convocados desde 2002; Plan de Prevención del delito, Plan estratégico de la Ciudad, Audiencias Públicas, Consejo Social y Económico, entre otros). Los distintos mecanismos permiten la participación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil. Con la excepción de los mecanismos de democracia directa (que hasta la actualidad no han tenido éxito en ninguna ocasión) y los presupuestos participativos (que desde el 2006 a esta parte han disminuido mucho su incidencia y caudal participativo) los instrumentos de participación utilizados son de carácter consultivo y sus decisiones no vinculantes.

3 Los datos primarios acerca de los cuatro casos que aquí se presenta son producto del trabajo de campo de casi 10 años de cada una de las autoras. La comparación adquiere relevancia al tratarse de dos casos pioneros a ambos lados del Atlántico en participación ciudadana local (como Barcelona y Montevideo), un caso europeo estandarte de la participación directa (Zurich) y otro, latinoamericano (Buenos Aires), de ingreso tardío al concierto de las ciudades con mecanismos de participación pero con una riqueza notable en relación a la demanda ciudadana, la variedad normativa en esta materia y a la gran conflictividad política.

4 Por un análisis detallado de los casos y tablas detallada de las instituciones y prácticas véase Schneider y Welp 2009.

En Montevideo, al igual que Buenos Aires, también se encuentra un amplio espectro de instituciones, aunque en este caso no se incluyen mecanismos de democracia directa susceptibles de ser activados por la ciudadanía. Por otro lado en Montevideo la descentralización ha consolidado los espacios semirepresentativos de participación (Consejos vecinales). Durante la primera etapa de impulso descentralizador, la participación ciudadana tuvo un rol destacado en numerosas asambleas deliberativas, principalmente de discusión del presupuesto municipal quinquenal. Los planes quinquenales, la agenda Montevideo, el presupuesto participativo o los cuatro foros ciudadanos realizados hasta el momento son algunos de los procesos que evidencian el rol asumido por la ciudadanía. El desgaste, más que en los espacios de participación ciudadana en general (el presupuesto participativo ha incrementado sus participantes en los últimos años) proviene de los espacios semirepresentativos o Consejos Vecinales. El principal órgano político de los Centros Comunales Zonales en que se halla dividida la ciudad, la junta vecinal, es designado por el gobierno local (de los cinco miembros de la junta tres son electos por el partido en el gobierno de la ciudad y los otros dos por el/los partido/s de oposición). En cambio, el órgano consultivo y ciudadano, electo mediante sufragio en cada distrito no tiene poder más allá de hacer sugerencias no siempre tenidas en cuenta, lo que ha generado un proceso de deslegitimación dado el rol limitado de los consejos, que incluso a llegado a chocar con otras instituciones como los presupuestos participativos. Como en Buenos Aires, ciudadanos y asociaciones son convocados a participar. Mientras los consejos vecinales están regulados por normas locales, institucionalizados y consolidados, otras experiencias tales como las asambleas de vecinos, presupuestos participativos y planes de desarrollo zonal o quinquenal dependen de la convocatoria del gobierno. En todos los casos (con la excepción de la elección a representantes para los Consejos vecinales) los resultados de la deliberación son no vinculantes. Pese a la semejanza entre los dos casos mencionados, cabe destacar que en Montevideo la descentralización participativa ha avanzado y se ha desarrollado de forma más sistemática y ordenada que en Buenos Aires, adonde avances y retrocesos se combinan en un escenario caracterizado sobre todo por el conflicto político.

También Barcelona muestra un amplio espectro de mecanismos participativos en los cuatro niveles definidos en nuestra tabla 1. Mecanismos tales como el Consejo de la Ciudad, los Sectoriales o los Ciudadanos tanto generales como de Distrito son convocados por el alcalde y están específicamente regulados por las normas de participación del 2002. La mayoría de los mecanismos (Consejo de Ciudad, los Consejos Ciudadanos y Sectoriales de distritos, las Audiencias públicas, las Consultas, Peticiones y/o Iniciativas ciudadanas y variadas experiencias de cogestión), con la excepción de las Memorias Participativas puestas en práctica en los Planes de Actuación Municipal y Distrital, son activados por el poder político, y se orientan a asociaciones más que a ciudadanos y son de carácter preferentemente consultivo/deliberativo más que decisorio.

En Zurich, como ya hemos señalado, los instrumentos participativos por excelencia son los mecanismos de democracia directa tales como el referéndum obligatorio (iniciado porque así lo determina la ley ante determinadas circunstancias) o el referéndum abrogativo (para vetar leyes aprobadas por el Consejo deliberante) y la iniciativa ciudadana (iniciadas por la ciudadanía siguiendo requisitos tales como obtener un número de firmas de apoyo en un determinado período de tiempo). Estos mecanismos han sido intensamente utilizados (hubo 162 referendos entre 1990 y 2009) y sus decisiones son siempre e indefectiblemente vinculantes.

¿En qué medida el contexto político explica estos resultados?

### **3.1 El origen de la participación: voluntad política y/o demanda ciudadana**

El reclamo de una mayor participación por parte de grupos organizados de la sociedad civil ha tenido un rol importante en el origen de la PCI. En Zurich, la histórica presencia de los institutos de participación ciudadana –mecanismos de democracia directa, con carácter vinculante y susceptibles

de ser activados por mandato constitucional o por la ciudadanía— se remonta al siglo XIX. La existencia de distintos poderes en competencia condujo a un sistema de contrapesos en el que la ciudadanía ha conservado una porción importante de poder para vetar y promover leyes. El nivel de institucionalización de los espacios de participación ciudadana garantizan su propia supervivencia. Dado el poder de la ciudadanía, ni el gobierno ni los partidos pueden alejarse de las preferencias de los ciudadanos.

En el caso de Barcelona, la descentralización y la participación tomó forma en 1982, cuando la coalición de izquierdas del PSC-PSUC en el gobierno impulsó la reforma política y administrativa de la ciudad. El fuerte liderazgo del entonces alcalde Pasqual Maragall, su cercanía a los movimientos vecinales y asociativos, y las demandas de mayor participación de las organizaciones nucleadas en la Federación de Vecinos propulsaron el origen de la participación institucional. Muchos de estos dirigentes sociales y vecinalistas asumieron cargos de gestión en el nuevo gobierno y se convirtieron en promotores de la participación

En Montevideo, tanto la descentralización como la promoción de la participación ciudadana fueron un resultado del acceso del Frente Amplio (FA) al gobierno de la ciudad, en 1990. Durante su campaña, el futuro intendente, Tabaré Vázquez, planteó que la descentralización era una estrategia para mejorar la gestión y renovar la democracia, combinando los objetivos de eficiencia de la gestión con la intención de mejorar la calidad de la democracia en la ciudad. Años más tarde también promovería la descentralización del país desde el gobierno nacional. La voluntad política fue decisiva en este caso aunque, como veremos más adelante, la fuerza de los partidos políticos operaría como un fuerte condicionante de la forma y alcance que adquiriría las instituciones participativas.

En Buenos Aires, en cambio, la presión de la sociedad civil fue mayor que la voluntad política, al menos, en los orígenes del proceso. Las organizaciones no gubernamentales, tanto el movimiento vecinal como urbano, fueron actores insoslayables a la hora de explicar la reforma del status jurídico y político de la ciudad ocurrida en 1996, logrando la inclusión de numerosos mecanismos participativos como de derechos y garantías. Una vez establecidos, las organizaciones civiles reclamaron —aunque con menor éxito— la postergada Ley de Comunas que acentuaba la descentralización iniciada y la participación territorial (que por ausencia de voluntad política tardó diez años en ser votada por el Consejo Deliberante). La experiencia más importante del período fue la del presupuesto participativo, introducido en 2002, buscando dar respuesta a la profunda crisis de legitimidad desatada a fines de 2001 y llevada adelante en el contexto de cientos de asambleas barriales espontáneas que reclaman mayor control ciudadano en los asuntos de gobierno.

### **3.2 Color político del gobierno local**

Tanto en Barcelona como en las dos ciudades rioplatenses (aunque en menor medida en Buenos Aires), el color político en general parece influir en el surgimiento y desarrollo de los diseños participativos. En Barcelona, el partido socialista catalán en alianza con fuerzas de izquierda promueve desde los inicios de la democracia la injerencia ciudadana en los asuntos de gobierno. Aunque la ciudad catalana no ofrece mucha variación ya que desde aquél entonces hasta la actualidad ha venido gobernando el partido socialista, sus socios a la izquierda del espectro ideológico han aportado un matiz al diseño al desarrollar una serie de consejos sectoriales de todo tipo definiendo la gran base asociativa del modelo. En Buenos Aires, un entonces flamante partido de centro izquierda (Frepasso) fue el que -en 1996- ejerció inicialmente el liderazgo de las principales reformas en materia de participación<sup>5</sup>. Pero luego, y a diferencia de Barcelona, no será un partido de izquierda sino de centro (el Radical que gobernará hasta 1999) el encargado de impulsar desde el Ejecutivo y sin consenso político los mecanismos de participación. Posteriormente, el continuo conflicto político y la creciente fragmentación de partidos impedirá el despliegue de los mismos

<sup>5</sup> El Frepasso tuvo un rol central (y fue la fuerza mayoritaria) en los debates de la Convención Estatuyente del 96 que diera origen a un Estatuto de la Ciudad de avanzada en materia de participación.

hasta el 2005, cuando una legislatura con mayoría de fuerzas de derecha, aprueba la Ley de Comunas destinada a impulsar nuevamente la descentralización y la participación en el territorio. Sin embargo, estas mismas fuerzas de derecha que gobiernan el ejecutivo desde el 2007 son las que han impedido su aplicación y quitado sustento político al Presupuesto Participativo que se ejecuta desde el 2002.

En Montevideo el triunfo electoral del Frente Amplio cambió definitivamente el escenario político uruguayo, dominado desde mediados del siglo XIX hasta los años ochenta del siglo XX por los dos partidos tradicionales, el Partido Nacional (blancos) y el Partido Colorado. Aunque existía relativo consenso entre los partidos en torno a las ventajas y la necesidad de descentralizar la ciudad de Montevideo, puede decirse que el FA convirtió esta propuesta en un eje de su campaña electoral y comenzó a desarrollar estas políticas a pocos días de asumir el gobierno.

En Zurich las instituciones de participación ciudadana no parecen ser afectadas por el color político del partido en el gobierno. Cada uno de los nueve miembros del ejecutivo es elegido directamente, y ningún partido concentra las preferencias de voto, por lo que coexisten distintos partidos en el gobierno. La ciudad ha sido gobernada tanto por partidos de izquierda como de derecha, incluyendo al partidos verde, partidos menores y candidatos independientes sin afiliación alguna, sin que ninguno de ellos haya promovido o defendido una opción diferente en cuanto a las instituciones participativas. La democracia directa crea un espacio institucionalizado para resolver los conflictos.

### **3.3 Institucionalización de los partidos: negociación y conflicto**

La conflictividad del sistema político, la alta fragmentación partidaria y por ende la imposibilidad de consensuar políticas y el escaso poder real otorgado a u obtenido por la ciudadanía a través de los mecanismos de PCI condujo al bloqueo del todo proceso en Buenos Aires. Mientras, en Montevideo y Barcelona el control de los partidos y gobiernos resultó en una participación ciudadana limitada y condicionada y en el caso catalán, excesivamente burocratizada.

En Montevideo, partidos institucionalizados (blancos, colorados y el incipiente Frente Amplio) se enfrentaron durante el proceso de descentralización participativa en torno a ejes tales como la división de los distritos, el poder otorgado a la ciudadanía o los mecanismos de elección de representantes. Sin embargo, a diferencia de Buenos Aires, la distribución de poder y la estructura de negociación y acuerdos condujo a una solución negociada que explica en parte el escaso poder otorgado a la ciudadanía en la toma de decisiones directas. Podría decirse que la descentralización avanzó más rápido que las instituciones participativas y que estas últimas no lograron superar el control de los partidos políticos, que mantuvieron su rol dominante en la política uruguaya.

En Barcelona, el escenario es semejante en lo que hace a la elección de los representantes políticos distritales donde aún no se ejerce la elección directa y a la creciente dificultad de la ciudadanía para decidir sobre aspectos importantes del presente y el futuro de la ciudad. La frustración en el caso catalán podría ser menor por la elevada institucionalización del proceso, pero su contracara podría revelar una cierta esclerosis y burocratización de la participación. Asimismo, podría estar generando una mayor cantidad de excluidos de ciertos espacios de participación al ser las asociaciones intervinientes avaladas por el gobierno. El riesgo de la cooptación de las instituciones mediante la política de subsidios estatal puede poner en tela de juicio el proceso participativo.

Zurich muestra una experiencia diferente dado que los partidos son numerosos y comparten porciones de poder sin que ninguno sea determinante en la vida política. Su grado intermedio de institucionalización los incorpora como un actor más en el juego político, con poder suficiente para tomar decisiones pero también sometido a la voluntad popular si estas decisiones no son avaladas

por la ciudadanía y obligado a las negociaciones entre partidos.

### **3.4 Acceso al gobierno central**

Si la existencia de conflicto político entre el gobierno local y el central (en Montevideo, Buenos Aires y Barcelona, al inicio del proceso eran de distinto color político) puede reforzar la apuesta del gobierno local por la descentralización, el grado de fragmentación al interior del gobierno pone en juego los alcances de la misma y especialmente los alcances de la participación ciudadana. Como vimos, en Buenos Aires, el Partido Radical y el Frepaso motorizaron los principales cambios en esta materia en un contexto de fuerte oposición política respecto del gobierno nacional. En Barcelona, el Partido Socialista en alianza con fuerzas de izquierda, también en oposición política tanto al gobierno central como al autonómico, fue quién abrió los caminos de la descentralización y la participación. En Montevideo, fue el Frente Amplio, con el gobierno nacional de un partido opositor (primero blancos y luego colorados) quien motorizó una gran reforma y modernización participativa.

Por el contrario, cuando existe una correspondencia positiva o al menos cercanía ideológica entre el gobierno local y central, estos procesos parecen ralentizarse o bien detenerse: otra vez en Buenos Aires, Montevideo y un poco menos, Barcelona- ello puede advertirse. Asimismo, el caso porteño demuestra que la participación espontánea y la demanda de participación institucionalizada puede ser el resultado de una profunda crisis política más que la consecuencia del convencimiento de las clases dirigentes sobre los beneficios de profundizar la democracia local. La crisis política es aquí la clave más que el afán democratizador de las elites políticas.

En Zürich se observa una desconcentración administrativa con fuertes elementos de participación ciudadana que se ha consolidado a lo largo del tiempo. La pregunta crucial parece radicar más bien en las razones por las que este sistema ha sobrevivido a los intentos centralizadores. Esto es, mientras en los otros tres casos analizados hubo un proceso centralizador durante los siglos XIX y XX frente al que se reacciona ahora con la descentralización en general y también con la descentralización de la ciudad, en Suiza el debate actual pasa por la coordinación entre distintos niveles de gobierno en un intrincado mapa de corresponsabilidades. La participación ciudadana se orienta a definiciones políticas de envergadura (veto o ratificación de leyes y propuesta legislativas). No se trata de debatir el destino de un monto por lo común muy limitado del presupuesto sino de tener el poder para frenar la inversión más grande prevista por las autoridades.

## **4. Conclusiones**

Una primera sugerencia a la que conduce el estudio comparado indica que el diseño de la participación institucional en los cuatro casos ha dado a luz instituciones limitadas en sus alcances o niveles de incidencia y en general, controladas por los poderes políticos.

En Buenos Aires un amplio y rico espectro de mecanismos amparados en una normativa progresista en la materia no ha logrado sin embargo canalizar institucionalmente las demandas ni el descontento ciudadano que se percibe fuertemente a partir de la crisis del 2001. Por su parte, los partidos políticos y los representantes no han sido capaces de generar acuerdos que permitan hacer avanzar la descentralización -aún habiendo votado la Ley encargada de promoverla-. La descentralización territorial sigue siendo la gran cuenta pendiente. Así y todo, a lo largo de más de una década, los partidos de orientación centro o centro izquierda han demostrado -aunque en ocasiones tibiamente o motivados por fines oportunistas- más voluntad de profundizar en el proceso que los de derecha.

En Montevideo ha habido un avance notable del proceso de descentralización mientras la participación ciudadana ha sido condicionada y limitada por los acuerdos entre el Frente Amplio y los partidos políticos de la oposición. El inicio de la descentralización, con la llegada del Frente



Amplio al gobierno de la ciudad, sirvió para canalizar el descontento de la ciudadanía de la capital con las políticas (neoliberales) del gobierno nacional. Una serie de encuentros de debate y discusión alimentaron el proceso y condujeron directa o indirectamente a mostrar la capacidad de gestión del FA, hasta catapultarlo al gobierno nacional en 2004. Por otro lado, la oposición de los partidos tradicionales, blancos y colorados, poco a poco se fue resolviendo en un esquema de negociación que ha debilitado el alcance de la participación ciudadana privilegiando a los partidos políticos. Los primeros años de la descentralización contribuyeron a mejorar las condiciones de vida en la ciudad. Sin embargo, el debate hoy se da en torno a la medida en que el control de los partidos políticos, las limitaciones de los espacios de participación vinculantes (los presupuestos participativos, mediante los que se deciden cuestiones meramente administrativas) y el descontento con otros espacios de participación (los consejos vecinales elegidos por la ciudadanía cuyo poder es consultivo mientras es vinculante el de las juntas vecinales nombradas por el intendente y los partidos) puede ser superado o supondrá un serio condicionante al futuro de la participación ciudadana.

En Barcelona también ha predominado un impulso a la participación ciudadana de tipo consultiva y sectorial, que privilegia a las asociaciones y que otorga una considerable discrecionalidad al gobierno y/o a los partidos para decidir quienes integrarán algunos de estos espacios. Barcelona tiene en común con la experiencia de Montevideo el que el proceso de descentralización y la participación ciudadana fueron iniciados desde arriba, por gobiernos de izquierda que obtuvieron el gobierno de la ciudad, con un gran apoyo de sus bases sociales y desde allí promovieron una gestión profundamente innovadora en sus inicios. Los resultados positivos de aquella gestión contribuyeron en buena medida a incrementar la credibilidad de estos partidos, que trazaron una línea divisoria con un pasado más radical para presentarse como una opción de gobierno fiable para amplios sectores de la sociedad. El FA llegó a la presidencia de la nación con el aval de la gestión en Montevideo y en Barcelona la coalición de izquierda llegó al gobierno de la Generalitat de Catalunya, luego de más de dos décadas de ser bastión de la oposición, ayudado por la buena y continuada gestión en la ciudad.

Curiosamente, en el único caso en el que ha habido desconcentración administrativa pero no política es en el que se ha consolidado un mayor nivel de institucionalización para la participación ciudadana, que a su vez, opera regularmente tanto proponiendo leyes como derogando aquellas aprobadas por el órgano legislativo. Este caso, que combina fragmentación partidaria pero con considerables niveles de consenso (además de mecanismos que “fuerzan” al consenso, ya que los actores no pueden jugar solos) y una elevada participación ciudadana llama la atención sobre una tercera variable, la relación entre los partidos políticos y la participación ciudadana. El análisis comparado sugiere que cuando los partidos lideran la descentralización política sin un rol destacado asignado o tomado por la ciudadanía el resultado será una participación consultiva mientras los nuevos órganos de decisión permanecerán en manos de los viejos actores de la democracia representativa. Si la existencia de conflicto político entre el gobierno local y el central (en Barcelona, Buenos Aires y Montevideo, al inicio del proceso ambos gobiernos eran de distinto color político) puede reforzar la apuesta del gobierno local por la descentralización, el grado de fragmentación al interior del gobierno pone en juego los alcances de la misma y especialmente los alcances de la participación ciudadana.

La conflictividad del sistema y el escaso poder formal otorgado a u obtenido por la ciudadanía condujo al bloqueo del proceso en Buenos Aires mientras en Montevideo y Barcelona el control de los partidos y gobiernos y su excesiva base asociativa, resultó en una participación ciudadana muy condicionada y algo esclerotizada. En los tres casos mencionados más arriba y también en Zurich, el reclamo de una mayor participación por parte de grupos organizados de la sociedad civil ha tenido un rol importante. Aunque en Buenos Aires, una vez disipado lo peor de la crisis, la demanda ciudadana no logró alcanzar sus objetivos. En Zurich, el alto nivel de institucionalización de los espacios de participación ciudadana garantizan la propia supervivencia de esta capacidad. Dado el poder de la ciudadanía, ni el gobierno ni los partidos pueden alejarse de las preferencias de los

ciudadanos.

El análisis de un mayor número de experiencias permitirá contrastar estas conclusiones y profundizar en la comprensión de los procesos participativos. La democracia participativa debe analizarse en el contexto de las teorías clásicas de distribución de poder. Ampliar los estudios de la sociedad civil y el sistema de partidos contribuirá a profundizar en la comprensión de nuestras democracias.

## 5. Referencias

AVRITZER, L., *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

BORGE, R., COLOMBO, C. y WELP, Y., "Online and offline participation at the local level. A quantitative analysis of the Catalan municipalities" in *Information, Communication & Society*, Volume 12, Issue 6 September, 2009. Una versión en castellano es accesible en: [http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/borge\\_colombo\\_welp.pdf](http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/borge_colombo_welp.pdf)

COLINO, C. y DEL PINO, E., "Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales". Paper presentado en las II Jornadas de Sociología Política, UNED, Madrid. 11-12 septiembre, 2004.

CHÁVEZ, Daniel, "Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno", en Daniel Chavez, Patrick Barrett and César A. Rodríguez Garavito (eds) *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2005.

EISINGER, P. "The Conditions of Political Protest Behaviour in American Cities," *American Political Science Review*, No. 67 (1), March, 1973, pp. 11-28.

FONT, J & BLANCO, I., "¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", Ponencia presentada en IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.

FORD, Alberto, "¿Para qué sirve una política participativa? Un balance del Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2008". Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional De Ciencia Política "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder", organizado por SAAP-UNL-UCSF. Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009. Descargado de: <http://sites.google.com/site/profesorlbertoford/produccion-academica>

GOLDFRANK, Benjamin, "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, 26 n° 2, 2006.

GOLDFRANK, Benjamin, "Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting", en Shah (ed), *Participatory Budgeting*, The World Bank, 2007.

GOODIN, R. *Teoría del Diseño Institucional*, México, Gedisa, 1996.

MASCAREÑO, Carlos, "Descentralización y Democracia en América Latina: ¿Una relación directa?", Working Paper n°23, The University of Maryland, 2008.

NAVARRO YAÑEZ, CJ., *Democracia Asociativa y Oportunismo Político: la política de*

participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1996), Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

SCHNEIDER, C. "La Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales: Contexto Político y Cultura Política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona" Tesis Doctoral, UPF, Barcelona, 2007.

SCHNEIDER y WELP, "La descentralización y la participación local en perspectiva comparada. Un análisis de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich", XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología: Latinoamérica Interrogada, 31/08 – 4/10, Buenos Aires, 2009.

SEELE, y PERUZOTTI, Participatory Innovations and Representative Democracy in Latin America (Woodrow Wilson Press/Johns Hopkins UP, 2009).

STOKER, et al., Transforming Local Governance: from Thatcherism to New Labour. Haudmill, Palgrave MacMillian, 2004.

TARROW, S. El Poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, (1997) Madrid: Alianza, 1994.

VENEZIANO ESPERON, A. Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo. INAP, 2005.

WALLISER, A., Participación y Ciudad, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 2003.

## **“A reflexão sociológica sobre a ditadura militar brasileira e latino-americana”**

*José Antonio Spinelli*  
spinellih@uol.com.br

Professor Associado II - Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal/Brasil

É bastante vasta a literatura que procura caracterizar o regime implantado no Brasil em 1964; nela podem se encontrar algumas correntes dominantes de interpretação, dentre as quais se destacam as seguintes: 1) o enfoque funcionalista ou organizacional; 2) o do Estado de segurança nacional; 3) o enfoque gramsciano; 4) o enfoque fundado nas estruturas do modo de produção e 5) o do autoritarismo-burocrático. Esses vários enfoques nem sempre se excluem mutuamente; às vezes se interpenetram ou se confundem, embora haja limites para isso: por exemplo, é quase inconcebível que o enfoque funcionalista-organizacional seja contaminado pelo enfoque fundado nas estruturas do modo de produção ou vice-versa.

Vai-se procurar caracterizar cada uma dessas abordagens em suas linhas gerais, embora se incorra no risco de cair em certa esquematização.

### **1. O enfoque funcionalista/organizacional**

Os autores que representam a corrente interpretativa do enfoque funcionalista/organizacional se particularizam por tomar como foco de análise partes do sistema social e, então, encará-las como unidades fechadas e auto-suficientes, quer se trate do “sistema político” ou de uma “organização complexa”. Segundo um dos expoentes dessa linha de interpretação, sua metodologia “consiste em tomar a organização [mas poderia ser o subsistema político ou qualquer outro - J.A.S.] e não o sistema inclusivo ou partes dele, como a unidade de análise”.

Embora essa perspectiva não exclua, em princípio, a referência ao “contexto ambiental” e suas relações recíprocas com a organização, Coelho é bastante claro em sua ênfase na organização como um ente que disputa recursos escassos no espaço social, que persegue seus próprios objetivos e que tem uma eficácia própria definida segundo parâmetros internos à organização.

Dados esses pressupostos, a intervenção militar em 1964 passa a ser explicada por fatores organizacionais: a liderança militar interveio porque estavam localizados na sociedade os fatores de desagregação que atingiam a organização militar. Nesse sentido, expurgar as “minorias trêfegas” situadas dentro da organização era insuficiente. Fatos como a revolta dos sargentos em 1963 ou a mobilização de praças da Armada em 1964 eram apenas o indício mais evidente de uma desagregação que tinha origem na sociedade civil.

Por isso, como nos anos 30, era preciso impor a política do Exército. Mas, para tal fazia-se necessário alcançar um elevado grau de coesão interna, papel a ser desempenhado pela doutrina de segurança nacional: sua eficácia advém justamente da capacidade de produzir o consenso no âmbito da força armada.

Obtido o consenso interno é possível impor, à sociedade, políticas substantivas. A doutrina de segurança, ao reafirmar os valores tradicionais do soldado, promove ao mesmo tempo sua atualização, associando-os ao tema do “desenvolvimento” e veiculando uma nova imagem referida a valores como “ciência”, “tecnologia” etc.: “a nova auto-imagem ‘empresarial’”.

Um outro aspecto da doutrina de segurança está relacionado com a imposição de um modelo

societal monolítico, com baixos níveis de competição, favorecendo a integração do militar sem riscos desagregadores para a instituição. Em tais condições, “a liderança nas Forças Armadas” produz a identificação do militar com a “elite política e social”.

Edmundo Coelho sintetiza o papel da doutrina de segurança nacional afirmando que ela “incorpora uma teoria a respeito da natureza tanto da sociedade e da organização militar, quanto da natureza das relações entre ambas. E nesta teoria, o papel das Forças Armadas é claramente definido em conexão com a Segurança e com o Desenvolvimento”.

Na síntese final, ele observa que a doutrina de segurança nacional coincide com a doutrina militar do Estado Novo e enumera seus pontos principais, entre os quais podem-se destacar os seguintes: a) a sociedade nacional deve se organizar segundo os princípios da organização militar; b) o Estado deve ser centralizado e dirigido por governos fortes, apoiados nas Forças Armadas; c) a segurança é um fator de produção necessário ao desenvolvimento; cabe à instituição militar produzi-la.

## 2. O enfoque fundado no modelo do Estado de Segurança Nacional

O padre Joseph Comblin foi um dos primeiros autores a procurar elaborar uma interpretação sistemática dos regimes militares estabelecidos na América Latina, nas décadas de 60 e 70, sob a ótica da vinculação desses regimes com a doutrina de Segurança Nacional. Segundo essa interpretação, no Estado de Segurança Nacional, “a guerra comanda a política e de certo modo absorve-a e a faz desaparecer”.

Em sua análise do sistema político, o padre Comblin começa por dizer que a “salvação da democracia” foi a razão de ser da implantação dos regimes militares e continua a ser sua fonte de legitimidade. Mas, essa democracia é definida essencialmente pela negativa: seu valor “é ser negada pelo comunismo”. Por considerarem seu regime transitório, os militares sempre reafirmam o seu compromisso com a democracia. Mas, “a futura democracia (...) não poderia ser uma volta ao passado”. Pois, a “democracia antiga (...) abriu caminho à desordem, à subversão, à anarquia e finalmente, ao marxismo”. Assim, essa suspensão transitória da democracia torna-se definitiva, um “transitório definitivo”.

O “Estado de segurança nacional” não tolera os embates que constituem o modo de ser das democracias liberais. Sua assimilação da política à arte da guerra o faz, também, rejeitar a oposição. “Numa guerra, toda e qualquer oposição ou é dirigida pelo inimigo ou então está fazendo o jogo do inimigo”. Trata-se, portanto de “uma democracia em pé de guerra”. Até o sentido da participação, à qual os militares se referem em determinados momentos, assume um significado que vem dos quartéis: trata-se de obedecer, participar “para a execução, e não para a decisão”. Esse Estado que, segundo Comblin, “merece a denominação de autoritário”, é sobretudo um Estado militar. Nele, diz o autor: “Um personagem some inteiramente de cena: o povo”. Restam as massas, “incapazes de conceber ou de querer os Objetivos Nacionais”. Nessas circunstâncias só as elites podem dirigir a nação, e entre estas últimas somente as elites militares estão habilitadas para essa grande tarefa. Por quê?

“Por dois motivos: devido à traição dos civis, que criou um problema radical de sobrevivência da nação, e devido à radicalidade da guerra atual, que requer uma direção militar”.

Os militares, de acordo com sua própria auto-imagem, são apartidários e sem vínculos de classe. Supostamente “estão unicamente a serviço da nação, à qual sacrificam suas vidas”. Mas, o autor adverte que se trata de um grupo específico de militares, de um determinado “partido militar”, aquele que venceu a guerra interna das casernas, “o partido da Doutrina de Segurança Nacional”.

Qual o caráter da nova institucionalidade implantada pelo regime? Comblin indica que seu traço

distintivo é a provisoriedade. Por um lado isto está relacionado com o declarado caráter transitório do regime. Por outro lado, tal provisoriedade revela-se instrumental, pois amplia a margem de arbítrio e de concentração do poder. A sobreposição de leis e atos de exceção torna desnecessária até mesmo a elaboração de uma nova Constituição, pois esta poderia limitar o novo poder.

“O sentido fundamental da nova institucionalidade é muito nítido: consiste em entregar a soberania do povo nas mãos do exército”.

No ápice do poder está o presidente da República. Este concentra em suas mãos não apenas o poder executivo, mas também grande soma de poderes legislativos (todo o poder legislativo nos regimes de segurança latino-americanos, com exceção do Brasil, onde esse poder é mais limitado) e o poder judiciário na área que envolve a segurança nacional, que, por sua vez, é muito ampla.

Mas a última e mais significativa característica do regime, segundo Comblin, é o exercício do poder “através de dois setores paralelos. Um deles é público: o governo e a administração; o outro é secreto: é o conjunto dos Serviços de Informação...”. Comblin conclui que a única coisa que pode limitar o poder do presidente nesse sistema é “a incapacidade ou a eventual insubordinação dos próprios Serviços de Informações”.

Os regimes de segurança nacional têm um caráter bastante específico. Embora, esparsamente, aqui e ali, Comblin refira-se ao regime como uma ditadura, ele não parece estar convencido de que esta noção capte a especificidade dos regimes latino-americanos. Também a noção de “militarismo modernizante”, utilizada por certa corrente da sociologia americana, para indicar o caminho a que estariam condenados os países subdesenvolvidos latino-americanos para modernizar suas sociedades, não lhe parece ter muito poder explicativo.

Em seguida comenta que a teoria do autoritarismo, que tem seu expoente em Juan J. Linz e seus adeptos entre os brasilianistas, aproxima os regimes latino-americanos dos regimes de Franco e Salazar, na Espanha e Portugal, respectivamente. Entre os subtipos da sociedade autoritária encontrar-se-ia a sociedade militar-burocrática. A comparação é feita com os regimes totalitários, “segundo três variantes: o pluralismo político, a ideologia e a mobilização popular”.

Enquanto o totalitarismo “exclui o pluralismo, identifica-se com uma ideologia e requer uma intensa mobilização popular”, o autoritarismo “admite um pluralismo limitado”, dispensa a ideologia e a mobilização popular. Comblin observa que entre as críticas suscitadas por esse modelo de análise destaca-se a que se refere à falta de ideologia . [A questão é o caráter mobilizador da ideologia – desenvolver]

Uma interpretação “diametralmente oposta” salienta a crise de hegemonia enfrentada pelo Estado brasileiro, o que teria exigido a intervenção das forças armadas. Essa interpretação, segundo Comblin, subordina o poder a forças econômicas. [Estaria se referindo a Eliézer? Ver suas referências]

Segundo Comblin, F. H. Cardoso tentaria aproximar as duas correntes. Aceita a tese do autoritarismo, mas “indaga qual a sociedade, qual a economia que fundam um tal sistema autoritário numa sociedade dependente”. E, por fim, Cardoso “insinua que seria necessário dar mais atenção ao papel da burguesia nacional”.

Em contraste, Comblin destaca o seu próprio enfoque, fundamentado no papel determinante desempenhado pela ideologia de segurança nacional na gênese do regime e pelas correspondentes instituições do Estado de segurança nacional em sua institucionalização. Porém, admite que “esse regime é, em última análise, apenas o factótum da estrutura social estabelecida que se tenta manter”.

### 3. A explicação gramsciana

A explicação que recorre ao arsenal teórico gramsciano, embora confira um papel determinante à infra-estrutura, apresenta matizes bem diferenciados, procurando evidenciar o papel da superestrutura política e ideológica no contexto da crise de dominação. Em geral recorre-se ao conceito de “crise de hegemonia” para explicar as circunstâncias que deram origem às mudanças políticas ocorridas em 1964.

Eliézer Rizzo de Oliveira aplicou pioneiramente esse esquema analítico na abordagem da intervenção das forças armadas no processo político brasileiro, em função da crise de hegemonia que se configura em 1964.

Apesar de privilegiar, em suas próprias palavras, os aspectos militares do processo político no pré e pós-64, Rizzo de Oliveira não concebe a intervenção militar nem determinada exclusivamente por fatores organizacionais, nem como mera resposta ao “fracasso” das elites civis. Em sua visão, o poder define-se nas forças armadas, mas não se fundamenta nelas e sim “nas distintas posições que as classes ocupam ao nível estrutural” e tem o objetivo de reforçar “pela dominação militar as posições dos setores economicamente dominantes”.

A intervenção militar se dá na medida em que o pacto populista mostra-se incapaz de atender os interesses de velhos e novos agentes sociais, caindo, em consequência, no imobilismo. Nessas circunstâncias, a intervenção tanto visa conter a emergência das massas populares como contestar a dominação burguesa em sua versão populista. A crise de legitimidade desnuda o caráter de classe do regime populista aos olhos da classe trabalhadora e patenteia sua incapacidade de manter a dominação, na perspectiva da burguesia.

Embora o golpe armado estivesse relacionado com o agravamento da luta de classes e com o enfraquecimento das relações políticas e econômicas com os Estados Unidos, Oliveira chama atenção para o fato de que o papel do Exército não pode ser compreendido sem fazer-se referência à doutrina de segurança nacional, longamente elaborada no âmbito da Escola Superior de Guerra desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Essa doutrina, além de realçar o papel autônomo e dominante das forças armadas no interior do aparelho de Estado, forneceu todos os ingredientes ideológicos que dariam à intervenção militar seu conteúdo de classe. Tratava-se de impor limites às crises de dominação no interesse da preservação da sociedade capitalista.

Mais ainda: o projeto esguiano solidariza o Estado e o grande capital (nacional e estrangeiro) como personagens essenciais “à concretização dos objetivos nacionais, definidos pelas Forças Armadas”.

Desenvolvendo como próprios à instituição militar os objetivos da burguesia, os militares aglutinam as forças sociais dominantes a partir do seu anticomunismo militante, da necessidade de conter os movimentos trabalhistas (suspeitos, a priori, de infiltração comunista), submetendo o trabalho aos objetivos da acumulação de capital e fechando o espaço político à participação popular. Outro elemento importante desse conglomerado ideológico é a proposta de sacrificar o bem-estar presente em função da consecução dos Objetivos Nacionais, o que vai se revelar extremamente adequado à retomada do processo de acumulação.

Um aspecto importante que Oliveira ressalta é o do posicionamento dos dirigentes do regime face à democracia: na medida em que o sistema democrático mostra-se fragilizado frente à pressão popular, cumpre abandoná-lo temporariamente. O “jogo democrático” pode revelar-se perigoso, comprometendo o alcance dos Objetivos Nacionais.

Em suma, o projeto esguiano terminou por implantar “a ordem da Segurança Nacional”.

#### 4. O enfoque fundado nas estruturas do modo de produção

O enfoque leninista pode ser representado aqui por Florestan Fernandes que, em particular, criticou apaixonadamente a noção de autoritarismo. Para ele, trata-se de um conceito impreciso e ambíguo, originário, ideologicamente, do campo liberal.

De acordo com os argumentos de Florestan Fernandes a noção de autoritarismo é por demais genérica, vaga e, portanto, imprecisa. Conceito extraído do campo da Psicologia, sua utilidade consistiria no máximo em apontar os desvios sociopáticos do poder instituído. Em contraste, o conceito de ditadura, de longa e milenar tradição na história do pensamento político, é bastante preciso tanto em seu significado intrínseco, quanto em sua adequação para definir o fenômeno que procura compreender.

Segundo Fernandes, o pensamento liberal, contrapondo o autoritarismo à democracia, omite a crítica do Estado burguês para concentrar-se na denúncia dos desvios sociopáticos do poder instituído. No limite, para esta corrente de pensamento que, conforme Florestan, tem em Juan Linz um de seus representantes mais autorizados, o regime autoritário seria sinônimo de “democracia forte”.

Em outro registro, o autoritarismo seria uma “variação normal” dos regimes democráticos (confundindo-se com uma ditadura técnica) ou uma “disposição ‘universal’ de exacerbação da autoridade”, o que confere ao termo uma enorme elasticidade sociológica.

A partir daí Florestan Fernandes procura demonstrar que as relações desiguais e autoritárias, presentes na estrutura econômica da sociedade burguesa, reproduzem-se em sua superestrutura. Quando a estrutura se impõe, as relações autoritárias adquirem relevo, ao passo que no momento em que as forças antiburguesas prevalecem a história se sobrepõe à estrutura e o elemento democrático se afirma.

O Estado democrático e o Estado de exceção seriam, assim, variações do Estado burguês, o qual, no fundo, em qualquer das duas formas, seria a expressão, no plano político, do despotismo burguês vigente no nível das relações de exploração na esfera econômica.

As observações críticas de Florestan Fernandes tiveram o mérito de apontar algumas inconsistências reais da teoria do autoritarismo e de relançar o importante conceito de ditadura que, após ter sido bastante utilizado como arma polêmica nos anos 60, havia sido um pouco esquecido no debate teórico dos anos 70 e 80.

A refutação de Florestan Fernandes à teoria do autoritarismo parece bem fundamentada, sobretudo no aspecto metodológico e oferece argumentos que dificilmente a teoria do autoritarismo responderia. No entanto, o clássico conceito de ditadura, útil e insubstituível, parece estar enquadrado num esquema teórico que padece de um certo determinismo econômico, como se houvesse uma vinculação direta e sem mediações entre o âmbito da estrutura (as relações econômicas) e o nível da superestrutura (as relações políticas e ideológicas): caberia à superestrutura reproduzir as contradições da estrutura.

É como se o despotismo da fábrica se desdobrasse quase sem mediações em despotismo político. E aqui, corre-se o risco, seguindo neste aspecto a tradição leninista, de subestimar as diferenças efetivas entre democracia e ditadura, de não se levar em conta a questão das formas de governo.



## 5. Os regimes burocrático-autoritários

O autor que contribuiu de forma mais acabada para elaborar a noção de regime autoritário-burocrático foi, sem dúvida, Guillermo O'Donnell. Ele parte do marco conceitual da teoria da dependência, procurando explicar os regimes burocrático-autoritários como resposta política aos impasses estruturais do capitalismo dependente-periférico. Em sua análise O'Donnell ressalta que o surgimento dos regimes burocrático-autoritários (BA) é antecedido por uma prévia “ativação” das massas populares, que o novo governo procura desmobilizar, introduzindo, ao mesmo tempo, uma política modernizante.

Na América Latina, países como o Brasil, a Argentina, o México, o Chile e outros, após passarem pela fase conhecida como de “substituição de importações”, durante a qual suas sociedades se industrializaram e urbanizaram em ritmo acelerado, viram-se diante do dilema representado pela necessidade de “aprofundar” a industrialização, desenvolvendo o setor de bens de capital, ou entrar em crise e num processo de estagnação econômica. A superação do impasse parecia exigir, segundo os postulados da teoria do autoritarismo burocrático, uma forma de dominação autoritária “moderna”, distinta tanto das ditaduras clássicas e do fascismo, como do autoritarismo tradicional latino-americano (o populismo ou o velho caudilhismo militar).

Os traços desse novo autoritarismo, ressaltados por Fernando H. Cardoso, pelo próprio O'Donnell, por Francisco C. Weffort e outros, com pequenas variações, seriam:

- a. governo das forças armadas como instituição;
- b. forte centralização política no executivo, com a redução concomitante do papel do legislativo e um controle estrito sobre o judiciário;
- c. peso específico dos “especialistas em coerção” (alta oficialidade militar, aparelho de informação) e dos tecnocratas civis;
- d. exclusão política dos setores populares e eliminação da democracia, com a dispensa dos partidos como elo de mediação entre o Estado e a sociedade civil;
- e. exclusão econômica do setor popular, propondo-se, para um “futuro indeterminado”, a redistribuição da renda e a redução das desigualdades sociais;
- f. despolitização, desmobilização das massas e estímulo à apatia política; na verdade, o regime fomenta uma atitude antipolítica;
- g. substituição dos mecanismos clássicos de representação política por mecanismos corporativos e pela articulação de interesses em torno dos “anéis burocráticos” que proliferam nas malhas do Estado.

Em sua análise, O'Donnell vinculou estreitamente a emergência do autoritarismo-burocrático à necessidade de “aprofundar” o capitalismo dependente em países como Argentina, Brasil e outros, verticalizando o processo de industrialização e superando a chamada etapa “fácil” de substituição de importações.

## **“El golpe militar en Honduras: Una perspectiva comparativa desde Argentina, Brasil, y Uruguay.”**

*Natália Tini (Argentina)*

natalia.tini@gmail.com

*André Guzz (Brasil)*

andreguzzi@gmail.com

*Diego Hernández (Uruguay)*

diegohernandeznilson@gmail.com

Investigadores - Observatorio Política Exterior

### **Introducción**

Los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay expresaron un fuerte rechazo sobre el golpe de Estado perpetrado en Honduras el 28 de junio de 2009. El golpe ocurrió contra el gobierno constitucional del Presidente Manuel Zelaya en el día en que se celebraría una consulta popular sobre la posibilidad de reformar la Constitución en el país y permitir su reelección. A partir de este día, se instauró un gobierno de facto en el país, controlado por Roberto Micheletti.

Por parte del gobierno de Argentina, el rechazo quedó reflejado en las distintas acciones de la presidenta Cristina Fernández Kirchner y del canciller Jorge Taiana. Dentro de lo realizado, sobresale, el diálogo constante que el ejecutivo nacional tomó con el depuesto presidente Manuel Zelaya, y el reclamo enérgico que la diplomacia argentina incentivó en los distintos organismos internacionales, principalmente en la OEA, y en otros foros multilaterales a fin de reconstruir los cimientos institucionales en Honduras. Taiana remarcó que “el repudio de la Argentina al golpe es completo y total [...] América Latina no tiene que aceptar este intento del retorno al pasado. Somos firmes, no vamos a reconocer un gobierno surgido de un acto de fuerza y apelamos a todos los hermanos latinoamericanos a repudiar, no dejar pasar y hacer retroceder este golpe en Honduras”.

En Brasil, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva manifestó que el golpe violaba las reglas democráticas y que los otros países de América Latina no podrían ser coniventes con los acontecimientos en Honduras, debiendo condenar el gobierno militar hondureño hasta que Zelaya fuera recuperara la presidencia. El canciller Celso Amorim declaró que el nuevo gobierno de Honduras era insustentable, ya que no tenía ningún apoyo de los países del continente Americano. Para comprobar su posición contraria al golpe, Brasil inmediatamente suspendió sus relaciones diplomáticas, políticas y comerciales con el país centroamericano y exigió de otros países y de organizaciones internacionales posicionamientos fuertes y contrarios al gobierno de Micheletti.

El gobierno del presidente Tabaré Vázquez de Uruguay también rechazó el golpe de Honduras. Luego del golpe, hubo permanentes llamados al restablecimiento del orden constitucional y la institucionalidad democrática. En el caso de algunos comunicados conjuntos con los demás socios del Mercosur – Argentina, Brasil y Paraguay –, también se condenaron las violaciones a los Derechos Humanos efectuadas por parte del gobierno de facto.

Para analizar comparativamente las perspectivas sobre el golpe de Honduras desde estos tres países de Sudamérica, el presente artículo focalizará la atención, en tres acontecimientos relacionados a la crisis, a saber:

- La condena de cada gobierno nacional contra el golpe de Estado militar en Honduras y sus participaciones en foros multilaterales, exigiendo de otros países y organizaciones internacionales también posturas firmes y contrarias al golpe;
- la evaluación de las iniciativas brasileñas, especialmente en relación con el asilo de Zelaya en su embajada en Tegucigalpa;

- la reacción de los países sobre los comicios del 29 de noviembre, a través de los que se gestiona la salida del poder del gobierno de facto.

La hipótesis de este artículo es que existe una convergencia entre los tres países de América del Sur de condenar el golpe militar; esta convergencia representa un paso importante para el desarrollo de la integración política regional, y el fortalecimiento de la democracia en esta región. Para la realización de este trabajo, serán investigados los informes semanales y mensuales realizados por el Observatorio de Política Exterior (OPEX) entre junio y diciembre de 2009. El OPEX es un proyecto de información sobre la política externa de los países del Cono Sur realizado por instituciones académicas de Argentina - Universidad Nacional de Rosario -, Brasil - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" -, y Uruguay - Universidad de la República. Representantes de cada país irán evaluar las informaciones sobre el caso de Honduras y después van a les comparar y contrastar para lograr los objetivos anteriormente mencionados.

## **La condena de Argentina, Brasil y Uruguay sobre el golpe en Honduras**

### ***La condena de Argentina***

El golpe de Estado que vivió Honduras causó preocupación entre los diversos países de América Latina, y es por esto que inmediatamente se realizó un encuentro de la Organización de Estados Americanos (OEA) a fin de tratar el asunto. Así, en cumplimiento con los procedimientos que la Carta Democrática Interamericana dispone para las situaciones de golpes contra el régimen democrático, los cancilleres de los países miembros de la OEA celebraron una reunión de emergencia en Washington. El canciller argentino Jorge Taiana, elegido por sus pares para presidir el encuentro, expresó la condena "con los términos más enérgicos" al golpe de Estado perpetuado en Honduras contra el gobierno constitucional de Manuel Zelaya y aseguró que "de no tener éxito las gestiones diplomáticas" se debe "proceder a suspender a Honduras" de la OEA.

La resolución consensuada en el organismo interamericano expresó la condena al golpe de Estado y el compromiso con el funcionamiento de la Carta Democrática. A su vez, estableció que de no restituir a Zelaya en el poder, en un plazo de 72 horas, se aplicaría el artículo 21. Hecho que finalmente terminó ocurriendo ante el fracaso de las gestiones diplomáticas y la intransigencia del gobierno encabezado por Micheletti, en tal sentido se suspendió y separó de la OEA y de los ámbitos interamericanos al gobierno de facto de Honduras.

Asimismo, durante el encuentro también se decidió formar una comitiva que viaje con el presidente Zelaya a Tegucigalpa para reclamar ser repuesto en el poder y terminar su mandato en enero de 2010, aunque renunciaría a buscar la reelección. En un nuevo gesto por enfatizar el apoyo del gobierno argentino al presidente derrocado, la presidente Fernández de Kirchner en un primer momento, formó parte de la comitiva que acompañaría a Zelaya en su vuelta a Tegucigalpa. Se trataba de una acción que contaba con el acompañamiento del presidente Ecuatoriano Rafael Correa, el paraguayo Fernando Lugo y el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, aunque no había logrado atraer a ningún otro de los 34 mandatarios de la región. Finalmente, la comitiva tuvo que detenerse en El Salvador a raíz del grave clima de enfrentamientos que imperaba en la frontera con Honduras, fue el Secretario General Insulza, quien únicamente llegó a Honduras y transmitió al gobierno de facto la seriedad de la resolución de la OEA.

El apoyo del ejecutivo argentino al depuesto presidente Zelaya fue ciertamente muy activo, y se manifestó también en medidas diplomáticas. En primer lugar, la presidenta instruyó a dar asilo al primo hermano de Zelaya, Armando Sarmiento, el titular de la Dirección de Ingresos, y a Enrique Flores Lanza, otro ministro de la presidencia. Otra medida plasmada por el gobierno argentino en repudio al gobierno de facto fue postergar hasta que reasuma el Gobierno democrático de Zelaya la asunción del nuevo embajador argentino en aquel país, la cual era inminente ya que su plácet se

había aprobado. Además, el Ministerio de Defensa suspendió “todo tipo de acciones de cooperación e intercambio con las fuerzas armadas de Honduras”. La explicación oficial vincula un importante eje de la política de defensa actual argentina, la subordinación plena del instrumento militar al poder civil, con los hechos sucedidos en Honduras: “Esta acción conlleva la reafirmación del cumplimiento del principio de la plena subordinación constitucional de las fuerzas armadas a la autoridad política legalmente constituida como condición sine qua non para consolidar definitivamente el Estado de Derecho en los países latinoamericanos”.

Luego de la reunión de emergencia de cancilleres de la OEA tuvo lugar una sesión extraordinaria de la Asamblea General del organismo hemisférico, de la cual participó la mandataria argentina, acompañada por el ministro de Justicia y Seguridad, Aníbal Fernández, el canciller Taiana, y los embajadores ante la OEA y ante Estados Unidos. En el marco de esta instancia, el gobierno argentino continuó su política de alto perfil en la defensa de la democracia en Honduras.

Otra instancia en la cual el gobierno argentino demostró su preocupación por la situación de Honduras, fue en el ámbito del Mercosur, en tal sentido los países parte del bloque expresaron en una declaración conjunta, el repudio al golpe institucional en Honduras y los intentos por adelantar las elecciones, propuesta sugerida por la presidente Cristina Fernández durante su intervención en la Cumbre de Presidentes del Mercosul, el pasado 25 de Julio en la Argentina.

Durante el transcurso del mes de agosto, la Argentina continuo reafirmando su firme condena al golpe institucional y militar realizado en Honduras contra el presidente Manuel Zelaya, esta vez mediante dos acciones de tipo diplomático. Por un lado, la Cancillería exigió el cese en sus funciones de la embajadora hondureña en nuestro país, Carmen Eleonora Ortiz Williams. La decisión fue tomada por la presidente a su regreso de la gira por Quito y Caracas, momento en el cual el canciller Taiana mantuvo un encuentro con Zelaya durante el cual el mandatario depuesto manifestó su preocupación por los dichos de Ortiz Williams, apoyando públicamente al gobierno de facto de Roberto Micheletti.

A su vez, a raíz de una solicitud de la canciller hondureña del gobierno de Zelaya, Patricia Rodas, el Gobierno anunció que la relación diplomática entre Argentina y Honduras se canalizará a través de la Embajada de Honduras en Estados Unidos.

Otra de las señales a favor del reclamo de Zelaya para ser repuesto como presidente constitucional de Honduras fue la cancelación de la invitación al jefe del Ejército hondureño a la “Conferencia de Ejércitos Americanos” a celebrarse en Buenos Aires a fines de octubre. El jefe del Ejército argentino, Luis Alberto Pozzi, le comunicó personalmente a su par hondureño que no se permitirá su participación en el evento, hasta tanto “se logre la restitución del estado de derecho y del orden institucional” en Honduras. La decisión de Pozzi fue luego apoyada por la ministra de Defensa, Nilda Garré en un comunicado de prensa.

También, y como muestra de la necesidad de resolver el conflicto en Honduras, teniendo en cuenta los limitados avances de las gestiones internacionales por la normalización de la situación política en Honduras surgió una iniciativa desde el Parlamento argentino. El diputado electo Ricardo Alfonsín junto al diputado nacional Luciano Fabris, ambos de la Unión Cívica Radical (UCR), presentaron un proyecto de resolución instando al Poder Ejecutivo “para que proponga crear un grupo de países latinoamericanos que se constituya como mediadores y lleven a cabo una acción diplomática ante la crisis institucional que impera en República de Honduras”.

Asímismo, otro lugar en donde se plasmó el apoyo argentino en contra del Golpe de Estado de Honduras, fue en la Reunión inaugural de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde el ejecutivo argentino además de plantear los temas de su agenda, hizo referencia también a situaciones coyunturales serias como Honduras. La presidenta dijo que espera “un rol muy activo

de la ONU y la OEA para que Zelaya pueda reasumir como presidente constitucional y que haya elecciones libres”. En cuanto a la cuestión de Honduras, Argentina tal como lo viene haciendo en los ámbitos e instancias regionales, condenó el golpe perpetrado por el gobierno de facto encabezado por Roberto Micheletti, al tiempo que repudió fuertemente la actitud asumida por el mismo contra las embajadas de la Argentina y Brasil, esta última otorgó asilo al presidente derrocado Manuel Zelaya. “Estamos ante un golpe cívico y mediático que ha sido minimizado. Definir multilateralismo va a exigir acciones y reglas concretas para que todos tengamos los mismos parámetros a la hora de juzgar conductas y situaciones institucionales”, aseveró Cristina Fernández.

Por último y a modo de advertencia agregó: “Esto es imprescindible. Que tomemos conciencia que si no construimos y diseñamos una estrategia multilateral, fuerte y precisa, que haga retornar la democracia a Honduras, que ponga en ejercicio efectivo el respeto a los derechos humanos, que asegure que haya elecciones libres y democráticas, estaremos sentando un severo precedente; en una región que durante décadas sufrió interrupciones democráticas que sesgaron la vida de miles”.

Durante el mes de octubre, se llevó adelante una nueva misión organizada por los delegados de la OEA a fin de intentar destrabar el conflicto y restablecer la democracia en Honduras, la diplomacia argentina estuvo representada por su Embajador ante la OEA, Rodolfo Gil. Este accionar supuso la crítica y reacción del gobierno de facto hondureño, considerando a la Argentina como parte del grupo de países que unilateralmente decidieron romper relaciones con Honduras”. Ante estos dichos, el canciller Taiana expresó que la Argentina mantiene intactas sus relaciones diplomáticas con Honduras, a través de los legítimos representantes del Presidente José Manuel Zelaya Rosales. El Gobierno constitucional de Honduras dispuso el cese de funciones de la entonces Embajadora en la Argentina, Carmen Eleonora Ortiz Williams.

Del mismo modo, informo que la Embajada argentina en Tegucigalpa continuaba brindando sus servicios, entre ellos la atención a los nacionales residentes, y recuerda que las autoridades de facto de Honduras deben respetar la inviolabilidad de la sede diplomática, así como los privilegios e inmunidades que le corresponden a los funcionarios en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

Respecto de los pretendidos “condicionamientos” para el retorno de los Embajadores acreditados o el envío de nuevos funcionarios diplomáticos a Honduras, la Argentina reiteró que al frente de su Embajada en la República de Honduras se encuentra un Encargado de Negocio y que el nuevo Embajador designado no asumirá funciones hasta tanto no se restablezca el orden constitucional en ese país, como se informara oportunamente.

Durante el mes de noviembre, se continuaron con las proclamas para el restablecimiento del orden constitucional en Honduras. En tal sentido, durante la Reunión Ministerial del Grupo Río realizada en Jamaica, y en el encuentro del Grupo CALC, Cumbre de America Latina y el Caribe, que debatirá sobre temas de integración y desarrollo. El canciller argentino volvió a plantear la necesidad de que no cese la presión sobre los golpistas en Honduras.

El jefe de la diplomacia de nuestro país recordó que “desde un primer momento, el Gobierno argentino y el resto de los países que conforman la comunidad internacional coincidimos en pedir la restitución de Zelaya, la vuelta a la plena normalidad institucional y que se deje sin efecto el golpe”. “La información que se conoce es que Honduras va en este sentido. La democracia es una conquista de la cual no debemos retroceder. El canciller argentino Jorge Taiana condenó desde Jamaica “el intento del gobierno de facto de Honduras de pretender constituirse de manera unilateral como gobierno de unidad y de reconciliación nacional, en manifiesta violación a lo establecido en el Acuerdo de Tegucigalpa – San José”, y demandó una vez más “la inmediata restitución del Presidente Constitucional Zelaya, porque dicha restitución es un requisito indispensable para el reconocimiento de los resultados de las próximas elecciones hondureñas”.

Otro ámbito multilateral en donde la presidenta Argentina dejó instalada la postura de nuestro país fue durante la XIX Cumbre iberoamericana realizada el 30 noviembre de 2009 en Portugal. Allí la presidenta Cristina Fernández brindó una rueda de prensa en la que se mostró preocupada por las “diferencias entre los países latinoamericanos respecto al tema Honduras”, aunque dejó clara la postura argentina. La disyuntiva sobre qué hacer ante las elecciones realizadas en Honduras se convirtió en el tópico más conflictivo del plenario de presidentes de la Cumbre Iberoamericana. Como hacían prever las declaraciones de los cancilleres que se fueron conociendo en los días previos, los mandatarios que participaron de la primera jornada de debate no pudieron ponerse de acuerdo. El primer discurso que hizo mención a este tema fue el de la presidenta Cristina Fernández.

La postura de la Argentina luego fue secundada con énfasis por el brasileño Luiz Inácio Lula da Silva. Brasil había asumido un fuerte riesgo al alojar al derrocado Manuel Zelaya en su embajada en Tegucigalpa. La postura conjunta de Argentina y Brasil ante la evolución de los acontecimientos en Honduras había sido acordada a través de los cancilleres. El criterio de los dos socios mayores del Mercosur también sumó el respaldo de Ecuador, Paraguay, Uruguay y Bolivia, que estuvo representado por su canciller David Choquehuanca.

Comenzando el mes de diciembre, se celebró la reunión cumbre del Mercosur en Montevideo. Desafortunadamente, la cita regional estuvo marcada más por las diferencias entre sus miembros que por las decisiones tendientes a la concertación y la cooperación. Las divisiones surgieron esta vez entre los miembros plenos del Mercosur junto con Bolivia y Ecuador por un lado, y Colombia, Perú, Chile y México por el otro, en torno a la situación en Honduras. Los primeros emitieron un Comunicado Especial que expresaba su más enérgica condena al golpe de Estado en Honduras, a la no restitución del presidente destituido Manuel Zelaya, a la vez que manifestaron el pleno desconocimiento de las elecciones en las que el candidato Porfirio Lobo se consagró ganador. Una de las posturas más duras fue la esgrimida por la jefa de estado argentina, quien denunció que “ahora se realizan, como en Honduras, golpes cívicos mediáticos”.

### ***La condena de Brasil***

El Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil, Itamaraty, para mostrar su oposición al golpe de Estado en Honduras, actuó inicialmente de dos cuestiones centrales: suspendió sus relaciones diplomáticas, políticas y comerciales con el gobierno hondureño; y exigió que otros países y organizaciones internacionales tuviesen posicionamientos similares al suyo.

Sobre la primera cuestión, después del golpe en Honduras, Itamaraty decidió suspender el regreso del embajador de Brasil en Honduras, Brian Michael Fraser Neele. El 30 de junio, el gobierno brasileño anunció que iba a rechazar las credenciales de los diplomáticos que iban a ser designados por el auto proclamado Presidente de Honduras, Roberto Micheletti, para desempeñarse en Brasil. En cuanto a las relaciones entre los dos países, Brasil suspendió programas de cooperación en energía y salud y afirmó que restablecería esas relaciones si la situación interna del país fuera normalizada.

Sobre la segunda cuestión, Lula decidió discutir la cuestión de Honduras con otros actores centrales en el escenario internacional y regional. En una reunión privada con el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, durante la reunión del G-8 +5, en Italia, Lula discutió los posibles posicionamientos tomados por la OEA. El canciller de Brasil, Celso Amorim, dijo que los Estados Unidos y la Unión Europea tenían medios para presionar los líderes del golpe militar en Honduras y que podrían trabajar en conjunto con la OEA para promover el regreso de Zelaya al gobierno hondureño.

En el ámbito del Mercosur, en una reunión celebrada en Asunción, Paraguay, en julio de 2009,

los presidentes de los países integrantes del bloque y los países asociados - Venezuela, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Bolivia - expresaron su apoyo a Zelaya, y reafirmaron que no podrían considerar como legítimas las elecciones por el gobierno golpista. Según el texto de esta reunión, el Mercosur promovió la adopción de una resolución en la OEA para asegurar que Honduras no podría regresar a la organización a través de actos unilaterales de las autoridades ilegítimas del gobierno de facto. El presidente Lula declaró apoyar los esfuerzos de la comunidad internacional para el regreso de Zelaya, tan pronto fuera posible.

El 12 de agosto, el presidente Lula recibió Manuel Zelaya, en Brasilia. Según Celso Amorim, jefe de la diplomacia brasileña, Lula se comprometió a adoptar las reclamaciones de Zelaya con su par de los Estados Unidos, Barack Obama, y la OEA. Amorim también fortaleció su oposición contra el golpe en Honduras, y destacó la importancia de que Zelaya regresara al gobierno hondureño tan pronto cuanto sea posible para restablecer el proceso democrático en el país.

Sobre las relaciones de Brasil con otros países de centro-america, el Ministerio de Relaciones Exteriores criticó las declaraciones del Presidente de Costa Rica, Óscar Arias, sobre como solucionar la crisis política en Honduras. Arias defendió las elecciones de Honduras, prevista para noviembre, como un factor de estabilización posible de la crisis en Honduras. Aunque claramente no mencionó acusaciones directas al presidente Arias, Celso Amorim reitero su posición, diciendo que no reconocería los resultados de las elecciones bajo el gobierno golpista.

Diferentemente de la posición adoptada por Arias, el presidente de El Salvador, Mauricio Funes, en una reunión con presidente Lula reafirmó su posición de no aceptación de las elecciones en Honduras, que se celebro el 29 de noviembre de 2009, sin que existiera inicialmente un retorno al poder del derrocado presidente, Manuel Zelaya. La declaración del Presidente Lula dijo que el presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, quien se ha posicionado de la misma manera también se opuso a las elecciones en Honduras bajo el gobierno golpista, y afirmó que el consenso regional y mundial se opuso a este recurso.

Como una medida diplomática contra el gobierno de facto de Honduras, el gobierno brasileño también decidió que todos los hondureños presenten visa para ingresar a Brasil. Esta medida se puso en marcha en el comienzo de septiembre de 2009, con el objetivo de presionar el gobierno de facto de Honduras. Según una declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores, la medida no afectaría a los hondureños que se encuentran legalmente en Brasil, pero complicaría los procedimientos para aquellos que deseen visitar el país por razones tales como turismo, negocios, y especialmente misiones oficiales. El Ministerio de Relaciones Exteriores también confirmó que si Manuel Zelaya no regresase al poder, Brasil no reconocería los resultados electorales en el país. A cambio, el gobierno de facto de Honduras decidió suspender los acuerdos de exención de visado a los que había con el Brasil. Esta medida también obligó a la expedición de visados a los brasileños que podrían entrar libremente en Honduras.

El 21 de septiembre de 2009, la Embajada Brasileña en Honduras abrigó el presidente Manuel Zelaya. El Ministro de las Relaciones Exteriores, Celso Amorim, afirmó que Zelaya no tenia status de refugiado, ya que, para Brasilia, el era considerado presidente del país. Amorin declaro que cualquier daño a la integridad física de la embajada seria una violación a los principios del derecho internacional. El canciller de Brasil pidió una acción más decisiva a la conclusión de las cuestiones en Hondunas por parte de la ONU y de la OEA y esclareció que el elije de Zelaya por la Embajada de Brasil es un reflejo de las medidas fuertes de Brasil contra el golpe en el país. El gobierno de facto, como respuesta a la acción de Brasil, decretó el toque de queda, pidió a Brasil entregar Zelaya a la policía de Honduras y declaró que la actitud brasileña representaba una injerencia a los asuntos internos del país.

Lula declaró su apoyo a la permanencia indefinida de Zelaya en la embajada y que no iba a

atender las exigencias del gobierno de Micheletti. El 22 de septiembre, después de una reunión con los miembros de la OEA, Brasil envió una solicitud al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para hacer una reunión que pudiera garantizar la seguridad de Zelaya, de la Embajada y de sus empleados. Antes de la reunión, Celso Amorin dijo que la reunión sería una precaución, ya que el gobierno de facto tenía cortada la luz y agua de la Embajada. A través del teléfono, Lula y Amorin pidieron a Zelaya no hacer ninguna acción en la Embajada que podría representar un pretexto para el gobierno de facto invadir la Embajada. Si eso aconteciera, Amorin declaró que nadie iba a reaccionar, dejando toda negociación para la ONU y OEA. Sin embargo, Micheletti declaró que no tenía la intención de invadir la Embajada y que respetaba el gobierno brasileño. A pesar de esa declaración, Brasil procuró hacer contacto con la Cruz Roja, el Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD) y la Embajada de los EE.UU. para ayudar los empleados de la Embajada de Brasil en Tegucigalpa.

Como consecuencia del abrigo a Zelaya, la Embajada brasileña en Honduras fue aislada por fuerzas militares y fue afectada por un tipo de gas no identificado, que fuera lanzado por un tubo puesto en la entrada de la Embajada el 25 de septiembre. Esos acontecimientos fueron denunciados por Celso Amorin en una reunión en el Consejo de Seguridad de la ONU cuando acusó al gobierno de facto de desobedecer la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961) y consulares (1963).

El abrigo de Zelaya en la Embajada de Brasil en Honduras no fue una decisión consensual en el gobierno brasileño. Para esclarecer la situación, el 1 de octubre, seis diputados brasileños en una misión con el liderazgo del diputado Raul Jungmann fueron a Honduras para comprender mejor la situación. Según la Suprema Corte de Justicia de Brasil, el gobierno brasileño intervino en la crisis interna de Honduras cuando permitió el asilo de Zelaya en su Embajada. Para Jungmann, en declaración hecha después que regresó de Honduras, según la tradición de Itamaraty, no habría medios de recusar el pedido de asilo de Zelaya y declaró que el gobierno brasileño se siente incómodo con la interferencia de Zelaya en las cuestiones políticas de Honduras de dentro de la Embajada.

El 7 de octubre, la vice-canciller del gobierno de facto de Honduras, Martha Lorena Alvarado de Casco, hizo las mismas críticas Suprema Corte de Justicia de Brasil en relación a las acciones del gobierno brasileño. Alvarado de Casco alegó que las acciones brasileñas no respectaban las Convenciones de Viena porque no habían declarado asilo político a Zelaya. Por fin, la vice-canciller solicitó al Brasil que no interfiriese en las cuestiones internas de Honduras.

Los seis diputados de Brasil tuvieron del presidente del Congreso de Honduras, José Alfredo Saavedra, la promesa de intermediar con Micheletti la suspensión del ultimátum de diez días para que el Brasil definiera el estatus del abrigo de Zelaya en la Embajada brasileña. Los diputados Ivan Valente y Janete Pietá rechazaron la invitación ofrecida por Michelleti para cenar en la residencia oficial del gobierno. Ellos declararon que no podrían aceptar la invitación ya que Brasil no reconocía el gobierno de facto en Honduras.

A fin de septiembre, en el Consejo Permanente de la OEA, el representante de Brasil, Ruy Casaes, criticó el acordonamiento a la Embajada de Brasil en Honduras y el uso de tácticas de tortura por parte del gobierno de facto. Según Casaes, la Embajada estaba cercada por las fuerzas armadas hondureñas y sufría restricciones para recibir cualquier suministro, incluso alimentos. La Embajada dejó de hacer sus trabajos usuales ya que su entrada y salida estaban bloqueadas. Como respuesta, el secretario-general de la OEA, José Miguel Insulza, rechazó la postura del gobierno de facto. El gobierno brasileño también presentó al Consejo de Derechos Humanos de la ONU fotos y grabaciones que comprobaban crímenes contra la Embajada.

Sobre las elecciones en Honduras, el 27 de octubre, Celso Amorin declaró que Brasil no las



reconocía antes de haber una negociación entre Zelaya y el gobierno de facto. Según el canciller, la eventual legitimación de las elecciones podría tener un efecto negativo en Centro-América, ya que podría ocurrir lo mismo en otros países de la región. Amorín también dijo que cuando Brasil decidió asilar a Zelaya en su Embajada, Brasil tenía como interés promover la negociación y, por lo tanto, aceptar las elecciones sin un acuerdo temprano, significaría una divergencia con su política inicial.

En el mismo período, Estados Unidos propuso un acuerdo, que fue acepto por Zelaya, por el gobierno de facto, y por Brasil. El acuerdo contemplaba la restitución de Zelaya, pendiente de aprobación de Congreso de Honduras. Lula declaró que, así como el presidente de Venezuela, Hugo Chavez, esperaba que el país regresase a la normalidad y que le gustaría a su nación que el Congreso decidiera a favor de Zelaya.

El gobierno brasileño destacó que en caso de que el presidente Zelaya no sea reconducido al gobierno de Honduras antes de las elecciones, Brasil no restablecería relaciones con Tegucigalpa y no reconocería el resultado de las elecciones marcadas para el 29 de noviembre. La postura de Brasil fue corroborada por la presidente de Argentina, Cristina Kirchner. El gobierno de Estados Unidos criticó la postura de Brasil diciendo que el gobierno del país Sudamericano no ofrecía alternativa viable para que hubiera una negociación posible entre Zelaya y el gobierno de facto.

Para sostener la postura de Brasil, el representante brasileño en la OEA, Ruy Casaes, y el ayudante especial de la presidencia para cuestiones internacionales, Marco Aurélio Garcia, declararon que Brasil no iba a reconocer las elecciones presidenciales de Honduras. Para ellos, el reconocimiento de las elecciones representaría una legitimidad del gobierno de facto. Según Garcia, el rechazo a las elecciones es una medida para evitar en América Latina otros “golpes preventivos”.

Estas declaraciones fueron una respuesta al pedido de los Estados Unidos para que Brasil aceptase las elecciones. Para disminuir las divergencias entre el gobierno brasileño y norteamericano sobre las elecciones, el canciller Celso Amorin y la Secretaria de Estados de los EE.UU. discutieron la cuestión. La OEA quedó dividida entre aquellos que apoyaban las elecciones en Honduras, como los EE.UU. y aquellos que la rechazaban, como Brasil.

En la 19ª Cumbre Ibero-Americana, en Estoril, Portugal, ocurrida entre los días 29 de noviembre e 1 de diciembre, Garcia, o sea después de las elecciones en Honduras, Garcia declaró que la victoria de Porfirio Lobo generó un nuevo escenario en Honduras que posibilita la reapertura de un diálogo entre Brasil y Honduras, si el gobierno de Lobo restituye la democracia, garantiza la legitimidad del proceso electoral y considera a la OEA una interlocutora legítima para tratar de las cuestiones internas del país.

En el último día de la Cumbre, el presidente Lula defendió la restitución de Zelaya al cargo que fue democráticamente electo hasta que complete su mandato constitucional. Según Lula, esto es un paso fundamental para el regreso de la normalidad democrática. El 2 de diciembre, el canciller Amorin declaró que Brasil no iba a cambiar su posición en relación a las elecciones de Honduras y que Itamaraty no establecería un plazo para la salida de Zelaya de la Embajada brasileña en Tegucigalpa.

Después de las elecciones, el gobierno de Brasil tenía dos cuestiones a ser resueltas: en primer lugar, si iba o no reconocer las elecciones de Porfirio Lobo; en segundo lugar, si iba o no exigir el regreso de Zelaya al gobierno del país. El canciller Amorin declaró que Brasil decidió esperar la decisión de la OEA sobre estas cuestiones; pero según Ruy Casaes, aunque Brasil no reconociera las elecciones de Honduras, ya no era más posible esperar por el regreso de Zelaya al gobierno de Honduras.

El 10 de diciembre, Amorim criticó el gobierno de facto de Honduras por haber imposibilitado la

transferencia de Zelaya de la Embajada brasileña para México. Para el presidente de facto, Roberto Micheletti, Zelaya solo podría dejar el país si fuera reconocido como asilado político, condición que efectivizaría su renuncia. Tal exigencia, sin embargo, fue refutada por Zelaya y por los países que condenaran el golpe, como Brasil. El canciller Amorin calificó la postura de Micheletti como intransigente y condenó la tolerancia de los EE.UU. con el gobierno de facto. Amorin también declaró que el gobierno brasileño no tiene ninguna intención de reconocer las elecciones de 29 de noviembre en Honduras, por lo menos en el corto plazo.

### ***La condena de Uruguay***

El 26 de junio de 2009, la cancillería uruguaya emite un primer comunicado, conjunto con los demás socios del Mercosur (Estados Partes y Estados Asociados), en el que se expresa el “pleno y decidido respaldo al orden constitucional” en Honduras, la preocupación por la situación política que allí se vive, y la necesidad de preservar la institucionalidad democrática, para lo cual se efectúa un llamamiento al diálogo entre las partes involucradas (M.RR.EE. – Comunicado n° 38/09). El día anterior la tensión política interna en Honduras había alcanzado niveles extremos, que militares tomaran las calles de Tegucigalpa, el ministro de Defensa presentara su renuncia, y la Corte Suprema anulara la destitución del Jefe del Estado Mayor Conjunto del ejército, General Romeo Vásquez Velásquez, ordenada el día anterior por el presidente Manuel Zelaya.

El comunicado posterior, fechado el 28 de junio (M.RR.EE. – Comunicado n° 39/09; El País – Política – 29/06/2009), día de derrocamiento y expulsión de Zelaya, ratifica el “apoyo a la institucionalidad democrática” en Honduras, incluido en el anterior comunicado conjunto del Mercosur. A su vez, “manifiesta su más enérgico repudio al secuestro y expulsión del Presidente Manuel Zelaya” y anuncia que “no reconocerá a un eventual gobierno que pudiera surgir de una situación de ruptura de la legítima institucionalidad democrática.”

Este comunicado, además de hacer referencia al Mercosur, al ratificar el comunicado anterior emitido por el bloque regional, especifica el vínculo con la OEA, al anunciar que “La Cancillería se mantiene atenta a las decisiones del Consejo Permanente de la OEA”. Esta afirmación expresa que las posturas adoptadas por el gobierno son apoyadas en decisiones adoptadas a nivel multilateral, posición que es una constante en los comunicados posteriores. Este apoyo al multilateralismo constituye un lineamiento de la política exterior uruguaya presente en las últimas décadas (con excepción de la invasión a Irak). Incluso el comunicado agrega un respaldo pleno a la actuación de la OEA en el asunto, lo que ratifica la confianza del país en el organismo para la solución de rupturas democráticas en el continente.

Otro aspecto a destacar de estos dos primeros comunicados, que se mantiene en absolutamente todos los comunicados posteriores de Cancillería, incluyendo posteriores Comunicados Conjuntos del Mercosur, es la permanente referencia a la necesidad de restablecer “el orden constitucional” y “la institucionalidad democrática”. Es posible interpretar que ello exprese una ponderación de estos elementos como valores en sí mismos, e incluso sugiera su carácter de principios rectores de la política exterior uruguaya.<sup>1</sup>

El mismo día 28 el Vicepresidente Rodolfo Nin Novoa realiza declaraciones a la cadena internacional de noticias AFP, en las que se basa en el Comunicado n° 39/09 para referirse nuevamente al restablecimiento del orden institucional, agregando “Inequívocamente repudiamos todos los actos que violenten los estados de derecho por medio de la fuerza” (El País – Política – 29/06/2009). Esta última afirmación es una de las pocas oportunidades en que el gobierno uruguayo hace referencia al uso de la fuerza, explicitando que la ruptura democrática y constitucional responde a un golpe militar. Ningún comunicado de Cancillería señala esto, haciendo únicamente mención a la ruptura democrática y constitucional, y al secuestro y expulsión del presidente.

A su vez, Nin también afirma que “Es un hecho muy grave que condiciona a todas las democracias de América Latina”. Esta afirmación es interesante por transmitir la idea de que el sistema democrático de gobierno es un valor compartido por todos los Estados latinoamericanos, así como su mantenimiento y resguardo una responsabilidad colectiva. En cierta forma, esto remite también a la voluntad de hallar una solución a nivel de la OEA (a pesar que este organismo es panamericano, y la afirmación de Nin se refiere a América Latina).

Por último, cabe plantear que el hecho que esta sea la única declaración de una autoridad del gobierno que se difunda en los días siguientes al golpe (que, como se señaló, coincidió con las elecciones internas uruguayas), y que la misma sea realizada a una cadena internacional (y no a medios de prensa nacionales), refuerza la idea que el proceso electoral uruguayo mantuvo a políticos y periodistas al margen de la situación hondureña desde su propio inicio.

Posteriormente, el día 1 de julio, Cancillería emite el tercer comunicado consecutivo sobre el tema (M.RR.EE. – Comunicado N° 40/09). Desde el título este comunicado ya hace un mayor énfasis en el respaldo a lo actuado a nivel de la OEA: “La situación en Honduras, ha generado un contacto permanente entre la Cancillería uruguaya y el Secretario General de la OEA”. Luego, en el cuerpo de texto, se afirma que el canciller Gonzalo Fernández se mantiene en vínculo directo con el Secretario General Miguel Insulza para informarse sobre las decisiones que se adoptan en el marco de la Asamblea General Extraordinaria de la organización, sobre las gestiones que Insulza se encuentra realizando y sobre los resultados del ultimátum de 72 horas planteado por la organización al gobierno de facto. El comunicado expresa además en forma personalizada el respaldo y la confianza del país en las gestiones encomendadas a Insulza para hallar una solución al conflicto: “La Cancillería uruguaya expresa su plena confianza y total respaldo al señor Secretario General de la OEA, Dr. Insulza”. Por otra parte, independientemente del respaldo que transmite hacia la OEA, el comunicado no expresa en forma clara la posición que el país adoptó en el ámbito regional, si bien la condena anterior al golpe puede permitir deducirlo.

También el 1 de julio se aprueba en la Cámara de Diputados una moción en la que se trasmite un “enérgico rechazo y repudio al golpe de Estado”, se exige la pronta restitución de Zelaya, se apoyan las acciones iniciadas por la OEA y se “celebra la unánime condena internacional a ese golpe de Estado que retrotrae a América Latina a los tiempos de un militarismo golpista que sus sociedades ya no toleran ni tolerarán” (La República – Política – 02/07/2009). En general los contenidos de la moción son similares a los de los comunicados y declaraciones del gobierno. Apenas cabe destacar algunos elementos incluidos en la frase final, en la que se menciona nuevamente el origen militar del golpe de Estado, se destaca la respuesta de la comunidad internacional, y se contextualiza la situación en el compromiso de América Latina con la democracia, así como a los golpes de Estado sufridos en la región en el pasado reciente.

Una situación particular generada en torno a esta moción ilustra una vez más el vínculo planteado entre la indiferencia predominante frente al golpe de Estado en Honduras y el proceso electoral que simultáneamente se desarrolla en Uruguay: al inicio de la sesión la Cámara de Diputados se propuso adoptar un proyecto de rechazo al golpe de Estado, lo que implicaba adoptar una resolución, pero pronto se constató que el quórum no era suficiente para una decisión de esta naturaleza, por lo que sólo se pudo aprobar un proyecto de moción, una figura de menor importancia. Nuevamente, cabe recordar que el domingo anterior habían sido las elecciones internas, y los políticos de todos los partidos se hallaban en intensas negociaciones internas para definir las respectivas fórmulas presidenciales.

El golpe de Estado también genera inicialmente reacciones en el sistema político y la sociedad civil organizada. En la noche del 28 el Frente Amplio (FA, partido de gobierno conformado por una alianza de sectores de izquierda) emite un comunicado que rechaza “la conspiración político-militar” y afirma que el golpe de Estado afecta a “todos los pueblos americanos que ansiamos vivir

en libertad y democracia” (El País – Política – 30/06/2009). Esta última afirmación, nuevamente establece un vínculo entre el golpe y la democracia como valor común de todos los países de América. Por otra parte, si bien hay un comunicado oficial del partido político, es interesante constatar que ningún político de relevancia del sector efectúa declaraciones sobre el tema (excepto Nin Novoa). Una vez más, se propone que ello responda a que en ese momento las principales figuras del FA estaban negociando y procesando la conformación de la fórmula presidencial para las elecciones nacionales de octubre, sobre la base de los resultados de las elecciones internas.

Pocos días luego del golpe también aparece un comunicado del Pit-CNT, la central única de trabajadores, en el que se señala el repudio al “secuestro y expulsión del Presidente hondureño, por parte de las Fuerzas Armadas, aliadas a las fuerzas más reaccionarias de ese país y el nombramiento de un presidente de facto, en su lugar” (El País – Política – 30/06/2009). La inclusión de la expresión “reaccionarias” hace de esta declaración la única que hace alusión al signo político de las fuerzas golpistas, lo que en cambio no es mencionado en declaración del FA, antes mencionada.

El golpe de Estado en Honduras se constituye un tema destacado de la agenda internacional (y en particular la interamericana), abordado en diversos ámbitos internacionales donde participa Uruguay, incluyendo la ONU, la OEA, la UNASUR, el Mercosur, la Cumbre Iberoamericana y el ALBA (donde participa como observador). Entre este conjunto de organismo, Uruguay privilegia absolutamente el tratamiento del tema en la OEA, manteniendo una actitud explícitamente expectante en relación a las decisiones que se adoptaban en esta organización y expresando en repetidas ocasiones el absoluto respaldo a las posiciones adoptadas y las acciones impulsadas en ese ámbito.

El primer comunicado de Cancillería posterior al golpe, ya anuncia que se mantiene atento a lo que se resuelva en el Consejo Permanente de la OEA, a la vez que adelanta el apoyo del país a lo que allí se resuelva. De esta forma, se valida a priori el accionar de la organización. Es posible plantear que ello implica la concepción por parte de Uruguay de la democracia como un valor interamericano que corresponde preservar colectivamente en ámbitos de tal naturaleza.

Uruguay también asume un compromiso con las decisiones colectivas adoptada a nivel del Mercosur, aunque es un compromiso más distante, que no se expresa sistemáticamente en los Comunicados de Cancillería y en las declaraciones de autoridades de gobierno, como sí sucede en el caso de la OEA. Es posible que ello se deba que el gobierno entiende que es la organización interamericana el ámbito más adecuado para avanzar en soluciones para la crisis en Honduras, ya sea por su naturaleza constitutiva o por su alcance geográfico. Sin embargo, reconoce y asume para su propio accionar las decisiones adoptadas a nivel del Mercosur, incluso aquellas que implican aspectos sobre los que el país previamente no se había posicionado o no había expresado posición (violaciones de DD.HH. por el gobierno de facto, no reconocimiento de las elecciones organizadas por éste).

En un tercer nivel, Uruguay se suma en ocasión de la Asamblea General de la ONU a la estrategia adoptada conjuntamente por los países del continente de plantear el tema en este ámbito, exigiendo un impulso multilateral a la búsqueda de soluciones para la restitución del gobierno constitucional de Honduras

Por último, en un cuarto nivel, Uruguay no participa de forma notoria del tratamiento de la cuestión en otros ámbitos donde participa y en los que eventualmente podría involucrarse, por ejemplo el ALBA, UNASUR y la Cumbre Iberoamericana.

Asimismo, Uruguay evita involucrarse en la situación generada a raíz de la llegada y permanencia de Zelaya en la embajada de Brasil en Tegucigalpa, así como en los esfuerzos impulsados por Brasil para la restitución del gobierno constitucional, más allá de la mencionada intervención en la Asamblea General de la ONU. Por el contrario, sí hubo una declaración de respaldo a la mediación

desarrollada por el mandatario costarricense Óscar Arias, que era apoyada por la OEA.

## **Consideraciones finales**

Para concluir, consideramos que analizando retrospectivamente los hechos, y más allá de los cuestionamientos internos e internacionales, la Argentina ha tomado un rol protagónico en el reclamo por la restitución como presidente constitucional de Zelaya. Si bien, la región es una prioridad para la actual administración, siguiendo los lineamientos del gobierno de Néstor Kirchner, y por tanto Argentina se comprometió inmediatamente en la crisis de Honduras, consideramos que este intervencionismo internacional intenso se parece más a la política exterior aplicada por el gobierno de Carlos Menem durante la década del '90, que al gobierno de Kirchner, quien trató de diferenciarse de dicha administración, manteniéndose muchas veces al margen de los conflictos internacionales.

Hubo una sobreactuación del gobierno argentino, que pudo evidenciarse al comienzo del conflicto, cuando el propio canciller Taiana fue elegido por aclamación por todos los cancilleres de la región para presidir la sesión especial que sesionó a fines de junio pasado en Washington, en la sede de la OEA, donde finalmente se suspendió a Honduras del Sistema Interamericano ante la importante presencia no sólo de Zelaya sino de la propia presidenta de la Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, junto a otros presidentes de la región que llegaron a la OEA para manifestarte su solidaridad al presidente depuesto. En esa ocasión, Taiana realizó una “condena con los términos más enérgicos” al golpe de Estado perpetuado en Honduras contra el gobierno constitucional. “Aquí se juega no solo la democracia de Honduras sino la fortaleza de los procesos democráticos en todo el hemisferio” resaltó el canciller argentino al presidir esta tarde la Sesión Extraordinaria de la OEA.

Sobre la postura de Brasil, el gobierno de Lula buscó promover un involucramiento con el objetivo de tener una mayor participación en las cuestiones políticas de América Latina y a fin de tener un rol central en la región. Una de las medidas más frecuentes de Brasil fue presionar otros países y organizaciones internacionales para se involucraren en la cuestión y mostrar la severidad de los acontecimientos en Honduras, ya que trataban de temas como democracia y inestabilidad regional. Sin embargo, el involucramiento de Brasil con la cuestión de Honduras ocurrió cuando el país asilaba al presidente depuesto en su Embajada en Tegucigalpa. A pesar del riesgo que eso pudiera representar, también significó para Brasil estar en el centro de las discusiones sobre Honduras. Por lo tanto, se puede decir que en el momento en que Brasil tenía como objetivo central de su política exterior tener mayor influencia en la América Latina, tuvo que participar activamente de una cuestión como la de Honduras para que otro golpe no ocurriese en la región.

Sobre la acción exterior de Uruguay en torno al golpe de Estado contra el gobierno de Zelaya y el proceso posterior, se destaca como un primer punto el apego a los principios históricos de la política exterior uruguaya, en particular la búsqueda de soluciones pacíficas de controversias.

La posición Uruguaya refleja los principios rectores de la política externa del país, de aparición más reciente, fundamentalmente a partir de la finalización de la última dictadura cívica – militar (1985). Inclusive puede discutirse en qué medida constituyen efectivamente principios rectores, o son más bien lineamientos generales mantenidos por los últimos gobiernos. En este orden, se incluye la exigencia del mantenimiento de la institucionalidad democrática, del orden constitucional y de la democracia como forma de gobierno, al menos en los Estados del sistema interamericano. Esto emerge repetidamente en varios comunicados de prensa, y sobre todo en las declaraciones del vicepresidente Nin Novoa y la intervención de Vázquez en la OEA. En segundo lugar, entre estos nuevos principios, puede incluirse la apuesta al multilateralismo como medio para solucionar problemas en la agenda internacional, principio más reciente, que inclusive no siempre fue respetado

por la política externa uruguaya en la última década (en el caso de la invasión a Irak). En este caso, por tratarse de un quebrantamiento democrático en un país del sistema interamericano, el ámbito multilateral que Uruguay considera propicio para solucionar el conflicto es la OEA, y, en segundo lugar, la ONU, y así lo explicita repetidas veces en Comunicados de Cancillería y declaraciones de autoridades de gobierno. Un tercer principio rector que aparece en el accionar es la defensa de los DD.HH., aunque esto emerge de forma algo tardía, y no de forma unilateral, si no en el marco de un comunicado conjunto con los demás socios del Mercosur.

Un tercer punto que se concluye del análisis es el explícito apoyo de la posición y el accionar uruguayos en lo resuelto a nivel de la OEA, lo que da la pauta de cómo los regímenes internacionales que el país integra inciden sobre la política exterior. La posición acordada a nivel de la OEA es además llevada por el país a la Asamblea General de la ONU.

Lo resuelto a nivel del Mercosur también incide sobre la política externa del país respecto al tema. Se estima que el Mercosur actúa en varias ocasiones arrastrando al gobierno en la toma de posiciones sobre aspectos en los que aún no había una postura oficial (o al menos ésta no había sido difundida): el inicio de las tensiones políticas internas, la condena a las violaciones a los DD.HH. y el no reconocimiento a los resultados de las elecciones organizadas por los golpistas. Si bien el gobierno privilegia el tratamiento del tema en la OEA, debe destacarse que es en el marco del Mercosur que se emite el primer y último Comunicado de Cancillería sobre el asunto, y que ese el único foro internacional en el que el presidente participa sistemáticamente cada semestre, lo que “lo obliga” a referirse públicamente a los principales temas de la agenda regional.

Por otra parte, al contrastar cómo se refleja en las declaraciones del gobierno la incidencia de las decisiones adoptadas a nivel de la OEA y el Mercosur, se observa que el apoyo a las decisiones de la OEA es reflejado en cada Comunicado y en declaraciones de Vázquez, mientras las decisiones del Mercosur tan sólo son suscritas. Esto no debe ser interpretado como una preferencia por lo resuelto en la organización continental, ni una aceptación reticente a lo resuelto por el Mercosur, sino como un reconocimiento oficial a que aquella es la organización en la que preferentemente corresponde tratar del tema, tanto por las atribuciones previstas en sus estatutos, como por alcance geográfico. A otro nivel, el gobierno no se compromete con el tratamiento del tema en otros regímenes internacionales (UNASUR, Grupo de Río, ALBA y Cumbre Iberoamericana).

Por último, una cuarta conclusión se asocia a la omisión, indiferencia, vacilación o displicencia frente a los eventos de Honduras en las que se plantea que el gobierno cae en ciertas ocasiones, situación que es superada a influjo del tratamiento del tema a nivel del Mercosur. Como se señaló, es posible que ello responda a la coincidencia de los hechos con el proceso electoral nacional, y quizás también en parte a la menor capacidad de acción y seguimiento de temas de la Cancillería uruguaya respecto a las de los socios mayores del bloque. En este sentido, se concluye que el bloque regional, así como la OEA, actúan como importantes catalizadores de la acción externa del país.

Para concluir, consideramos que a pesar de las diferencias que sobresalen estructuralmente entre los países de la región, vale destacar que una vez ante un hecho de tal magnitud como la ruptura del orden democrático en Honduras, tanto Argentina, como Brasil y Uruguay, siguiendo cada uno en particular su accionar y sus principios en política exterior, condenaron inmediatamente y trabajaron a fin de restituir al gobierno de Zelaya, una prueba más que ante situaciones de esta índole, se aunan esfuerzos para trabajar conjuntamente.

# IMAGINARIO DE DEMOCRACIA LOCAL EN ORGANIZACIONES DE BASE DE LA LOCALIDAD INDUSTRIAL Y DE LA BAHIA DE CARTAGENA - COLOMBIA: PRÁCTICAS Y ALTERNATIVAS PARA SU FORTALECIMIENTO.

*Edilbert Torregroza Fuentes*<sup>1</sup>, *Jorge Llamas Chávez*<sup>1</sup>, *Claudia Marrugo Pomares*<sup>2</sup>,  
*Raimundo Abello*<sup>3</sup>. <sup>1</sup>Grupo de Investigación CTS- Universidad de Cartagena (Colombia). <sup>2</sup>  
Semillero de Investigación CTS- <sup>3</sup>Universidad del Norte (Colombia). E- mail: grupocts@gmail.com

## Resumen

El trabajo que se presenta es el resultado de una investigación sobre organización y participación de las organizaciones de base en el fortalecimiento de la democracia local en Cartagena Colombia, básicamente en el periodo 2002 – 2007. Periodo de fuerte proceso de descentralización y compromiso de las organizaciones de base como son Las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Comunales de Vecinos. El estudio recoge el discurso de la democracia en las organizaciones en términos de su imaginario, de la política y autonomía. Igualmente los aportes de este fenómeno democrático local a raíz de la descentralización, en materia de participación, organización y de democracia local, donde se resalta el aprendizaje colectivo y reconocimiento del liderazgo en la construcción de redes comunitarias como practicas innovadoras para conquistar espacios democráticos y presentar alternativas conjuntas orientadas al bien común de la localidad y profundización de la democracia.

La estrategia metodológica correspondió a la naturaleza de la investigación descriptiva. De la misma manera el estudio se ubico en la localidad Industrial de la Bahía en las Unidades Comuneras de Gobierno 14 y 15 de la zona sur occidental de la ciudad de Cartagena. Fueron seleccionados 11 barrios. En términos de actores sociales participaron como informantes claves presidentes de Juntas de Acción Comunal, Juntas Comunales de Vecinos, ediles de las Juntas Administradoras Locales JAL, líderes comunitarios, el alcalde menor de la localidad, ex alcalde. Además, se recurrió a técnicas como entrevista focal, encuesta de percepción, entrevista semiestructurada y análisis documental.

**Palabras Claves:** Organización de base, participación y democracia local

## Abstract

The work that appears is the result of an investigation on organization and participation of the basic organizations in the fortification of the local democracy in Cartagena - Colombia, basically in period 2002 – 2007. Period of fort process of decentralization and commitment of the basic organizations as they are the Meetings of Communal Action and the Communal Neighbor Meetings. The study it picks up the speech of the democracy in the organizations in terms of his imaginary one, of the policy and autonomy. Also the contributions of this local democratic phenomenon as a result of the decentralization, in the matter of participation, organization and of local democracy. we emphasize the collective learning and recognition of the leadership in the construction of communitarian networks as you practice innovating to conquer democratic spaces and present joint alternatives oriented to the communal property of the locality and deepening of the democracy. The methodologic strategy corresponded to a descriptive investigation. In the same way the study area was located in the “Localidad Industrial de la Bahía” in the Commoners unit of Government 14 and 15 in the south western city of Cartagena de Indias (Colombia); 11 districts were selected. In terms of social actors keys participated like informants: presidents of “Meetings of Communal Action”, communitarian leaders, the smaller mayor of the locality, an ex- mayor, In addition, one resorted to techniques like focal interview, survey of perception, semistructured interview and documentary analysis

**Key words:** Basic organization, participation and local democracy

## **Introducción**

El estudio recoge el discurso de la democracia en las organizaciones en términos de su imaginario, de la política y autonomía. Igualmente los aportes de este fenómeno democrático local a raíz de la descentralización, en materia de participación, organización y de democracia local, donde se resalta el aprendizaje colectivo y reconocimiento del liderazgo en la construcción de redes comunitarias como practicas innovadoras para conquistar espacios democráticos y presentar alternativas conjuntas orientadas al bien común de la localidad y profundización de la democracia

### **1. Contexto general de la experiencia investigativa**

#### **1.1. Aspectos conceptuales**

En el desarrollo evolutivo de las sociedades, la organización social ha representado ser un fenómeno importante en la estructura de la sociedad. Desde la antigüedad, por ejemplo Atenas, las personas organizadas se constituían en poder de decisión de los asuntos de la comunidad, con participación al menos de 6000 personas para considerarlas validas. Lo anterior estaba indicando que las “decisiones eran ya parte de la cotidianidad de la comunidad y sobre todo implicaba una educación política de participación “(Julia del C. Chávez C. 2003: 80).

En ese sentido las organizaciones de base representan uno de los ejes fundamentales de la democracia porque permite el fortalecimiento de la sociedad a través de la generación del capital social y la creación de espacios institucionales. El papel de las organizaciones es de construcción de legitimidad colectiva y social de sus proposiciones. Las demandas locales de los grupos, sectores y/o del territorio pasan a ser asumidas como algo fundamental para el desarrollo de un colectivo convirtiéndose en actores sociales y con participación activa en los procesos democráticos locales. (PNUD 2005, , p.13)

Hoy es importante apostarle a una democracia participativa que se puede construir desde los escenarios locales, por eso toma relevancia el discurso de la democracia local y el papel que pueden jugar las organizaciones de base presentes en el territorio local.No obstante la percepción que tengan los actores sociales, representados en sus organizaciones, de democracia local dependerá su participación activa en los procesos locales.

#### ***Que entendemos por democracia local?***

En los estudios de ciencias política se resaltan muchas categorías asociadas al termino de democracia local, se han impuesto el uso del término “gobierno local” “sistema político local”, “administración local” y” poder local”. Por lo tanto, es importante aclarar cómo se definen esas categorías y como se relacionan con el concepto de democracia local:

- Gobierno local: se refiere a los estudios de los niveles subnacionales más pequeños (municipio, comunas, provincias, condados, etc.)
- Sistema político Local: incluye todos los aspectos políticos como un subsistema con vida propia (Marquez,1997,141;1997b.30)
- Administración local: Se refiere a “un conjunto de instituciones locales que funcionaría como apéndices del gobierno central”(ALBA Tercedor, 1997, 17).
- Poder local. Tiene un carácter más de oposición y reclamo frente al poder central y hunde sus raíces a su vez en otro concepto: el de “pouvoir municipal” que se origino en Francia con la revolución de 1789; este poder municipal implica la existencia de un poder originario y exclusivo de los municipios, el cual no precisaba de previa delegación estatal; se entiende



por ello que existe un “ poder local” propio, autónomo, anterior al estado mismo y que en alguna medida se opone al dominio o reducción por otros poderes externos. Se encarna actualmente en la idea de autonomía local( Sánchez Moron,1990, Vandelli, 1992, Pilar Gaitán, 1992, Díaz de Liaño, 1979)

Dada la aclaración se puede entender que el tratamiento de la democracia local queda incluido dentro de los conceptos de gobierno local o sistema político local.

Existen experiencias de democracia local, por ejemplo, en España, el nivel local corresponde a los ayuntamientos y a las provincias. En el caso de Colombia municipios grandes suelen adoptar una división territorial a su interior que da origen a comunas y localidades, con niveles de gobierno propio. Es el caso de Bogotá se divide en 20 localidades, cada una con un órgano de representación; Cartagena, organizada territorialmente en tres localidades y 15 comunas y dentro de las comunas conjunto de barrios.

En ese sentido, son los municipios las unidades subnacionales más pequeñas, por lo tanto, hablar de democracia local es hablar de democracia municipal. Una aproximación al concepto de democracia local, en términos de su dimensión espacial, la podemos entender de la siguiente manera:” como el desarrollo de la democracia (en sus aspectos normativos y empíricos) dentro de las unidades subnacionales más pequeñas, más específicamente, es la democracia que corresponde a los niveles de los gobiernos locales”(William J. P: 93).

## **1.2. La Experiencia contextual**

En la historia del país las organizaciones sociales y su participación social se ha presentado de dos formas: por medio de las organizaciones legitimadas jurídicamente y por las organizaciones con reconocimiento socio político por parte de la población. Las primeras desarrollan acciones de participación social avaladas por partidos políticos, por empresas, por sindicatos y por el Estado. En su gran mayoría han hecho de la participación un manejo formal de acuerdo con sus intereses. Estas organizaciones establecen lazos con los partidos políticos, reciben subsidios del Estado y, por tanto, sus objetivos y metas no son tan independientes.

Las organizaciones con reconocimiento socio político son avaladas por los individuos que las integran y generalmente se manifiestan como organizaciones independientes y de carácter contestatario.

Con respecto a las organizaciones reconocidas social y políticamente por la población se reconocen experiencias organizativas y luchas populares, el surgimiento y permanencia, desde mediados de la década de los setenta, de organizaciones de base con pretensión de autonomía y alter natiidad a las estrategias de control social y político por el gobierno y por la continuidad de algunas modalidades de protesta urbana, como los paros cívicos, las movilizaciones a escala local.

El proceso de organización y participación adelantado por las organizaciones sociales legitimadas jurídicamente y avaladas por el Estado se evidencio en la segunda mitad del siglo XX como mecanismo de control frente a los conflictos sociales del momento. El gobierno creó en 1958 las Juntas de Acción Comunal JAC como única forma de organización de base de los pobladores urbanos reconocida institucionalmente. Estas organizaciones de base asumieron su papel a través de una combinación entre autoayuda e intermediación clientelista con los partidos tradicionales y las autoridades. Sus líderes se convirtieron en pragmáticos mediadores entre necesidades colectivas y recursos del Estado y monopolizaron la representación de los habitantes de los barrios populares frente a las autoridades.

En los años 1950 Colombia experimenta un proceso de transición de una sociedad agraria a una sociedad industrial acompañado de desplazamiento en los campos, con el éxodo de campesinos

a la ciudad y el hacinamiento en barrios periféricos sin servicios públicos y sociales. Sumado estos problemas, el Estado no tenía conciencia de estos procesos y la forma de asimilarlo y responder a las demandas sociales.

El Estado colombiano promovió también otras organizaciones comunitarias a través de programas de desarrollo social. Es el caso de los Comités de Participación Comunitaria, las Asociaciones de Padres de Familia de los Hogares de Bienestar Familiar, el Programa Nacional de Rehabilitación (PNR), que busca un trabajo coordinado entre el Estado y la Comunidad, y el programa de Educación Familiar para el desarrollo Infantil (PEDAFI), que entrega educación a grupos familiares conformados por padres, vecinos, jóvenes.. Un rasgo común a este tipo de asociaciones fue su declarada autonomía frente al Estado y su distanciamiento crítico frente a las practicas clientelistas, así como su identificación con la ideología de izquierda de la época, pero sin tener necesariamente vínculos orgánicos con sus partidos o movimientos políticos.( Alfonso Torres, 2007, 11 )

Este conjunto amplio de grupos, comités, asociaciones, corporaciones y centros culturales se autodenominaron “organizaciones populares”. También, recibieron el nombre de organizaciones sociales de base como una manera de diferenciarse de otras formas organizativas subordinadas al Estado y enfatizar su identificación con visiones de futuro alternativas.

El carácter de organización Social de base definida en este trabajo incorpora a las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Viviendas Comunitarias y Juntas Administradoras Locales con el ánimo de diferenciarlas de otras categorías (organizaciones comunitarias, organizaciones populares etc.).

### **Junta de Acción Comunal**

Es de resaltar que las Juntas de Acción Comunal son definidas como “una organización cívica, social, y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integradas voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa” (Ley 743 de 2002).

En el contexto colombiano se establece un marco legal que orienta los propósitos de las organizaciones comunales, contemplado en la ley 743/02, de los cuales se pueden resaltar:

- 1) Promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa;
- 2) Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia;
- 3) Planificar el desarrollo integral y sostenible de la comunidad;
- 4) Establecer los canales de comunicación necesarios para el desarrollo de sus actividades;
- 5) Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario;
- 6) Desarrollar procesos para la recuperación, recreación y fomento de las diferentes manifestaciones culturales, recreativas y deportivas, que fortalezcan la identidad comunal y nacional;
- 7) Construir y preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas, dentro de la comunidad, a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad dentro de un clima de respeto y tolerancia;

8) Lograr que la comunidad esté permanentemente informada sobre el desarrollo de los hechos, políticas, programas y servicios del Estado y de las entidades que incidan en su bienestar y desarrollo;

9) Promover y ejercitar las acciones ciudadanas y de cumplimiento, como mecanismos previstos por la Constitución y la ley, para el respeto de los derechos de los asociados;

10) Divulgar, promover y velar por el ejercicio de los derechos humanos, fundamentales y medio ambiente consagrado en la Constitución y la ley;

11) Generar y promover procesos de organización y mecanismos de interacción con las diferentes expresiones de la sociedad civil, en procura del cumplimiento de los objetivos de la acción comunal;

12) Promover y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en especial de las mujeres y los jóvenes, en los organismos directivos de la acción comunal

13) Procurar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos, buscar el acceso de la comunidad a la seguridad social y generar una mejor calidad de vida en su jurisdicción.

De conformidad con la delimitación del territorio (artículo 12 –ley 743/02) las juntas de Acción Comunal tendrán el siguiente número mínimo de afiliados:

- a) Las que se constituyan por barrio, conjunto residencial. Sector o etapa del mismo, en las capitales de departamento y en la ciudad de Bogotá, D.C. requiere un número mínimo de setenta y cinco (75) afiliados
- b) Las que se constituyan en las divisiones urbanas de las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos e inspecciones de policía, requiere un número mínimo de cincuenta (50) afiliados
- c) Las que se constituyan en las poblaciones en que no exista delimitación por barrios, requiere un número mínimo de treinta (30) afiliados.
- d) Las que se constituya en los caseríos o veredas requiere un número mínimo de (20) afiliados.

### **Juntas de Viviendas Comunitarias**

Según ley 743 de junio del 2002 son definidas como organizaciones cívicas sin ánimo de lucro, integradas por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Igualmente, dice la ley, que una vez concluido el programa se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal..Para su constitución requieren un mínimo de diez (10) familias afiliadas.

### **Juntas Administradoras Locales**

Las JAL se han convertido en una instancia de participación ciudadana en el ámbito territorial, tanto en zonas urbanas como rurales otorgándoles funciones muy precisas y significativas para el desarrollo de los municipios, cuya tarea fundamental es propender por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y por establecer unas relaciones más horizontales entre el gobierno local y la sociedad civil

En su desarrollo histórico, fueron creadas mediante la reforma constitucional del gobierno de Lleras Restrepo en 1968. El acto legislativo No 1 de ese año, asignándole alguna de sus funciones y señalando su organización.”(Varela Edgar, 1999, P. 224).

No obstante, los procesos de apertura democrática experimentados por Colombia en las últimas décadas del siglo XX y especialmente en la constitución política fueron condiciones para fortalecer la reglamentación de las JAL y darle mayor vida en la vida de la gestión local. En ese sentido, el proceso de reglamentación de la JAL se estableció mediante la promulgación de la ley 11 de 1986 que determina que los municipios pueden ser divididos en comunas (áreas urbanas) y en corregimiento (área rural) con no menos de 10.000 habitantes en cada uno de los territorios urbanos.”(González Esperanza, 1995. P.24). Cada comuna o corregimiento tendrá una Junta Administradora Local integradas por no menos de cinco ni más de 9 miembros elegidos por votación popular para periodos de tres años.”(Varela Edgar, 1999, P. 225).

Entre las funciones a destacar se pueden mencionar:

- Promover, en concordancia con las diferentes instituciones cívicas y Juntas de Acción Comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.
- Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la constitución política, tales como derechos de petición y acción de tutela.
- Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a la jurisdicción
- Celebrar al menos dos cabildos abiertos por periodos de sesiones
- Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo al municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana.

Por lo tanto, las JAL se han constituido en una instancia importante de participación constituyéndose en “una posibilidad de democratización de las sociedades locales”( Varela Edgar, 1999, P. 224). En ese mismo sentido, Sonia Eljach considera y valora el papel de estas formas organizativas como son las JAL y afirma que “ otorgar poder a las organizaciones y movimientos sociales por medio de las JAL es despertar y potenciar el interés ciudadano hacia la administración municipal, es abrir el camino al cambio en las relaciones administrador – administrado y por ende, desarrollar expresiones políticas nuevas que debilitan el poder tradicional”(1989, P. 97).

## **2. Las Organizaciones de base y su imaginario de democracia local: prácticas y alternativas**

### **2.1. El panorama actual de Cartagena en materia de organización y procesos democráticos locales.**

Cartagena es una ciudad de grandes contrastes, por un lado se encuentra la ciudad histórica y turística, la de los grandes hoteles y avenidas, con todo tipo de servicios y comodidades, de amplia oferta de ocio y cultura, escenarios de grandes eventos nacionales e internacionales que anualmente reciben a cientos de miles de turistas y por otro lado, la ciudad humilde donde vive la mayor parte de los Cartageneros, en la que alrededor de un 67% de las personas sobreviven con dos dólares diarios y un 22% con menos de un dólar, en la que el 82% de las personas ocupadas lo hace en la informalidad, en la que son muchas las necesidades básicas insatisfechas.(PNUD-2008).

En procesos de participación social y democracia local también se evidencian débiles procesos de organización y gobernabilidad local, que sumado a las situaciones anteriores hacen de la ciudad un panorama de poca confianza, generando en la población a presentar una apatía y desinterés para integrarse a organizaciones de base y políticas, y en consecuencia, las acciones de la participación y la organización social son espacios lejanos para la gran mayoría de la población. Sin embargo, las contradicciones sociales, económicas y políticas de la primera década del siglo

XXI abren posibilidades importantes de desarrollar formas de participación y organización, que permitan a los grandes sectores de la población incidir en el desarrollo social de la ciudad.

Según datos que reposan en las oficinas de secretaria de Participación y desarrollo social de la Alcaldía Mayor de Cartagena sobre elecciones de organismos comunales de primer grado 2008, indican que la localidad Industrial de la Bahía registra, de manera activa, 109 Juntas de Acciones Comunales, encargadas de administrar el desarrollo de la comunidad dentro del marco que le estipula la ley comunal colombiana. Igualmente, hacen presencia activa 29 Juntas de Vivienda Comunitaria como una estrategia de participación de la comunidad.

En la división territorial de Cartagena las JAC Y JCV tienen una representación significativa que se puede mostrar en el siguiente cuadro:

| <b>Localidad</b>             | <b>Población</b> | <b>Área (Km<sup>2</sup>)</b> | <b>N° UC G</b> | <b>N° de Ediles (JAL)</b> | <b>N° de JAC</b> | <b>% JAC</b>  | <b>N° de JVC</b> | <b>% JVC</b>  | <b>N° CC</b> | <b>N° Asociaciones</b> |
|------------------------------|------------------|------------------------------|----------------|---------------------------|------------------|---------------|------------------|---------------|--------------|------------------------|
| Histórica y del Caribe Norte | 388.489          | 162                          | 6              | 9                         | 82               | 28,37         | 1                | 2,63          | 1            | 6                      |
| De la Virgen y Turística     | 334.383          | 371                          | 4              | 9                         | 98               | 33,91         | 8                | 21,0          | 0            | 0                      |
| Industrial y de la Bahía     | 346.883          | 89                           | 5              | 9                         | 109              | 37,71         | 29               | 76,3          | 0            | 0                      |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>1.069.755</b> | <b>622</b>                   | <b>15</b>      | <b>27</b>                 | <b>289</b>       | <b>100,00</b> | <b>38</b>        | <b>100,00</b> | <b>1</b>     | <b>6</b>               |

Fuente: Datos elaborados a partir de información de las Alcaldía Menores – Cartagena 2008

En ese sentido, las organizaciones de base juegan un papel importante en la gestión del gobierno local permitiendo mayores posibilidades de consolidar procesos democráticos y al mismo tiempo responder a las necesidades de las comunidades .Es decir, las organizaciones de base, en el marco de la descentralización, pueden generar auténticos procesos democráticos locales, autonomía política, reconocimiento de liderazgos individuales y colectivos y desarrollo de relaciones constructivas. Igualmente, involucrarse en la definición de estrategias de desarrollo local, procesos de planeación, toma de decisiones, ejecución y fiscalización de las acciones que constituyen una alianza clave para que los gobiernos locales no desarrollen acciones a espaldas de la población y de esa manera transformaciones en las condiciones de la población y mejora en el comportamiento político y transparente de la gestión local.

Sin embargo, para lograr este ideal, es necesario conocer el imaginario de la participación y concepción de democracia local que tengan los actores sociales. Púes se entiende por percepción social “una vía posible de acercamiento a la población y de hacer participar a quienes lo necesitan en la búsqueda de información e identificación de problemáticas, a través de los propios recursos de sus pobladores, permitiendo a su vez que la comunidad identifique, entienda y accione, a partir de sus propias percepciones, sentimientos, valores, condiciones y conocimientos para dar soluciones” (Fernández- 1999).

## **2.2. Percepción sobre democracia local: practicas y alternativas para su fortalecimiento**

### **2.2.1. Aspectos metodológicos**

En el terreno metodológico se planteó una investigación descriptiva ya que es una modalidad que describe la participación de los actores sociales en la construcción del conocimiento, trabajando con líderes comunitarios especialmente los presidentes de Juntas de Acción Comunal, Juntas de Viviendas Comunitarias y ediles de las Juntas Administradoras Locales, así como también alcaldes y funcionarios de alcaldía de la localidad. En términos de la delimitación geográfica el estudio se realizó en la localidad Industrial de la Bahía ubicada en la zona sur occidente de la ciudad. Se planteó un muestreo intencionado de Unidades Comuneras y barrios de la localidad en la cual se ubica el objeto de estudio, teniendo en cuenta los siguientes criterios: organizaciones sociales presentes, reconocimiento del trabajo comunitario en la localidad. En ese sentido, fueron seleccionadas las Unidades Comuneras de Gobierno 14 y 15 y 11 barrios de las dos unidades comuneras respectivas donde tienen presencia las organizaciones sociales de base objeto de estudio

### **2.2.2. Imaginario sobre democracia local**

El imaginario sobre democracia local en las organizaciones de base se hizo en términos de su visión sobre el concepto de democracia local, imaginario de política y Autonomía política de las organizaciones de base y aportes significativos de la aplicación del modelo de descentralización en la democracia local durante el periodo 2002 – 2007. Igualmente la construcción de relaciones colectivas a partir del trabajo en redes comunitarias.

#### **Imaginario sobre democracia local**

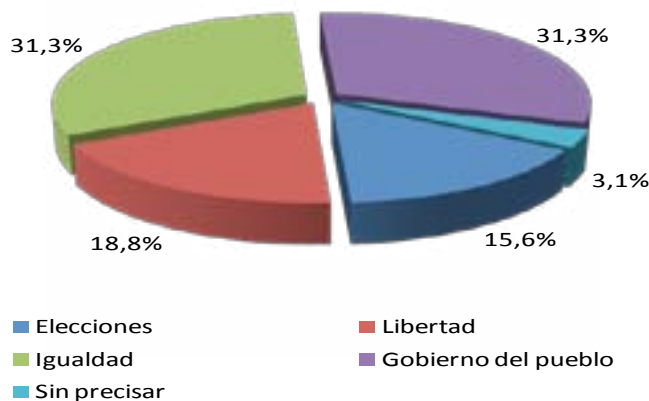
En el plano de nuestra investigación se conoció la percepción que tienen los líderes de las organizaciones de base estudiada sobre el imaginario de la democracia local tomándose cuatro criterios seleccionados: elecciones, libertad, igualdad y gobierno del pueblo. En esta misma categoría se mira la calidad de la democracia para tener una mayor comprensión de la visión de democracia. En términos cuantitativos el imaginario de la democracia se expresa con mayor tendencia de entenderla como gobierno del pueblo (31.3%), en el mismo porcentaje (31.3%) es percibida como igualdad. Pero también la democracia se mira como libertad (18.8%) y como elecciones (15.6%). Ver tabla No. 1

Tabla No.1 Imaginario sobre Democracia Local

| <b>Termino con que se identifica la palabra "Democracia"</b> |                   |          |
|--------------------------------------------------------------|-------------------|----------|
| <b>Termino</b>                                               | <b>Frecuencia</b> | <b>%</b> |
| Elecciones                                                   | 5                 | 15,6%    |
| Libertad                                                     | 6                 | 18,8%    |
| Igualdad                                                     | 10                | 31,3%    |
| Gobierno del pueblo                                          | 10                | 31,3%    |
| Sin precisar                                                 | 1                 | 3,1%     |
| Total                                                        | 32                | 100%     |

Fuente: Encuesta de percepción

**Gráfica No.1.** Término con que se identifica la palabra “Democracia”



Estos elementos de percepción de la democracia son fundamentales en la construcción de sociedades donde las organizaciones comunales juegan un papel importante en los contextos locales para trabajar el pensamiento democrático local puesto que son los grupos sociales y no los individuos, por visibles que puedan ser, los que en última instancia fundamentan y garantizan la vigencia de los distintos proyectos políticos que concurren en el contexto de la sociedad colombiana.

En el marco de una visión cualitativa se entrevistaron a ediles para mirar la percepción que tienen de la democracia local por ejemplo, Alejandro Dussan, edil de la localidad industrial de la bahía tiene una mirada de la democracia en los siguientes términos:

*“La democracia local como se da en estos escenarios se puede entender como la participación del ciudadanos en los procesos políticos, de una participación activa en donde su opinión sea considerada y tenga relevancia en el momento en que se vayan a tomar decisiones que tengan que ver con sus intereses, que pueda participar de la elección de sus mandatarios y puedan plantear sus puntos de vistas tanto para los intereses individuales y los intereses de la colectividad”*

Referente a la percepción de la democracia a nivel de ciudad, localidad y de barrio la mirada es diferente, a nivel de ciudad se considera que siguen vigentes viejas costumbres políticas viciadas que son obstáculo para la democracia. También a nivel local es poco lo que se ha avanzado. Pero se perciben cambios significativos a nivel de barrio con el ingreso de nuevos líderes con una visión mas comprometida con su comunidad.

*“Este año en la mayoría de los barrios, hubo cambios y nuevos liderazgos, debido a que las personas han venido despertando y acudiendo a las capacitaciones de diferentes organismos como ONG privadas y universidades que se han metido de lleno a estos barrios a buscar que la gente despierte y que mire que este proceso es de nosotros mismos y que si nosotros no tomamos la tarea de empoderarnos de estos procesos para participar, tomándonos la voluntad de participar porque yo quiero de verdad y porque me nace.( Rogelio Pérez- Presidente de Junta de Acción Comunal -)*

A nivel de juntas de acciones comunales este año se vieron bastantes cambios que rompieron con viejos liderazgos tradicionales que venían ejerciendo año tras año, entrando ahora personas jóvenes. Y también hubo comunidades donde fue repetitivo, como el caso del barrio Manuela Vergara de Curí, quien repitió de presidente, pero hubo cambios en las directivas y en los comités.”

Pero también es preocupante mirar la calidad de la democracia y como es percibida esa calidad por las organizaciones de base objeto de estudio. En ese sentido, se puede observar en la siguiente tabla (No.2) la percepción de calidad. Se observa que el 65.6% consideran que la calidad



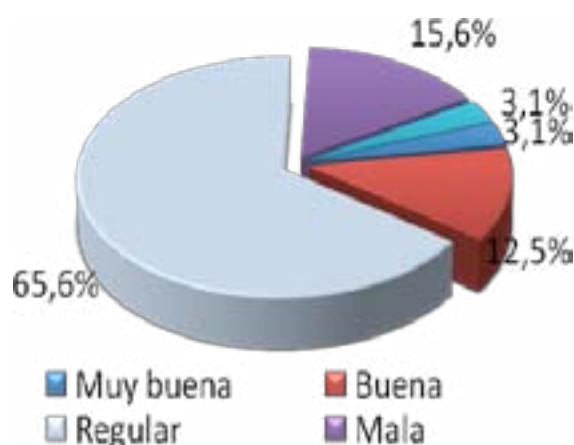
de la democracia es regular, no goza de una buena percepción. Un 15.6% se considera mala. Es decir, que el 81.2% cuestiona la calidad de la democracia, frente a un 15.6% la considera positiva.

Tabla No.2

| Calidad sobre la Democracia Local |            |       |
|-----------------------------------|------------|-------|
| Percepción                        | Frecuencia | %     |
| Muy buena                         | 1          | 3,1%  |
| Buena                             | 4          | 12,5% |
| Regular                           | 21         | 65,6% |
| Mala                              | 5          | 15,6% |
| Sin respuesta                     | 1          | 3,1%  |
| Total                             | 32         | 100%  |

Fuente: Encuesta de percepción

**Grafico No.2** Calidad de la Democracia



En el contexto de la sociedad colombiana y en particular en Cartagena la calidad de la democracia se expresa por las prácticas políticas de sus actores políticos cuyos discursos sobre democracia se alejan de la democracia posible o deseable. Es una democracia que no esta caracterizada por el respeto y la tolerancia y atravesada por actos de violencia como lo señala Eduardo Pizarro León Gómez en su texto “Una democracia asediada” al considerar que la” democracia colombiana está tensionada entre los afanes propios de cualquier democracia y un espiral de violencia que la asedia de manera permanente y que la convierte en un modelo bastante irregular y contradictorio.

A pesar que las organizaciones de base representan un modelo de participación para construir un modelo de democracia local participativa en Cartagena se requiere mayores esfuerzos, aunque se pueden dar cambios importantes a partir de la descentralización política administrativa que permitió la creación de las tres localidades y ha contribuido a mayor participación de la ciudadanía donde sectores sociales de la ciudad considerados estratos 5 y 6 que se organizaban en Asociaciones ya están pensando en crear Juntas de Acción Comunal. Igualmente, la participación por localidad, Unidades Comuneras de Gobierno que permite tener más contactos con la comunidad, una constante interacción con las organizaciones a través de las alcaldías locales. Como afirma el testimonio de Rogelio Pérez:

*A nivel de la comunidad y especialmente en las Juntas de Acciones Comunales, la participación ha mejorado, muchos de los líderes no pertenecen a ninguna afiliación política en el momento de la inscripción como aspirantes de cargos de JAC. Esto a permitidos nuevos liderazgos porque los lideres están en permanente capacitación y están despertando. En ese sentido, se puede decir*



que a nivel de barrio, comuna la democracia es más evidente porque las decisiones que motivan a participar son netamente comunitarias.”

Por lo tanto, el modelo de democracia local en Cartagena, se representa como intentos, más expresados en elecciones y alejados de la transparencia, de la autonomía y de responsabilidad del gobierno local con respecto a lo comunitario. Lo anterior indica que la representación política del Estado no ha superado algunas formas tradicionales de participación política como el caciquismo y el dominio de reducidas oligarquías, la presencia de un sistema político viciado en sus costumbres políticas, que han penetrado en las instituciones y corporaciones gubernamentales, aspectos que se evidencia en la representación y mentalidades de muchos dirigentes comunales de las localidades y en particular de la localidad Industrial de la Bahía

**Imaginario de la política**

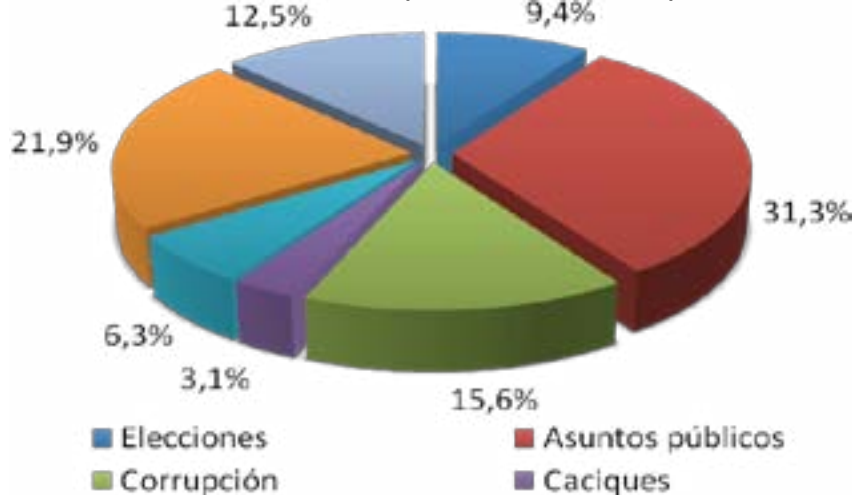
Generalmente se estima que en el ámbito y el carácter formal de las organizaciones de base son más sociales que políticas. Se mira la construcción de su identidad desde las opciones políticas que las animan y desde las cuales justifican sus acciones. No obstante, la riqueza política de las organizaciones está en lo que hacen y en el modo en que lo hacen. Desde esta perspectiva, la percepción que tienen de la política los representantes de organizaciones de la Localidad industrial y de la Bahía, está asociada (Ver tabla No.3) con el sentido de entenderla como un asunto público (31.3%), debate ideológico (21.9%).Pero también la política se imagina como acto de corrupción (15.6%), de elecciones (9.4%), poder (6.3%) y representadas por caciques (3.1%).

Tabla No.3. Imaginario de politica

| Termino con que se identifica la palabra "Política" |            |       |
|-----------------------------------------------------|------------|-------|
| Termino                                             | Frecuencia | %     |
| Elecciones                                          | 3          | 9,4%  |
| Asuntos públicos                                    | 10         | 31,3% |
| Corrupción                                          | 5          | 15,6% |
| Caciques                                            | 1          | 3,1%  |
| Poder                                               | 2          | 6,3%  |
| Debate ideológico                                   | 7          | 21,9% |
| Sin respuesta                                       | 4          | 12,5% |
| Total                                               | 32         | 100%  |

Fuente: Encuesta de percepción

**Gráfica No. 3.** Término con que se identifica la palabra “Política”



Para algunos líderes como Gregorio Narváez: la política debe tener un carácter de rigurosidad

y responsabilidad:

*“Entendiendo la política como la manera o la ciencia que busca cambios sociales”, pienso que las organizaciones comunitarias si han tenido un cambio en la manera de hacer política porque las mismas herramientas legales en estos momentos le están permitiendo algunas herramientas con las cuales se van dando algunos procesos de gestión y que facilitan estos procesos, desde el punto de vista de herramientas legales.”*

Esta mirada amplía lo político como capacidad de transformación social que se expresa en los discursos, prácticas y vínculos que establecen las organizaciones frente al Estado y otros actores sociales. Por lo tanto, se mira la política como conciencia de historicidad de lo social, en la “articulación dinámica de sujetos, practicas y proyectos colectivos, cuyo contenido es la lucha por dar dirección a la realidad en el marco de opciones viables” (Zemelman, 1989:13), o en palabras de Alfonso Torres, investigador de la Universidad Pedagógica Nacional “todo lo que se hace en las organizaciones es político.”

### **Autonomía política de las organizaciones de base**

Una de las preocupaciones actuales que se da al interior de las organizaciones es, si éstas, para alcanzar sus objetivos, tienen que estar vinculadas a partidos o movimientos políticos, o por el contrario, mantener autonomía e independencia frente a los mismos. Pues esta preocupación nace desde los primeros momentos históricos del surgimiento y trayectoria de las organizaciones de base en Colombia, marcado en un periodo más crítico que en otro y articulado a los acontecimientos dados en América latina.

Entre los 70 y a lo largo de los 80, periodo que, como es de conocimiento,” estuvo marcado por el ascenso y radicalización de los movimientos populares en América Latina, la influencia del marxismo en el mundo académico, la experiencia socialista en Chile, el triunfo de la revolución Sandinista y la emergencia de propuestas alternativas en los campos educativos, eclesial, comunicativo, artístico e investigativo (Cifuentes María Teresa y Serna Adriana 2006: P, 214)”. En Colombia ello se expresa en el surgimiento de organizaciones como la ANUC, la ONIC, la Coordinadora sindical y de Movimientos Cívicos, así como las permanentes protestas cívicas a nivel nacional.

Pero también estos momentos históricos fueron periodos de autoritarismo y represión; la mayoría de los países de América Latina y especial el cono sur estaban gobernados por militares y en Colombia se había contemplado el Estatuto de Seguridad bajo el gobierno de Cesar Turbay Ayala y la consecuente ola de detenciones masivas, torturas y desapariciones. En esa coyuntura se dio la oportunidad del surgimiento de organizaciones en defensa de los derechos humanos como ILSA, la Comisión Andina de Jurista.

Es importante tener presente que en las democracias liberales “los partidos políticos están concebidos como las organizaciones a través de las cuales se canalizan las expectativas ciudadanas y se alinean los intereses en conflicto, por lo cual serían los protagonistas fundamentales de la relación propositiva que se debe construir para asegurar la gobernabilidad. Sin embargo, en los sistemas políticos contemporáneos, pluralistas y poli céntricos, solo son un actor más, frecuentemente con escaso nivel de aceptación por parte de los ciudadanos y poca representatividad” (Agenda regional –PNUD, Pág., 17)

Este contexto de polarización política permite entender la emergencia y el contenido ideológico de muchas iniciativas organizativas dadas en Cartagena que dieron lugar a las experiencias de trabajo popular que luego se consolidaron en organizaciones activistas sociales que se comprometen acercarse y vivir en zonas populares de la ciudad a organizar y movilizar a sus habitantes, asumidos

como actores protagonistas del cambio.

Organizaciones de base como las Juntas de Acción Comunal creadas por el Gobierno (1958) como instrumento político para promover el desarrollo comunitario se convierten en herramienta de la sociedad política para acumular poder comunal, muchos de sus miembros comienzan a tener militancia política de derecha o de izquierda. Estas motivaciones iniciales se ratifican al encontrar en los barrios necesidades que confirman el compromiso de sus líderes. Las propuestas encontraron eco en las comunidades.

En Cartagena, el proceso de descentralización administrativa amplió los espacios de participación, lo que motivó a algunas organizaciones a involucrarse en estos espacios y mecanismos de participación ciudadana como las Juntas Administradoras Locales y los Consejos Comunales. En la elección de Juntas Administradoras Locales, algunas organizaciones (JAL, JVC), han apoyado candidatos provenientes de movimientos sociales y partidos políticos. Este comportamiento hoy indica una valoración de la participación y autonomía de las organizaciones a vincularse a estructuras políticas. Como se puede observar en la siguiente tabla 4

Tabla No. 4 Autonomía política de las Organizaciones de Base

| <b>Grado de autonomía política de las OSB</b> |                   |          |
|-----------------------------------------------|-------------------|----------|
| <b>Grado</b>                                  | <b>Frecuencia</b> | <b>%</b> |
| Mucho                                         | 11                | 34,4%    |
| Muy poco                                      | 17                | 53,1%    |
| En nada                                       | 2                 | 6,3%     |
| Sin precisar                                  | 2                 | 6,3%     |
| Total                                         | 32                | 100%     |

Fuente: Encuesta de percepción

Una tendencia general y aceptada por representantes de organizaciones de base de la localidad Industrial de la Bahía con respecto al grado de autonomía política (Tabla No4.), el 53.1 % expresa muy poco hay autonomía, mientras que el 34.4% reconoce que se da mucha autonomía política. Pero también hay un porcentaje menor (6.3%) que considera que las organizaciones de base no gozan de autonomía, están amarradas de las fuerzas políticas, afiliadas como una forma de alcanzar la solución de sus necesidades y mayor fortaleza con el gobierno local..

Aquellas voces comunitarias que consideran muy poco o nada de autonomía de las organizaciones de base corresponde a la militancia o compromiso partidista de sus miembros, por lo tanto, la participación se reduce a un grupo selecto, se elitiza de alguna manera. Aun más cuando en el escenario local de Cartagena, los partidos han sido sustituidos, en gran medida, por organizaciones sociales que lideran intereses colectivos cercanos a los proyectos de las comunidades. Aunque a veces no se quiere reconocer el avance de los procesos de participación y organización de las comunidades, en la actualidad la promoción de espacios de participación ciudadana pueden disminuir la influencia y necesidad de los partidos, en tanto estaban concebidos para ser intermediarios entre el Estado y los ciudadanos, ahora estos pueden acudir de manera directa a expresar sus expectativas.

*"Como organización se deben sustraer del tema de la posición política porque cierra la posibilidad de que se expresen diferentes pensamientos y no logran una participación cívica. Una serie de líderes comunitarios que venían ejerciendo protagonismos, tienen que replegarse a las organizaciones políticas o a los proyectos políticos más consolidados para poder subsistir en un momento determinado y seguir ejerciendo liderazgo dentro de su comunidad" (Entrevista Carlos Díaz Redondo – Ex alcalde –enero 2008 )*

Pero también se encontraron voces que son partidarias de que las organizaciones comunales puedan vincularse y tener posición política partidista siempre y cuando no sean manipuladas y contrarias, su accionar, a sus intereses colectivos:

*“Los grupos políticos pueden canalizar a las Organizaciones de base para transmitir sus ideas, lo que esta malo es la coacción que se haga o la influencia que te deja negociar prebendas por votos porque eso si es un método de coacción donde tu manejas a la persona y le dices si tu no me das eso yo no te doy aquello, allí si está mal la cosa pero si se trata de canalizar ideas , pienso que es sano que toda la ciudadanía a través de las Juntas de Acción Comunal conociera cuales son los pensamientos políticos , porque está proponiendo cada bancada de hacer por su territorio”(Miguel Caballero Villarreal . 2008)*

Es eminente pensar hoy que los “esquemas clientelistas sirvieron a los partidos para garantizar su reelección pero a la par han servido para hacerles perder la confianza ciudadana. Las experiencias innovadoras de gobernabilidad local se garantizan por el rompimiento de esos esquemas, lo que señala una tarea por emprender.” (Bis, PNUD, Pág.18)

En ese sentido, lo anterior conduce a pensar que si bien es favorable e interesante lo político en las acciones de las organizaciones de base también es conveniente mantener autonomía y dejar que se expresen diferentes posiciones al interior de dichas organizaciones. Ahora, la tarea de los partidos o movimientos es pensar en sentido contrario en que deben tener como tarea fundamental participar en los procesos de organización de las comunidades, fortaleciendo sus organizaciones y sus proyectos de desarrollo.

Por lo tanto, las organizaciones manteniendo su autonomía política pueden construir un capital político y organizacional con capacidad de negociación, nacida de sus identidades sociales y de sus capacidades propias para plantear sus demandas y resolver sus situaciones problemáticas, a partir de dos premisas fundamentales : la concertación y la descentralización.

Algunas experiencias de independencia o autonomía se dieron en el movimiento comunal pero no duro mucho porque fueron absorbidas por los partidos tradicionales, por ejemplo, en el año 2002 la acción comunal comenzó creando un movimiento político independiente , en sus primeros años de vida tuvo sus aciertos. En ese mismo periodo con la candidatura de Carlos Díaz Redondo a la Alcaldía de Cartagena, el movimiento comunal realizo una alianza con el partido liberal, cuyo movimiento quedo absorbido por los grupos políticos tradicionales, sus líderes cambiaron de posición, con esa necesidad y esa pobreza absoluta, muchos fueron llamados a negociar a cambio del “puestecito”. Esto genero que los ideales del movimiento comunal desaparecieran y alejarse de una alternativa política con autonomía. En ese sentido, se evidencia la poca autonomía política de las organizaciones de base especialmente las JAC, a pesar de sus intentos termina atrapada en las redes de los grupos políticos tradicionales del país, donde los actores de la JAC son instrumentos para representar al otro de que a través de él y a través de la acción comunal pueda alcanzar los sueños de tener un trabajo, de buscarse unos ingresos en épocas pre electorales desdibujando el imaginario de la política

Pero se sigue reconociendo el capital político de las JAC especialmente en procesos electorales de dignatarios comunales. En las elecciones del 27 de abril del 2008 en la localidad industrial de la bahía, solamente alcanzando un 80% de las juntas directivas que participaron en el proceso electoral hubo una participación de 27.490 ciudadanos y ciudadanas afiliados alrededor de la acción comunal que salieron libre y voluntariamente a votar para escoger a sus líderes que los representen en el desarrollo de las necesidades básicas de la comunidad.

En ese sentido, Remberto Herrera dice: La Junta de Acción Comunal es una herramienta para desarrollar a la comunidad tanto en la parte política, económica, cultural como social. Que

tal si el liderazgo comunal pensara como una fuerza para aunar tanto lo político, lo económico, cultural y social, las ciudades y el país fueran otro

### **Aportes significativos de la aplicación del modelo de descentralización a la democracia local (2002 – 2007)**

En la investigación adelantada se recogen experiencias significativas a la luz de la descentralización que han facilitado procesos democráticos. Entre los avances más significativos se pueden resaltar:

- Mayor acercamiento del gobierno a la comunidad a través de la instalación de la alcaldía local para atender asuntos de la comunidad.. En esta sede seccionan los miembros de la Junta Administradora Local.

- La organización del territorio por Unidades Comuneras de Gobierno ha facilitado constituirse en áreas geográficas aledañas conformando un territorio único como un criterio de selección para intervenciones sociales.

- Construcción de espacios de participación y representatividad promovidos por organizaciones sociales de base como Juntas de Acción Comunal y Juntas Vecinales de Vivienda. Estos espacios de participación a pesar de que se promueven dentro de la comunidad, la participación de los habitantes es muy baja, debido a ciertas limitaciones que se convierten en desventajas para las dinámicas organizativas de la localidad. Sin embargo se han iniciado procesos de construcción de redes sociales comunitarias denominadas Red de Juntas de Acción Comunal, cuyo radio de acción es la Unidad comunera de gobierno No. 15

- Creación de la Escuela de Gobierno

Una de las estrategias de participación producto del proceso de descentralización es la Escuela de Gobierno creada bajo la administración del alcalde Carlos Díaz Redondo (2000-2003). Se establece mediante el decreto No.0418 del 29 de junio de 2001, instancia que apunta a la construcción progresiva de un sistema de gestión pública moderna y descentralizada, con indicadores de calidad al servicio de la sociedad local. Entre las funciones de la Escuela de Gobierno se pueden resaltar:

- a. Facilitar intercambios de experiencias que permitan elaborar visiones compartidas entre las nuevas generaciones de dirigentes, líderes y administraciones públicas.

- b. Fortalecer con capacitación actualizada la gestión de espacios de participación ciudadana.

- c. Impulsar foros, seminarios donde se debatan los problemas de la ciudad. Impulsar programas que permitan formar ciudadanos capaces de adelantar replanteamientos en el proceso de modernización – democratización del Estado para superar el carácter crítico de las relaciones con la sociedad civil.

- d. Presentar y desarrollar programas de capacitación dirigidos a elevar los conocimientos de la ciudadanía sobre la dirección del Estado y la cultura democrática y el arte de gobernar.

Esta iniciativa permite señalar que en Cartagena la descentralización como modelo democrático y de mayor participación debe ir acompañada de procesos formativos tal como expresan los propósitos de la Escuela de Gobierno. Es así, como se han hecho esfuerzos de capacitación para el fortalecimiento de las organizaciones de base y sociedad civil, mediante la implementación de

programas de cualificación de dirigentes, fortalecimiento organizacional y espacios de debate y de concertación en alianzas con universidades públicas y privadas locales y ONGs, especialmente en la promoción de la descentralización local, la participación social y la productividad ciudadana. Entre los eventos más destacados se pueden señalar: Seminario sobre eficiencia pública y participación, talleres sobre fortalecimiento organizacional, simposio internacional sobre globalización y solidaridad.

Lo anterior se orienta mediante el trabajo en áreas temáticas que fortalezcan lo conceptual, lo analítico, la práctica y el fortalecimiento del individuo como factor de cambio y desarrollo

-La Localidad como espacio de representatividad y reconocimiento de Alcaldes Locales:

Con la ley 768 se establece la posibilidad de que Cartagena divida su territorio en localidades y el reconocimiento de la figura de Alcaldes Locales. Es decir, se legitima, de alguna manera el propósito que tenían algunos líderes de la ciudad de establecer las alcaldías locales, hecho que se había materializado en la administración de Gabriel García Romero pero por razones inconstitucionales desaparece la figura del alcalde menor. Sin embargo, en ese momento, para conservar el proceso de descentralización es creada la figura de los Gerentes Comuneros que en la práctica eran unos alcaldes locales con funciones, con las distribuciones, con delegaciones pero con un nombre distinto. En ese sentido, se podía avanzar también en el proceso de desconcentración

En términos de territorio, antes de implementar la descentralización en Cartagena, la ciudad estaba organizada por 4 Zonas: Zona Sur oriental, Zona Sur occidental, Zona Centro y Zona Norte, correspondiendo a características geográficas, socioculturales, económicas, parecidas en ese territorio. Pero la implementación de la ley 768 delimitó el territorio en tres localidades y para cumplir, por efectos prácticos se unificó la zona centro y la zona norte en una sola, lo que hoy es conocido como Localidad Histórica y del Caribe Norte, la zona sur oriental que sigue siendo la Localidad Turística de la Virgen y por último la zona sur occidental llamada Localidad Industrial y de la Bahía.

Del modelo de comunas y zonas se transforma al modelo de localidad y Unidades Comuneras de Gobierno lo que cambió las reglas de la participación. Al pasar de un modelo donde se tenían unas Juntas Administradoras Locales por comuna (270 representantes), se pasa a un modelo donde solo quedan 27 representantes de la comunidad. Sin duda alguna se percibe que la relación representantes – territorio reduce los espacios de participación. Es decir, se tiene una JAL con nueve ediles que se reúnen y aprueban partidas para ser posteriormente distribuidos según los criterios de participación formalmente planteados. No obstante, en ese sentido, se evidencia un mayor radio de acción para los procesos democráticos internos, generando así acciones sectorizadas, situaciones que requieren de otras dinámicas y mayores esfuerzos por parte de los líderes representantes

### **2.2.3. El trabajo en red para la construcción colectiva.**

En el marco del territorio por localidad ha permitido mejorar las relaciones constructivas entre las organizaciones de base, JAC, JAL y CV y en particular en la relación con la administración local de la localidad. En el caso de las Juntas de Acción Comunal están agrupadas en la Asociación de Juntas Comunales ASOJAC. Para el caso de la localidad industrial de la bahía formalmente se han agrupado un número de 109 Acciones Comunales para presentar iniciativas de proyectos de desarrollo de la localidad. Igualmente, realizan reuniones por Unidades Comuneras de Gobierno ya que cada unidad comunera agrupa un número de acciones comunales tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 5. Numero de Acciones Comunes por U.C.G.U. Localidad Industrial de la Bahía

| UCGU           | No.JAC |
|----------------|--------|
| 11             | 16     |
| 12             | 14     |
| 13             | 13     |
| 14             | 27     |
| 15             | 33     |
| Corregimientos | 16     |

Fuente: Alcaldía menor Localidad Industrial de la Bahía

En la comuna 15, las Juntas de Acción Comunal se han organizado en red social denominada Red de Juntas de Acción Comunal de la Unidad Comunera No. 15 reunidas en un número de 18 juntas representadas por los presidentes de las respectivas Acciones Comunes. En el siguiente cuadro se encuentran los barrios que conforman la red de Juntas de Acción Comunal de la Unidad Comunera de Gobierno No. 15:

Cuadro No. 6.Red de Juntas de Acción Comunal .U.C.G.U. 15

| Barrios              | Presidente de JAC       |
|----------------------|-------------------------|
| Jaime Pardo Leal     | Luz Mila López          |
| Barrio Nuevo         | Maria Concepción Tovar  |
| 2 de Noviembre       | Jaime González          |
| Buenos Aires         | Diógenes Mesa           |
| India Catalina       | Gloria Osorio           |
| 3 de junio           | Merlis Laverde (J.V.C)  |
| Progresos            | Luis Martínez España    |
| San Pedro Mártir     | Oswaldo Hernández       |
| Altos del labrador   | Luz Marina Elles        |
| La Reina             | Maribel Padilla         |
| La Victoria          | Maria Acosta            |
| Jardines             | Alejandro Zúñiga        |
| Henequén             | Carmelo Puerta          |
| Nueva Venecia        | Dellys Correa           |
| García Herrero       | Manuel Chiquillo        |
| La Gloria II         | Elvira Colon            |
| El Educador          | José padilla            |
| Manuela Curi Vergara | Rogelio Pérez Rodríguez |

Como se puede observa 18 son los barrios que conforman la red que ha permitido tener una visión más integral de los problemas de la comunidad y mayor esfuerzos para reconocer el liderazgo colectivo, como afirma Rogelio Pérez dirigente comunal: “ahora tenemos conocimiento sobre la problemática de la comuna y manejo, tengo información no solo de los problemas de mi barrio sino que conozco y siento los problemas de los otros barrios que hacen parte de la red.

Sobre el origen y razones que motivaron crear la red Rogelio Pérez dice:

*La iniciativa de la red nace porque, en años anteriores los líderes de la comuna 15 se han venido reuniendo teniendo siempre esa inquietud de trabajar en conjunto y en lo cual cada uno de nosotros hemos decidido de luchar en grupo y alcanzar los logros obtenidos, siempre anualmente hemos tenido esa metodología y nos ha funcionado, a principio de este año estábamos un poco cada uno por su lado, pero nuevamente decidimos reunirnos y retomar otra vez la metodología en vista de que cada uno estaba fundido en sus problemas, necesidades y no veíamos solución,*



*entonces volvimos a tomar lo que veníamos haciendo, pero esta vez no como grupo, sino como red.*

*Nuestro objetivo es reunirnos todos en conjunto y mirar las necesidades de cada una de nuestras comunidades y hacer un cuadro de prioridades para buscarle solución a cada una de estas necesidades, ya que pensamos que si una sola comunidad hace una petición esta no hace tanto efecto, como lo harían 10 o 15 comunidades juntas sentando así un precedente.*

*Es así como cada uno de nosotros decidimos de reunirnos inicialmente cada 8 días, pero vimos que reunirnos cada 8 días era algo muy desgastante, entonces decidimos cada 8 días reunirnos la parte directiva para coger un martes y tocar un tema de formación y llevar a los otros miembros cada 15 días un tema diferente”*

*Los comités funcionan de acuerdos a los conocimientos que cada uno tiene sobre los problemas que afectan a cada una de nuestras comunidades y así se forman los comités como el comité deportivo que lidera el señor Jaime González.*

### **De la Junta Directiva y Comités**

Como toda organización se han dado la tarea de organizarse internamente de manera autónoma y estructurada, para su funcionamiento, en una junta directiva que hace las veces de coordinación y la conformación de comités. La junta directiva está integrada por los siguientes líderes

Cuadro 7. Junta Directiva de la Red de Juntas de Acción Comunal. U.C.G.U.15

|                |                         |
|----------------|-------------------------|
| Presidente     | Alejandro Zúñiga        |
| Vicepresidente | Oswaldo Hernández       |
| Secretario     | María Acosta            |
| Tesorero       | Rogelio Pérez Rodríguez |

De los comités la red está constituido por tres comités que trabajan en aéreas prioritarias: Los sectores son: Comité de infraestructura, comité de deporte y comité de seguridad.

### **Logros de la red**

En sus tres meses de creada la red ha alcanzado logros significativos como:

- En materia de seguridad ciudadana presencia de la fuerza pública de la policía comunitaria, que ha permitido disminuir los niveles de inseguridad y mejor convivencia.
- Respaldo de la alcaldía local
- Manejo de la información sobre la problemática de la comuna especialmente a nivel de la red
- Esfuerzos de reconocimiento de liderazgo colectivo

Esta organización comunal por Unidad comunera ha permitido mayores diálogos entre las organizaciones de base y a si dar respuesta conjunta o presentación de iniciativa menos individual. Aspecto que se debe aprovechar para una potenciación y sentido comunitario.

### **CONCLUSIONES**

-El estudio encontró que el más alto porcentaje en cuanto al imaginaros y percepción de democracia local por parte de los líderes asocian al mismo con los términos de “igualdad” y “gobierno del pueblo”. Este es el deseo o ideal por parte de los líderes mas no corresponde con las



vivencias y practicas del modelo de democracia imperante, dado que a nivel de ciudad se considera que siguen vigentes viejas costumbres políticas viciadas que son un obstáculo para la democracia.

-La calidad de la democracia tiene una percepción no positiva, ya que el 65.5% de los lideres encuentran debilidades en el contenido mismo de la democracia, motivado en gran medida por las practicas políticas de los actores político en donde se ha venido evidenciando que su discurso sobre democracia se encuentra alejado de la democracia posible o deseable

-La democracia en Cartagena se percibe como “intentos de democracia que se fomentan desde las estructuras de base en contradicción con las formas tradicionales de la política como el caciquismo y el dominio reducido de oligarquía, ya que en ese sentido en el país la democracia como tal se encuentra asediada y caracterizada por la falta tolerancia y atravesada por actos de violencia

-Desde la perspectiva de los líderes el imaginario de política se identifica con términos como asuntos públicos, debate ideológico y corrupción. Tal percepción recoge la política como una herramienta legal para el quehacer público pero al mismo tiempo se encuentra una mirada de adjetivación negativa asociada a la corrupción.

-En relación con la autonomía política las organizaciones de base siguen atadas a un marco político o dependencia de los partidos tradicionales como una forma de alcanzar la solución de sus necesidades y mejor nivel de favorecimiento con el gobierno local.. Sin embargo con los procesos de descentralización derivada de la ley de distrito y de la constitución política de 1991 se ha iniciado un proceso de apertura que ha permitido que las organizaciones de base lideren intereses colectivos asociados a los proyectos de las comunidades.

-El modelo de descentralización derivado de la constitución de 1991 ha sido un significativo aporte al fortalecimiento y desarrollo de la democracia local que se expresan en: Mayor acercamiento del gobierno a la comunidad a través de la instalación de la alcaldía local, Construcción de espacios de participación y representatividad promovidos por organizaciones sociales de base como Juntas de Acción Comunal y Juntas comunitarias de vivienda

– El proceso de descentralización ha originado nuevos mecanismos de organización para el fortalecimiento de espacios democráticos locales tal el caso de creación de la red de Juntas de Acción Comunal en la localidad Industrial de la Bahía, reflejando un proceso que nace de las mismas organizaciones tras la búsqueda de sinergias que han mas eficiente su accionar así como tener una visión integral de los problemas de la comunidad y reconocer el liderazgo colectivo

## **BIBLIOGRAFIA**

### **FUENTES CONSULTADAS**

#### **FUENTES PRIMARIAS ESCRITAS**

- Normas legales

República de Colombia. (1991) Constitución Política de Colombia

República de Colombia. Congreso de la República, ley 11 de 1986

\_\_\_\_\_Ley 134 de 1994

\_\_\_\_\_Ley 768 de 2002

- Alcaldía Mayor de Cartagena

\_\_\_\_\_Acuerdo 026 del 26 de diciembre de 2002

\_\_\_\_\_Acuerdo 006 del 27 de febrero de 2003

#### **DOCUMENTOS Y ARCHIVOS**

- Alcaldía Mayor de Cartagena  
\_\_\_\_\_ Plan de Desarrollo de Cartagena de Indias “Prosperidad para Todos” 2001-2003. Carlos Díaz Redondo
- \_\_\_\_\_ Plan de Desarrollo de Cartagena “Cartagena es Nuestra Casa” 2004-2007- Alberto Barboza
- \_\_\_\_\_ Plan de Desarrollo Distrital “Cartagena como Siempre Nuestro Compromiso”. 2005- 2007. Nicolás Curi Vergara
- Plegable Escuela de Gobierno y Liderazgo

## ORAL

- Díaz Redondo Carlos. (2007). Ex – alcalde de Cartagena periodo 2001- 2003
- Miguel Caballero Villareal. Dirigente comunal
- Remberto Herrera Rocha. Director oficina de participación social, Sede Alcaldía de la Localidad Industrial de la Bahía. – 2008
- Alejandro Dusan. Edil de la Localidad Industria de la Bahía.
- Rogelio Pérez. Presidente de Acción Comunal. Barrio Vergara de Curi
- Ediles de la localidad industria y de la bahía – 2007

Heriberto Bermúdez Martínez

Carlos Cabrera

Julio Villadiego

Gabriel Medrano

Vidal Hernández Jiménez

Jorge Romero

María Mena Moreno

Alejandro Dussan

Jesús de Horta

## FUENTES SECUNDARIAS.

- ALAIN TOUR AINE. (2006). Que es la democracia? Fondo de Cultura Económica, México.
- ALBA TERCEDOR, C(1997) Gobierno Local y Ciencia Política: Una Aproximación
- ALEJO VARGAS (1994, p. 28) en su libro “participación social, planeación y desarrollo regional.
- .ALTMANN BORBÓN, JOSETTE.(2007). democratizar la democracia en América latina: de la democracia electoral a la participativa. Artículo, Fundación Carolina.
- AMARTYA SEM (2006, pág., 23). El valor de la democracia. Editorial el viejo topo.
- ARCEDI, LUIGI y Otros. Comprensiones sobre ciudadanía. Transversales magisterio, primera edición, año 2005, Bogotá – Colombia.
- Artículo. La transformación de las metrópolis Junio a septiembre. <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/touraine6.htm#>
- Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Alcaldía de Cartagena de Indias, Consejo Distrital y Corporación Cartagena 2011. A todos los Cartageneros. Ley 768. – 2002.
- BANCO MUNDIAL, (1995; 14). Informe sobre el desarrollo mundial
- BARQUERA, HUMBERTO. “Dos tipos de promotor y de promoción”, cita de la Revista Christus s/n y s/f, pp. 40-42, s/f.
- BOISIER, SERGIO (1995). En búsqueda del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político, Santiago de Chile.
- BORJA, J y Castells, M (1998). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid, Taurus.

- BORJA, Jordi. (1989). Estado, descentralización y democracia, Bogota, ediciones Foro nacional por Colombia.
- CIFUENTES, MARIA TERESA Y SERNA, ADRIAN. (2006). Ciudadanía y conflicto, memorias del seminario internacional. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- CUOTO, SUELI R. ¿Qué es el Desarrollo Local? Programa de las Naciones Unidas.
- Cooperativa editorial magisterio, Santa fe de Bogota, Julio de 1998.
- CROZIER Y FRIEDBERG (1977). Citado por Camilo Madariaga: 2003, 48).
- CUNILL, NURIA. "La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". Revista del CLAD Reforma y Democracia N°4. 1995. Caracas, Venezuela.
- CHAVEZ, CARAPIA, CARMEN (2003). Participación social: retos y perspectivas. Editorial plaza y Valdez, primera edición
  - Documento Gobernación de Bolívar (1992). "Participación de la comunidad en la descentralización administrativa. Plan Bolívar Participante
  - DE LA PEÑA, Guillermo (1998). "La modernidad comunitaria". En... México DF.
  - DENIEUIL, P.-N. (1997). Lien social et développement économique. Paris: L'Harmattan.
  - DEWEY JOHN (1982). Democracia y educación. Una introducción a la filosofía de la educación. Editorial losada S.A. , Buenos Aires Argentina.
  - (Díaz de Liaño, Fernando ( 1979, 55-56); "Poder Municipal y Democracia", en Documentación Administrativa No. 183, pp. 27- 72
  - Documentos sobre elecciones de organismos comunales de primer grado. Secretaria de Participación y Desarrollo Social. Alcaldía de Cartagena.
  - Documentos. Lineamientos curriculares: construcción política y democracia.
  - ELJACH, SONIA (1989). Las Juntas Administradoras Locales: ¿en qué va el proceso?, Revista Foro No. 9, Bogotá. P. 97.
  - Fabio Zambrano, 1989, citado por alejo Vargas, 1994, P, 33 ).
  - FAYAD SIERRA, JAVIER A (1996). Sociedad civil y democracia, modulo 2, Universidad de Cartagena, secretaria de educación y cultura distrital. Noviembre, Cartagena – Colombia.
  - Fernández, M. (1999). Diagnósticos ambientales participativos,. Consejos populares: Carmelo, Ceiba, Palatino, Pogolotti, Puentes grandes. Parque Metropolitano de la Habana, La Habana, Cuba, 33pp.
  - FURLAN, JOSÉ LUIS. (2007). Liderazgo. Arte y ciencia al servicio del buen gobierno local. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Serie síntesis No.36.
  - GAITAN, PILAR, (1992). Política y descentralización, en Gaitán, P. y Moreno, C ( 1992): Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia, Bogota, tercer mundo editores.
  - GARDNER, JOHN W. (1991) El liderazgo, Grupo Editor Latinoamericano.
  - GONZÁLEZ, ESPERANZA, (1995.). Manual sobre participación y organización para la gestión local. Ediciones Foro Nacional por Colombia. P.24.
  - GONZÁLEZ, VIVIANA, y otros. ( 2007, :1) de procesos de acción política como respuesta diferencial de actores locales- comunitarios "una visión comunitarias entre las lógicas inconclusas". Corporación Otro Mundo Es Posible OMEP. Ponencia presentada en el XII congreso Nacional de Trabajo social, Medellín, Colombia
  - H. DIETERICH (1994) La sociedad global. ... Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México,
  - HABERMAS, JURGEN (1997). Historia y critica de la opinión publica. México. G.Gill, S.A.
  - HENAO, DELGADO HERNAN. "De actores y territorios". Una propuesta sobre la participación en la vida regional y local. En: Descentralización. Memorias del IV Congreso de Antropología: Villa de Leiva, 1989. P. 55, Citado en Henao, Hernan y Villegas Lucely. Estudio de Localidades. Editorial CORCAS Ltda. Bogotá, 1997, Pag. 31
  - Hill, Dilys. (1984). Teoría democrática y régimen local. Madrid, IEAL.
  - [http://cides.org.ec/cides/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=15&Itemid=80](http://cides.org.ec/cides/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=15&Itemid=80) (Perfil de los líderes comunitarios).
  - <http://www.cartagenacomovamos.org/ucg.swf>.
  - Humblower, 1995; Requejo cal, 1990)". En la evolución de las ideas y prácticas

- JIMÉNEZ, WILLIAM, (2001). Democracia local y autonomía: Falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización. Primera edición. Escuela superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia.
- KLEIN, J.-L. (1996). "Les mobilisations territorialisées et le développement local: vers un nouveau mouvement social?" Économie et Solidarité, 28, 1: 31-43.
- KREITNER, ROBERT & KINICKI, ÁNGELO.(1997)."Comportamiento de las organizaciones, McGraw Hill.
- La democracia local. Secretaria de administración pública de la presidencia de la república.
- LAVILLE, J.-L. (1997). "Communauté, société et modernité".Denieuil, P.-N. (ed.), Lien social et développement économique. Paris: L'Harmattan, 53-67.
- LEY 19 DE 1958). Sobre reforma administrativa. Congreso de Colombia
- Ley 768 de 2002.Congreso de Colombia.
- MARCHIONI, MARCO. (1997).Planificación Social y Organización de la Comunidad. Editorial Popular, 5ª edición
- MANDELA, NELSON," El largo camino hacia la libertad "
- MADDICK HENRY. (1996) Democracia, comunidad y desarrollo. Ediciones troquel,
- MANFRED MAX – NEEF.(1995).Desarrollo Humano a Escala Humana. Una opción para el futuro.Cepaur, Fundación Dad Hammarskjold
- MÁRQUEZ CRUZ, g. (1997).2Transición y Normalización del Sistema Político Local en España y Valencia. (Eds.).El Sistema Político Local: Un nuevo escenario de gobierno, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.
- MATURANA, HUMBERTO. La democracia es una obra de arte. Mesa redonda magisterio, primera edición, año 1999.
- MAYA JARIEGO, Isidro. Sentido de comunidad y potenciación comunitaria. Artículo, Universidad de Sevilla.
- MCMILLAN, B. & CHAVIS, D. M. (1986). Sense of community: a definition and theory. Journal of Community Psychology, 14, 6-23.
- MILLARES ALICIA. (2003). Democracia feminista. Ediciones cátedra, universidad de valencia, Instituto de la mujer, 1ª edición,
- MADARIAGA CAMILO, ABELLO RAIMUNDO Y SIERRA OMAR© 2003, 48).Redes sociales. Infancia, familia y comunidad.Uninorte
- NISBET Robert (1990). Os filósofos sociais.Editora Universidades de Brasília. Brasília.
- Periódico: su defensor No.50 año 2006, Enero de 1999, defensoría del pueblo.
- Plan de Desarrollo Cartagena de Indias 2001-2003.Cartagena prosperidad para todos. Alcaldía de Cartagena de Indias.
- Programa de Desarrollo Local y Paz con activos de ciudadanía de Cartagena de Indias. Plan estratégico participativo Unidad Territorial de Intervención – UTI 2, PNUD, Cartagena de Indias D.T.Y C- 2008
- PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. Una democracia asediada. Editorial Norma. Bogotá. 2004.
- Programa de Desarrollo y Paz con Activos de Ciudadanía en Cartagena. PNUD, 2005.
- Real Academia Española." Diccionario de la Lengua Española. Ed. Espasa Calpe. Decimonovena Edición. Madrid, 1970. Pág. 1072.
- REVISTA FORO: No. 18 ediciones coronal para Colombia, sept. 1992, Santa fe de Bogotá Colombia.
- REVISTA: Análisis político. Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales Universidad Nacional de Colombia, Bogota Colombia No.23 Septiembre a diciembre de 1994.
- REVISTA: hojas universitarias, volumen II No. 17 Universidad Central, Bogota Colombia, septiembre de 1983.
- REVISTA: hojas universitarias. Volumen II No. 13 Universidad Central Bogota – Colombia, junio 1982.
- ROBBINS, STEPHEN (1994).Comportamiento organizacional. Conceptos, controversias y aplicaciones, Prentice – Hall Hispanoamérica S.A.

- RUDOLF REZSOHAZY. Theorie et crítica des faites sociaux /.
- ROBERT DAHL. (1992).La democracia y sus críticas”,Paidós
- SANCHEZ MORON, M. (1990) La autonomía Local. Antecedentes Históricos y Significado Constitucional. Madrid, Civitas.
- SARTORI, Giovanni (1994).Que es la Democracia?, Bogotá. Altamir, ediciones (original: 1993) Democracia cosa e, Milán, Rizzoli Libri Sp A).
- SENGE (1992): Escuelas que aprenden: un manual de la quinta disciplina para educadores, padres de familia y todos los que se interesen en la educación Citado por Bolívar, Antonio (2000): Los centros organizativos como organizaciones que aprenden.
- SAVATER, FERNANDO. (2004).La tarea del Heroe. Ediciones destinos, S.A.
- SCHVARSTEIN LEONARDO (1999, 24). Psicología social de las Organizaciones. Edit. Paidós. Buenos Aires
- TORRES ALFONZO, (1974 -, 107).Identidad y política de la acción colectiva. Organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá 1980 – 2000.Universidad Pedagógica Nacional
- VARELA EDGAR, (1999, P. 224).Reestructuración de los gobiernos locales. Facultad de ciencias de la administración. Universidad del Valle.
- WILLIAM. JIMÉNEZ,(2001. Pág., 86. ).Democracia Locay y Autonomia.Primera edición, Bogotá- Colombia
- ZEMELMAN Hugo (1995).”La democracia latinoamericana: UN ORDE JUSTO Y LIBRE”. En Estudios Latinoamericanos. Año 2 ·· No. 4 CELA UNAM, México, DF.
- ZULETA ESTANISLAO. Colombia: violencia, democracia y derechos humanos. Ediciones Alta mil, 1991, Bogotá – Colombia.

# **“Democracia, gestión y políticas públicas: construcción de un modelo de análisis de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en gobiernos locales.”**

*Marco Iván Vargas Cuéllar*

## **Introducción**

En el marco del cambio de la administración pública y el Estado contemporáneo, se ha considerado a la participación ciudadana como un elemento necesario y deseable como parte de un gobierno democrático para hacer frente al dilema de resolver problemas complejos con recursos económicos limitados. Esta afirmación está basada en el hecho de que el funcionamiento de los órganos de interacción entre ciudadanos y autoridades posibilita en gran medida el éxito de la intención de lograr una “nueva configuración más democrática y eficiente del propio Estado” (Ziccardi, 2004; 10), cuya manifestación más evidente se refleja en la proliferación reciente de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana así como en la ampliación en las transferencias de recursos presupuestales a los municipios por parte de la federación, cuyo ejercicio se encuentra condicionado a los consensos que logran sus ciudadanos organizados.

Uno de los problemas centrales en esta ampliación de instancias de participación ciudadana es el desequilibrio existente entre los espacios de participación y su influencia sobre la planeación, deliberación, implementación, control y evaluación de las políticas públicas. Persisten los centralismos regionales, cacicazgos tradicionales, relaciones de dependencia, falta de congruencia entre las deliberaciones públicas y las concreciones de las políticas: problemas que en ocasiones presentan un mayor grado de autoritarismo, discrecionalidad, opacidad e ineficacia que el antiguo modelo que se pretende dejar atrás.

## **Propósito de la investigación**

La investigación tiene como propósito conocer la contribución de la participación ciudadana institucionalizada a la mejora de la calidad de la democracia y de la gestión de las políticas públicas en el ámbito local, por medio del análisis de la participación de los ciudadanos en los mecanismos diseñados e implementados por los gobiernos municipales para la toma de decisiones que inciden en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas.

Como parte del proceso para definir una propuesta analítica de los mecanismos institucionales de participación ciudadana, se recuperaron algunas discusiones teóricas de la democracia, la gobernanza y la gestión pública con el propósito de identificar los factores que orientan la concepción de la participación ciudadana en un gobierno democrático para la toma de decisiones que inciden en las políticas públicas municipales. El siguiente apartado recupera de manera sintética los principales planteamientos que son recuperados en el marco analítico.

## **Democracia y ciudadanía: el fundamento de la participación ciudadana.**

El estudio de los mecanismos de participación como canales de expresión de la sociedad parte de un contexto en el que se verifica un cambio del sistema democrático que configura las características de la ciudadanía y su relación con la autoridad. La transformación de los patrones culturales de la sociedad, así como su educación modificó el patrón en el que se desarrollaba la toma de decisiones públicas, pasando de un rol pasivo a uno más activo.

Una de las transformaciones cruciales en esta relación está relacionada con la ampliación del ámbito político (Font, 2004), en el que es más complejo el papel de intermediación de los partidos políticos, el debate público ha expandido sus temas y por ende, los intereses de los ciudadanos sobre los asuntos públicos.

La importancia de profundizar en este análisis reside en “la necesidad de corregir o mitigar las falencias de la democracia representativa” (Portillo, 2004; 105), para atender satisfactoriamente la aparición de ciudadanos inconformes con su rol pasivo y que exigen poder hacer algo más que reelegir o reemplazar a las élites políticas cada determinado período de tiempo (Font, 2004; 25), a partir del reconocimiento de una insuficiencia teórica de que los conceptos que han sido utilizados

para analizar a la democracia, sus actores y sus espacios resultan insuficientes para explicar los procesos, las formas y los actores de la disputa por la construcción democrática (Dagnino, 2006).

Como respuesta a una noción del pensamiento democrático minimalista propuesta por los teóricos schumpeterianos, que sugieren que el papel esencial de los ciudadanos debe ser relativamente limitado y restringirse principalmente a la elección periódica de representantes parlamentarios, junto con el escrutinio permanente de las acciones gubernamentales; existen nuevos reclamos que exigen replanteamientos sobre el papel del ciudadano frente a la autoridad. Es por ello que la teoría de la democracia ha dado un giro deliberativo (Dryzek, 2004) que es un producto de una larga tradición de antecedentes teóricos, desde la Polis ateniense de Aristóteles, la tradición liberal de John Stuart Mill o John Dewey hasta la insatisfacción de la perspectiva de la democracia participativa (Fung y Wright, 2003) ante la falta de oportunidades para profundizar la experiencia democrática en las democracias liberales contemporáneas.

Desde la perspectiva deliberativa, el centro de la legitimidad democrática proviene del derecho, la habilidad y la oportunidad de aquellos afectados por una decisión colectiva a participar en una deliberación genuina sobre el contenido de tal decisión (Dryzek, 2009). De esta manera, mientras más auténtica, inclusiva y consecuente sea la deliberación política, más democrático será el sistema político; de la misma manera, un sistema político será poco democrático en la medida en que minimiza las oportunidades a los individuos para que reflejen libremente sus preferencias políticas. Esto no significa que la aproximación electoral de la democracia sea incorrecta, sino que pasa por alto un aspecto clave de la misma democracia, que es la deliberación.

Por tanto la capacidad deliberativa de un sistema político democrático puede ser definida como la cantidad de estructuras que un sistema político posee para tener deliberación auténtica, inclusiva y consecuente. (Dryzek, 2009; 1382). Entendiendo a éstas categorías como:

- Autenticidad. La deliberación debe inducir a la reflexión, conectar reclamos a principios más generales y mostrar reciprocidad <sup>1</sup>.
- Inclusividad. Hay un rango de intereses y discursos presentes en una configuración política.
- Consecuencia. El proceso deliberativo debe tener un impacto en las decisiones colectivas o en los resultados sociales.

Desde esta perspectiva, la deliberación eleva la calidad de la democracia al hacer a los sistemas:

1. Más legítimos. Si bien existen múltiples formas de observar este efecto, se presta atención al argumento de que se logra asegurar la aceptación de las decisiones colectivas por parte de actores que han tenido la oportunidad de participar en una deliberación consecuente.
2. Más efectivos con tratar con las divisiones y los problemas sociales. Se sugiere a la política no como un método de exterminio de los valores de las partes, sino como un proceso de reconocimiento mutuo de identidades y valores en disputa. Los problemas sociales complejos pueden ser abordados con alternativas de solución generadas por los afectados de manera que éstas pueden ser igualmente eficaces y mutuamente aceptadas.
3. Poseedores de mejores capacidades de resolver problemas de elecciones colectivas. Este problema es descrito por el autor como aquel que da cuenta de la inestabilidad y arbitrariedad de ciertas decisiones que se toman en una dimensión pública, pero que tienen origen en los intereses específicos promovidos por actores políticos astutos.
4. Más reflexivos en corregir sus propias deficiencias. La capacidad deliberativa busca promover la habilidad de un sistema de identificar sus propias limitaciones al incrementar la experiencia de los actores políticos.

### **La cuestión de la ciudadanía**

Al explorar el tema del comportamiento de los ciudadanos y sus manifestaciones en la participación política, Theiss-Morse (1993) ofrece cuatro perspectivas que representan a su vez diferentes conceptualizaciones de los deberes participativos del buen ciudadano. Estas visiones se

<sup>1</sup> Para Dryzek la virtud clave de la deliberación es la reciprocidad, entendida como la posibilidad de formular argumentos en términos en que otros puedan aceptar.

sintetizan en el siguiente esquema.

Tabla 1. Enfoques de los deberes del ciudadano

| Perspectiva                      | Enfoque                                                                                                                                                                                     | Papel del ciudadano                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Democracia representativa</b> | Los individuos tienen cierta influencia sobre el sistema y el proceso político funciona para beneficiar a la ciudadanía.                                                                    | Participación activa en procesos electorales por medio del voto y la discusión para que los representantes sean responsables frente a su público.                                      |
| <b>Entusiasmo político</b>       | Los representantes políticos no deben ser dejados solos después de haber sido electos, por lo que los ciudadanos no deben adoptar una posición pasiva frente al trabajo de los gobernantes. | Los ciudadanos se deben involucrar de acuerdo a una variedad de actividades participativas: las que sean necesarias para asegurar que los representantes hacen lo que la gente quiere. |
| <b>Interés pretendido</b>        | Un grupo puede activarse si un asunto de su interés puede incorporarse en la agenda sistémica de un gobierno.                                                                               | Si tienen un interés en tener un impacto en el gobierno, los ciudadanos deben tender a la actividad grupal debido a su eficacia.                                                       |
| <b>Indiferencia</b>              | Al estar sometida los intereses de la élite económica, la política resulta un asunto lejano y de poco interés para la mayoría de las personas que tienen otros asuntos en qué ocuparse.     | Los ciudadanos pueden votar y estar informados sobre la política, pero niega el uso de otras formas de participación.                                                                  |

Fuente: elaboración propia con base en (Theiss-Morse, 1993)

Una democracia estable depende no sólo de su estructura básica sino de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos (Kymlicka & Norman, 1994). La ciudadanía se expresa, por ejemplo, en el sentido de identidad del individuo, en su habilidad para tolerar y trabajar en conjunto, en su deseo de participar en el proceso político, en la voluntad de conducirse con responsabilidad.

Es necesario generar un entendimiento y una práctica más completa de la ciudadanía para complementar las necesidades del estado que no pueden obtenerse por coerción sino por colaboración. Las políticas públicas en materia de salud, medio ambiente, economía y equidad, por ejemplo, requieren de una postura más responsable por parte de los individuos: aquella que encuentra en la colaboración y en la transformación de sus hábitos personales la posibilidad de obtener mejores resultados.

Si bien una de las alternativas a la pasividad de los individuos consiste, desde la democracia deliberativa, en crear espacios para distribuir poder a los individuos por medio de instituciones democráticas; el tema de la responsabilidad ciudadana se convierte en un aspecto crucial ante la posibilidad de que los ciudadanos puedan hacer un uso discrecional del poder al impulsar una serie de decisiones que atienden a beneficios particulares. En este sentido la premisa de que la



participación política puede enseñar a la gente a conducirse con responsabilidad y tolerancia es vista con cierto escepticismo. Lo que se traduce en la necesidad de prestar mayor atención en los mecanismos para formar la responsabilidad ciudadana.

Otros problemas surgen desde una noción republicana de la ciudadanía donde se enfatiza en el valor intrínseco de la participación política para los ciudadanos, siendo que la mayoría de la gente encuentra mayor felicidad en la vida familiar, laboral, espiritual; no en la política. Desde los teóricos de la sociedad civil se argumenta que el asociacionismo puede enseñar las virtudes de la obligación mutua entre los miembros de una comunidad, pero también se advierte que esta noción de participación debe formularse a la luz de los principios de la ciudadanía para evitar visiones parciales de la actuación política. Desde una visión liberal, es posible fomentar la virtud del ciudadano desde la educación formal al enseñar a los niños no sólo a actuar con acuerdo a la autoridad sino además pensar de manera crítica sobre la autoridad misma.

El énfasis para abordar la cuestión de la ciudadanía, de manera que resulte útil para el análisis de la participación en los mecanismos institucionales en el ámbito local requiere ir más allá de comprender a la ciudadanía como un conjunto de derechos legales, para comprenderla como un proceso social en que los individuos y los grupos sociales se comprometen políticamente (Isin y Turner, 2003). El compromiso político de un ciudadano se relaciona con la práctica de la ciudadanía sustantiva, que a su vez implica que los miembros de una comunidad política luchan por definir sus propios destinos. Por tanto se aborda una concepción más sociológica de la ciudadanía que presta menos atención en las reglas legales y más en las normas, prácticas y significados de la propia ciudadanía.

Con el propósito de observar la práctica de la ciudadanía, se hizo una revisión de los conceptos de cultura cívica (Rice y Feldman, 1997), capital social (Putnam, 1993) y capital político (Booth y Bayer, 2007). Entre las principales actitudes y comportamientos que caracterizan a las ciudadanías con altos grados de cultura cívica, Putnam agrupa éstos atributos en cuatro categorías generales, a saber:

1. Compromiso cívico. Los ciudadanos en una cultura cívica están interesados en los asuntos públicos y participan en la política.
2. Equidad política. Los ciudadanos se tratan como iguales por medio de relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación, no por relaciones verticales de autoridad y dependencia.
3. Solidaridad, confianza y tolerancia. La cultura cívica está marcada por ciudadanos que se respetan y confían entre sí.
4. Estructuras sociales de cooperación. En cultura cívica, los ciudadanos son miembros activos de muchos grupos, por lo que están expuestos a una variedad de ideas y les enseña las recompensas de la cooperación y la confianza interpersonal.

Este concepto de cultura cívica se enriquece de las nociones de capital social expuestas por Pierre Bourdieu, James Coleman y el mismo Robert Putnam, que señalan al capital social como un conjunto de relaciones sociales, redes, normas y confianza que permiten a los individuos actuar juntos con mayor efectividad para lograr objetivos comunes, de manera que mayores niveles de capital social y de compromiso cívico en una sociedad contribuye a un mejor desempeño del gobierno.

Como un complemento al concepto de capital social, Booth y Bayer (2007) proponen considerar la idea alternativa de capital político ya que señalan que “la mayor parte de la teoría de capital social no especifica cómo los ciudadanos que poseen altos niveles de confianza social o de participación en las organizaciones, pueden afectar al sistema político” (2007; 9). El concepto de capital político consiste en actitudes y comportamientos de los ciudadanos que influyen o limitan al sistema político en general, al observar el acuerdo de los ciudadanos con la ley, la cooperación con las instituciones gubernamentales y la participación política dentro o fuera de los canales oficiales.

La utilidad en el uso de los conceptos de capital social y capital político ofrecen un elemento adicional a la comprensión de la ciudadanía sustantiva: la observación de ciertos grados de cohesión social que permiten entender la disposición a la cooperación entre actores y autoridad<sup>2</sup>, así como

<sup>2</sup> Enrique Cabrero (2005) utiliza los conceptos relacionados con el capital social de Putnam para observar los mecanismos de construcción de acción pública eficaz basada, entre otros elementos, por la confianza y la colabo-

observar el cambio de la cultura política, la transformación de ciertas relaciones entre ciudadanos y autoridad (clientelismo, populismo, autoritarismo), y la construcción de la ciudadanía desde sus prácticas y significados.

### **Participación ciudadana en la gestión y las políticas públicas: una perspectiva desde la gobernanza y el cambio en la administración pública.**

Una de las perspectivas teóricas más influyentes para orientar la discusión sobre el cambio en la administración pública en tiempos recientes ha sido la de la gobernanza, que parte de la posibilidad de cuestionar y redefinir el papel que desempeña el gobierno en el proceso directivo de la sociedad, en un escenario donde los gobiernos democráticos requieren mejorar sus capacidades de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades con resultados relevantes.

Éste enfoque parte del supuesto de insuficiencia de actuación del gobierno para dirigir a la sociedad, ya que requiere de los recursos y acciones de actores extragubernamentales para resolver problemas que son de interés de la sociedad. De manera general, el concepto de gobernanza se establece desde las siguientes características (Aguilar, 2006; 133):

- a. Implica un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno.
- b. Registra que las fronteras y responsabilidades de lo público y lo privado son hoy permeables en el abordaje de los problemas económicos y sociales de una comunidad.
- c. Reconoce la interdependencia de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos.
- d. Reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencia.
- e. Reconoce que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando de gobierno.

El enfoque de la gobernanza presenta un rango muy amplio de posibilidades prácticas de involucramiento de los actores no gubernamentales en el proceso de gobernación de la sociedad. Si se parte de la base de que los actores independientes tienen amplias capacidades de superar el desempeño de la acción directa del gobierno y sus burocracias sobre los problemas sociales, entonces se requiere favorecer su actuación por medio de “legislaciones apropiadas y políticas públicas abiertas, sin desconocer que hay fallas de mercado o simulaciones de mercado que obligan a intervenir, así como hay fallas de la cooperación voluntaria” (Aguilar, 2006; 135).

Lo anterior propicia que el gobierno implemente modelos de políticas públicas donde se suman los recursos económicos, técnicos, intelectuales y morales de otros actores económicos y sociales, que van más allá de ciertas formas de asociación y contratación que respondieron más a la corriente del cambio gubernamental centrada en la crisis fiscal de los estados en los años 80, para centrarse en la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social.

La inclusión de nuevos actores al sistema permite abrir los mecanismos de toma de decisiones sobre las políticas públicas que en otro momento se consideraron como un ámbito exclusivo de la autoridad (Aguilar, 2006), para pasar a una etapa donde la aparición de nuevos actores posibilita un enriquecimiento en la diversidad y la interacción de actores en el sistema (Wagenaar, 2007) que mejora las posibilidades de apreciar, producir y seleccionar alternativas y estrategias de intervención orientadas a la toma de decisiones y la solución de problemas públicos.

Es en esta etapa donde el ciudadano aparece con agente central en el cambio de la administración pública: las tendencias de recuperación de la naturaleza pública de la administración, así como de la capacidad administrativa del gobierno planteadas por Luis Aguilar (2006; 40) ponen en el escenario al ciudadano ya no como un sujeto tradicional como mero objeto y destinatario pasivo de la acción del gobierno, sino como un actor con voz y voto dentro de la determinación de prioridades a atender por parte de los gobiernos y como observador activo del desarrollo de los programas de los mismos.

En el plano de la gestión y las políticas públicas, la participación ciudadana persigue una serie de objetivos que pueden impactar al proceso de las políticas públicas que han sido descritos en una entrega anterior, a saber:

relación entre actores y redes.

Tabla 3. Mapa de Objetivos de la participación ciudadana

| Objetivos agregados                                  | Efectos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mejora en la Administración y las Políticas Públicas | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conoce la opinión de la ciudadanía sobre determinados temas para el diseño de políticas públicas. (Ziccardi, 2002).</li> <li>2. Incrementar la transparencia (Andersson &amp; Van Laerhoven, 2007).</li> <li>3. Mejora la rendición de cuentas (Andersson &amp; Van Laerhoven, 2007).</li> <li>4. Mejora la calidad en la provisión de servicios públicos (Andersson &amp; Van Laerhoven, 2007. Bazdresch, 2003).</li> <li>5. Hace más eficaces la decisión y la gestión públicas (Ziccardi, 2004. Bazdresch, 2003. Fung &amp; Wright, 2004).</li> <li>6. Promueve decisiones racionales informadas (Hendriks, 2006).</li> <li>7. Mejora la calidad técnica de las decisiones (Lehtonen, 2006. Bazdresch, 2003)</li> <li>8. Ofrece resultados más justos (Hendriks, 2006. Fung &amp; Wright, 2004)</li> <li>9. Tiene mejores resultados para lidiar con sistemas complejos (Lehtonen, 2006) -en comparación con los arreglos democráticos representativos (Wagenaar, 2007)-.</li> <li>10. Mejora la legitimidad del gobierno (Andersson &amp; Van Laerhoven, 2007. Ziccardi, 2004)</li> <li>11. Mejora la legitimidad de la decisión y de las instituciones democráticas formales. (Lehtonen, 2006)</li> </ol> |

Fuente: Elaboración propia.

Estos objetivos se recuperarán más adelante al conformar el marco analítico, así como en el esquema de observación de los efectos de los mecanismos institucionales de participación ciudadana.

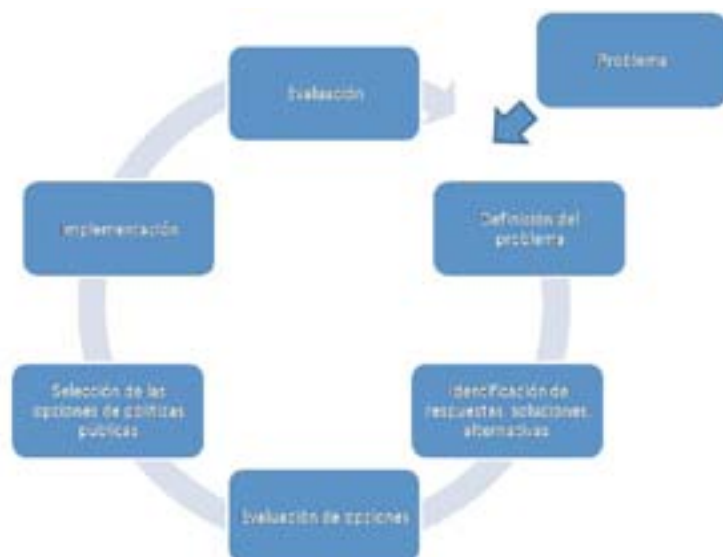
### Participación ciudadana en las políticas públicas

Con el propósito de identificar las dimensiones del diseño y los efectos de un mecanismo institucional de participación ciudadana en el nivel local sobre las políticas públicas, se ha optado por ubicar cada una de las experiencias dentro de un modelo por etapas del proceso de las políticas públicas.

De entre las propuestas sobre la definición de las etapas de las políticas públicas (Dror, 1989. Dunn, 1994). Se ha seleccionado un ciclo (Parsons, 2007) que reconoce y agrega estos aportes en un marco general y claro. (Diagrama 1)

### Diagrama 1

#### El Ciclo de Vida de las Políticas Públicas



Fuente: (Parsons, 2007).

Las funciones de la participación ciudadana se manifiestan de formas distintas a lo largo del ciclo de las políticas públicas por medio de una serie de procesos que son realizados entre autoridad y ciudadanos. La tabla 2 muestra la ubicación de algunas expresiones de la participación ciudadana en cada etapa del ciclo de las políticas públicas.

Al identificar que la participación ciudadana puede estar presente en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, es importante hacer notar que esto no necesariamente puede ocurrir en un gobierno local específico sobre todas las políticas que realiza, lo anterior debido a que la apertura de ciertas áreas de decisión o actuación del gobierno atienden a una postura de la autoridad frente a la cesión de poder a los ciudadanos<sup>3</sup>.

Tabla 5. Participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas

| Etapas del ciclo                                 | Definición del problema                                                                                                              | Identificación de respuestas, soluciones, alternativas                                    | Evaluación previa de opciones                                                                                                                                           | Selección de una opción de políticas públicas                                                                                                                  | Implementación                                                                                       | Evaluación <i>ex post</i>                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Procesos relacionados</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento del problema.</li> <li>Inclusión de las problemáticas en la agenda.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Generación de alternativas de política.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pronóstico.</li> <li>Inventario de recursos.</li> <li>Comparación de alternativas en función de objetivos propuestos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Determinantes de la elección gubernamental.</li> <li>Contexto de la elección.</li> <li>Procesos de decisión.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Operación.</li> <li>Seguimiento.</li> <li>Control.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Insumos.</li> <li>Procesos.</li> <li>Resultados.</li> <li>Impactos.</li> <li>Evaluación de las políticas.</li> <li>Retroalimentación.</li> </ul> |
| <b>Expresiones de la participación ciudadana</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Consulta.</li> <li>Presenta demandas.</li> </ul>                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Genera ideas y soluciones.</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ofrece insumos para enriquecer las alternativas.</li> </ul>                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Planea.</li> <li>Delibera y decide entre alternativas.</li> </ul>                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Monitorea.</li> <li>Cogestión ciudadana.</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Evalúa.</li> <li>Retroalimenta.</li> </ul>                                                                                                       |

Fuente: Elaboración propia

3 Uno de los principales aportes sobre la participación ciudadana vista desde la perspectiva de la cantidad de poder que la autoridad cede al ciudadano puede encontrarse (Arnstein, 1969)

Las expresiones de la participación ciudadana en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas indica la función que realiza un mecanismo de participación frente a la política y el gobierno. De lo anterior puede observarse que en ninguno de los casos consultados existe evidencia de que un mismo programa de participación abarque todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, lo cual sugiere, a manera de hipótesis de trabajo, que desde una perspectiva del diseño institucional resulta muy complejo instrumentar mecanismos de participación ciudadana que abarquen varias etapas de la política debido a sus elevados costos, implicaciones y posibles riesgos.

Una segunda lectura de esta tabla sugiere que las actividades incluidas en un mecanismo de participación ciudadana en determinada etapa del ciclo pueden llegar a adquirir un nivel de complejidad y especialización tal que cada una de las etapas merece la realización de un estudio acucioso sobre sus características específicas y categorías de análisis. Así podríamos detallar algunas líneas de desarrollo como la participación ciudadana para la detección de problemas públicos, para la incorporación de temas en la agenda de políticas, para la generación de alternativas, la planeación o incluso líneas de estudios más frecuentes como participación para el monitoreo, control y evaluación de los programas públicos.

Para efectos de la investigación, se presta atención en identificar en cada instancia del estudio de caso, las etapas del ciclo de las políticas en las que los mecanismos institucionales de participación ciudadana se encuentran presentes, pero se procura un énfasis especial en aquellos mecanismos que involucran procesos de deliberación por dos motivos: los antecedentes de las teorías de la democracia deliberativa en los que se basa este estudio, y por otra parte, el supuesto personal de que en los gobiernos locales en México, los mecanismos institucionales de participación ciudadana relacionados con etapas que van más allá de la implementación aún se encuentran en etapas primarias de formación.

### **Expresión de la participación ciudadana: desde el plano normativo hacia el marco interpretativo**

La siguiente tabla que sintetiza algunas expresiones de la participación ciudadana desde: a) la literatura revisada, b) desde el análisis de un conjunto de casos de éxito y, c) desde la propuesta de criterios de análisis de evaluaciones de la participación ciudadana según sus efectos democráticos y organizacionales.

Tabla 6. Definición de la expresión de la participación ciudadana en las categorías propuestas



| <b>Temas</b>                                                | <b>Subtemas</b>                                    | <b>Definición de la expresión de la participación ciudadana</b>                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mejora de la administración y las políticas públicas</b> | <b>Configuración</b>                               | La configuración del mecanismo permite la participación de los distintos sectores de la población mientras asegura, por medio de una serie de procedimientos, la definición precisa de las tareas que se realizan.                       |
|                                                             | <b>Políticas y servicios producto del proceso.</b> | Las políticas y servicios que resultan del ejercicio de participación ofrecen mejores niveles de calidad y eficacia.                                                                                                                     |
|                                                             | <b>Información</b>                                 | El ejercicio es difundido y los participantes reciben la información suficiente, necesaria y clara para cumplir con su función.                                                                                                          |
|                                                             | <b>Decisión</b>                                    | El mecanismo de participación cuenta con un mecanismo apropiado para estructurar el proceso de toma de decisiones.<br>Estas decisiones tienen poder efectivo sobre la acción pública.                                                    |
|                                                             | <b>Equidad</b>                                     | El mecanismo permite que cualquiera pueda ser parte de las deliberaciones, mientras evita asimetrías dentro del proceso de participación.                                                                                                |
|                                                             | <b>Transparencia y Rendición de cuentas</b>        | El mecanismo mejora las capacidades del gobierno al involucrar a los ciudadanos en el continuo de la transparencia, vigilancia, confianza y a su vez permite que cualquiera conozca las dinámicas de su funcionamiento y sus resultados. |
|                                                             | <b>Burocracia</b>                                  | El proceso de participación se conduce de forma independiente y con probidad gracias a una burocracia respetuosa, capacitada y comprometida.                                                                                             |
|                                                             | <b>Medios y recursos</b>                           | Los participantes tienen acceso a los recursos apropiados para permitirles cumplir con su labor.                                                                                                                                         |
| <b>Construcción de ciudadanía</b>                           | <b>Aprendizaje</b>                                 | El mecanismo permite a los ciudadanos adquirir conocimientos para entender, planear, evaluar a la vez que desarrollan habilidades para la deliberación.                                                                                  |
|                                                             | <b>Derechos</b>                                    | El mecanismo reconoce y amplía los derechos de la ciudadanía frente a la autoridad.                                                                                                                                                      |
|                                                             | <b>Deliberación</b>                                | Existe un proceso de deliberación equitativa, racional, imparcial y respetuosa.                                                                                                                                                          |
| <b>Legitimidad</b>                                          |                                                    | El mecanismo ofrece a los ciudadanos un conjunto de certezas de lo que puede ser logrado por medio de las decisiones que son resultado de la participación, lo cual incide en la satisfacción y la confianza.                            |

Fuente: elaboración propia

Este esquema se propone como un punto de referencia del que pudieran surgir un conjunto de categorías de análisis de los mecanismos institucionales de participación ciudadana; sin embargo es necesario trabajar con la estructura de un marco interpretativo que retome los aportes teóricos y las relaciones entre variables que ayuden a explicar la configuración, funcionamiento y resultados de los mecanismos institucionales de participación ciudadana en los gobiernos locales.

También se debe reflexionar sobre la definición de un conjunto de niveles de análisis para facilitar la construcción del marco interpretativo, la propuesta analítica de la tesis y la estrategia metodológica de investigación.

**Propuesta de marco interpretativo desde sus niveles de análisis**

La participación ciudadana en los mecanismos institucionales se puede observar en su conformación y efectos en tres niveles: en el nivel organizacional que hace referencia al entramado institucional en el que se organizan los mecanismos de participación ciudadana, el de la política pública donde se verifican los aportes que se obtienen como producto de la participación ciudadana sobre la acción gubernamental y el individual que se verifica la práctica de la ciudadanía.

Uno de los argumentos que dan estructura a esta investigación consiste en que en la gestión pública local, la participación ciudadana se encuentra relacionada con la concepción democrática que un gobierno tiene sobre la formulación e implementación de las políticas públicas, de manera que esta concepción se materializa en mecanismos institucionales que organizan un sistema de participación en el que confluyen los agentes sociales y gubernamentales, el diseño institucional de las instancias de participación del gobierno municipal y una serie de factores específicos de la política pública en el que los actores toman sus decisiones.

Diagrama 2. Mecanismos Institucionales de Participación Ciudadana y sus Observables

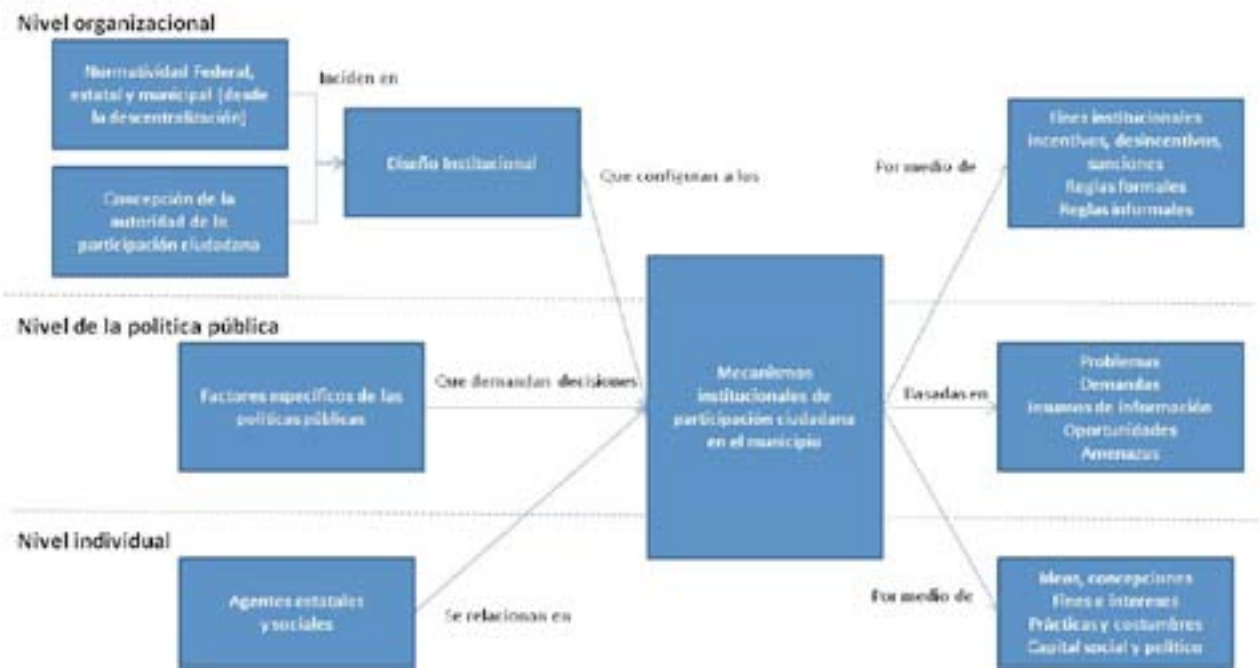
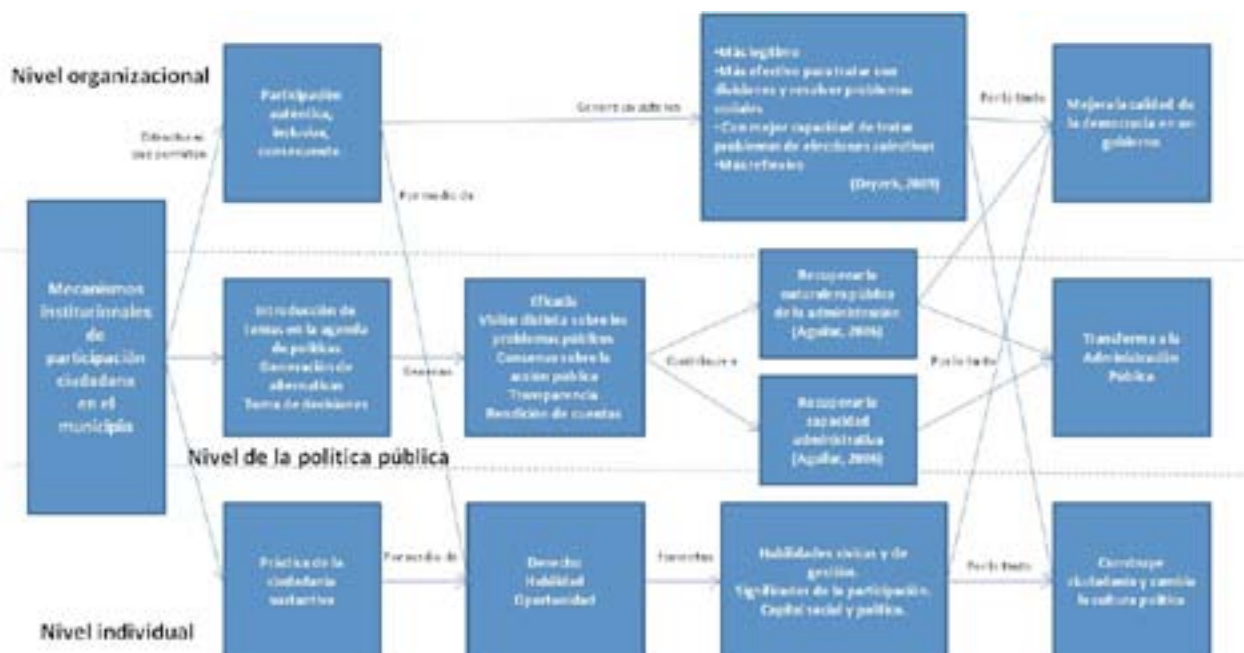


Diagrama 3. Observación de sus Efectos



## Discusión

Desde la observación y el análisis de los mecanismos institucionales de participación ciudadana se pretenden seguir las siguientes líneas explicativas que se desprenden del objetivo de esta investigación.

1. La calidad de la democracia de un gobierno se mejora debido a la existencia de estructuras que permiten una participación auténtica, inclusiva y consecuente.
2. Desde la perspectiva de la gobernanza, la administración pública se transforma favorablemente debido a la recuperación de la naturaleza pública y la capacidad administrativa por medio de un proceso de la formulación e implementación de políticas públicas con participación ciudadana.
3. A través de la práctica de la ciudadanía sustantiva en los mecanismos institucionales de participación, los agentes sociales y gubernamentales establecen relaciones en las que se fomentan habilidades, se adquieren significados y se eleva el capital social y político que permite la construcción de ciudadanía y el cambio de cultura política.

## Bibliografía

- AGUILAR, Luis F. (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México.
- ANDRESSON, K., & Van Laerhoven, F. (2007). "From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America". *Comparative Political Studies*, Vol. 40 No.9, 1085-1111.
- ARNSTEIN, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, Vol. 35, No. 4, Julio 1969, pp. 216-224
- BAZDRESCH, Miguel. (2003). "Cambio municipal y participación social". En E. Cabrero, *Políticas Públicas Municipales*. México. D.F.: CIDE - Miguel Ángel Porrúa.
- BOOTH, John A. Patricia Bayer. (2007). Social and Political Capital in Latin American Democracies. Midwest Political Science Association Meeting. Abril. (paper).
- CABRERO, Enrique. (1995). Del Administrador al Gerente Público. México. D.F.: INAP.
- \_\_\_\_\_ (1999). Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso. México. D.F.: CIDE - Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2005). Acción pública y desarrollo local. Fondo de Cultura Económica.



México.

DAGNINO, Evelina. Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, (2006) "Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina," en Dagnino, Olvera y Panfichi, (coord)., La disputa por la construcción democrática en América Latina, Fondo de Cultura Económica/ CIESAS/Universidad Veracruzana.

DRYZEK, John S. (2004) "Democratic Political Theory". Handbook of Political Theory. SAGE Publications.

\_\_\_\_\_. (2009) "Democratization as Deliberative Capacity Building. Comparative Political Studies. Vol 42. No. 11. SAGE Publications. pp. 1379-1402.

DROR, Yehezkel. (1989). Public Policymaking Reexamined. 2ed. Transaction Publishers. New Jersey.

DUNN, William. (1994). Public Policy Analysis. An Introduction. Prentice-Hall. New Jersey.

FONT, Joan. (2004) "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías" en ZICCARDI, Alicia. (coord). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México. IIS - UNAM.

FUNG, Archon. Olin Wright. (2003) Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Verso.

HENDRIKS, C. (2006). "When Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation". Politics & Society , Vol 34 No. 4, pp. 571-602.

ISIN, Engin F. Bryan S. Turner. (2003) "Citizenship Studies: An Introduction". Handbook of Citizen Studies. SAGE Publications.

KYMLICKA, Will. Wayne Norman. (1994) "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory". Ethics Vol. 104 No.2. pp. 352-381.

LEHTONEN, M. (2006). "Deliberative Democracy, Participation and OECD Peer Reviews of Environmental Policies". American Journal of Evaluation , Vol. 27 No. 2. Pp. 185-200.

PORTILLO, Álvaro. (2004) "Normas y cauces institucionales de la participación". En ZICCARDI, Alicia. (coord). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México. IIS - UNAM.

PUTNAM, Robert D. (1993) Making Democracy Work; Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press.

RICE, Tom W., and Jan L. Feldman. (1997) "Civic Culture and Democracy from Europe to America" Journal of Politics Vol. 59. Pp.1143-1172.

THEISS-MORSE, Elizabeth. (1993) "Conceptualizations of Good Citizenship and Political Participation." Political Behavior No. 15. Pp. 355-380.

WAGENAAR, H. (2007). "Governance, Complexity and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline". The American Review of Public Administration , Vol. 17. No.1, 17-50.

ZICCARDI, Alicia. (1999) Participación Ciudadana. 1er Congreso del IGLOM. México: ITESO. (paper).

ZICCARDI, Alicia. (2002). "La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Municipal". En L. Santín. Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado. México: INDESOL. pp. 43-73.

ZICCARDI, Alicia. (coord).(2004) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México. IIS - UNAM.

## **“Régimen democrático y prácticas cotidianas.”**

*Marta Lidia Pérez*

*martalidiaperez@gmail.com.ar*

Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (FACSO – UNSJ).

*María Mónica Veramendi*

*moniveramendi@hotmail.com.ar*

Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (FACSO – UNSJ)

### **A - Introducción**

La finalidad de todo régimen político queda definida por tres cuestiones centrales que debe resolver: el quién y el cómo se gobierna; el de las relaciones de la sociedad y el Estado, y por último el de la canalización de las demandas sociales y la resolución de los conflictos siempre presentes en todo orden colectivo.

La democracia como forma de gobierno “del pueblo”, donde éste tiene la posibilidad de participar directa e indirectamente en la “cosa pública”, tiene dos dimensiones fundamentales: procedimental (reglas e instituciones) y sustantiva (valores e ideales).

La valoración de estos elementos, construida por los ciudadanos a través de las experiencias cotidianas en democracia, fortalece o debilita el compromiso con este régimen político y “forma de vida”. La mayor o menor divergencia entre el “deber ser” y “el ser” democráticos, influye en las configuraciones mentales y conductas ciudadanas.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar la significación dada por los ciudadanos al régimen democrático y sus prácticas cotidianas (derechos y deberes).

Las unidades de análisis son ciudadanos de dos municipios de la provincia de San Juan: Rawson y Rivadavia, y la metodología de abordaje fue la realización de ocho Focus Group (en abril – mayo del año 2009), diferenciados por edad y NES (nivel socioeconómico). Dichas experiencias de grupos focales se desarrollaron en el marco del Programa Auditoría Ciudadana, dependiente de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Los resultados de este estudio descriptivo - comparativo pretenden además, enriquecer el proyecto de investigación “Democracia, procesos electorales y sistema de partidos en la provincia de San Juan”, dirigido por la Mg. Graciela Ceretti y en desarrollo actualmente en el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (FACSO – UNSJ).

### **B - Elementos Teóricos**

*“Lo que la democracia sea no puede separarse  
de lo que la democracia debiera ser.*

*Una democracia existe  
sólo mientras sus ideales y valores la crean.”  
(Giovanni Sartori)*

Según este autor, la democracia es un vocablo transparente, es decir una palabra bien sujeta a un significado originario, literal: “poder del pueblo”

Esta, sin embargo es una definición que se limita a reproducir una traducción de un idioma a otro.

En realidad, la democracia representa algo más amplio e incluso distinto de su significado literal.

Así, en la democracia actual, la participación pero además, la representación son dos requisitos vitales para el despliegue del régimen político. Por democracia representativa se entiende aquella

donde el demos no se autogobierna sino donde elige representantes que lo gobiernen.

Asimismo Bobbio afirma: "...hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autoritario, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos." (Bobbio, 1996: 14).

Por lo tanto, estas cuestiones refieren a un conjunto de ciertos principios e instituciones precisas como: la soberanía popular, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la vigencia del estado de derecho, el sufragio universal, las elecciones libres y periódicas de los gobernantes, la accountability o control de los actos de gobierno, el principio de la mayoría y respeto a las minorías, la tolerancia y respeto al pluralismo político, que median entre la sociedad y el Estado a fin de resolver quién ejerce el poder, cómo se gobierna y cómo se dirimen los conflictos y demandas sociales.

Pero también la democracia, presenta otra dimensión significativa y es la que se relaciona con los principios éticos y con el ideal de "sociedad buena" según el lenguaje de los clásicos. La democracia representa un ideal, un principio ético de organización de la vida en sociedad.

En este sentido, la democracia no consiste en un rígido esquema de gobierno, sino en una forma de vida, es decir una manera peculiar de concebir la organización y el gobierno de una sociedad en base a valores fundamentales como libertad, igualdad de oportunidades, justicia para todos.

"La democracia resulta de y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber y la resistencia del es." (Sartori, 1994: 27)

La teoría democrática contemporánea traduce esta tensión en dos concepciones acerca de la democracia: la procedimental y la sustantiva. La primera pone el acento o se preocupa por las reglas e instituciones que regulan el procedimiento democrático, mientras que la sustantiva se centra en los problemas derivados de la determinación de un orden justo.

"Otras perspectivas teóricas, sin desconocer lo difícil que resulta conciliar a los contrarios, intentan buscar puntos convergentes que concilien procedimientos y valores y permitan llegar a 'definiciones intermedias' que conjuguen en forma conveniente, las exigencias que derivan del plano de los procedimientos que refieren a lo institucional, con las del orden sustantivo, que responden al problema de lo justo." (Bocelli, Ceretti, Mestre y Navarro, 2006: 7)

En esta perspectiva, se posiciona Hugo Quiroga, cuando advierte que "el procedimiento, es un punto de partida, nunca un punto de llegada. No se puede renunciar, por tanto a las aspiraciones de igualdad social ni a las prácticas participativas." (Quiroga en Cheresky y Pousadela, 2001: 241)

El amplio espectro de derechos y deberes de los ciudadanos son uno de los pilares fundamentales del régimen democrático, en torno al cual también se manifiesta una esfera axiológica. El respeto a lo que está "permitido" y "prohibido" en una sociedad democrática debe ir acompañado no sólo de la obligación legal, sino del convencimiento ciudadano que legitima. "El consentir entre gobernantes y gobernados se basa en la conformidad sobre los valores que la política quiere promover (lo deseable)." (Coicaud, 2000: 25)

Por último, se ha pretendido acceder a la significación dada por los ciudadanos al régimen democrático y a los derechos y obligaciones inherentes a él a través del discurso de los mismos teniendo en cuenta que: "Las producciones discursivas son producidas y recibidas por individuos situados en circunstancias socio-históricas específicas. Estas circunstancias pueden estar caracterizadas por disposiciones institucionales de diversos tipos y por relaciones de poder y dominación." (Gutiérrez, 1999: 7)

La metodología aplicada fue la de grupo focal, también conocido como grupo de discusión o focus group. Técnica que permite recoger información en profundidad sobre las necesidades, preocupaciones y percepciones de un colectivo social determinado. El grupo focal reúne a un grupo de personas quienes discuten sobre un determinado tema. Ello permite no sólo recoger información de modo individual sino conocer la dinámica del grupo. (Vieytes, 2004: 633-639).

Para otro autor, un grupo focal puede definirse como una discusión cuidadosamente diseñada

para obtener las percepciones sobre una particular área de interés. Los grupos focales se caracterizan por estar constituidos por personas que poseen ciertas características en común que proveen datos o información de naturaleza cualitativa mediante su participación en una discusión enfocada. (Krueger, 1991)

Estos grupos deben ser lo suficientemente pequeños como para permitir la oportunidad a cada participante de compartir su discernimiento de las cosas, y a la vez lo suficientemente grandes como para proveer diversidad de percepciones.

A través de las prácticas discursivas,  
se instaura el lazo social,  
se definen identidades y ubicaciones,  
se ponen en juego las relaciones de poder,  
se construyen los sentidos de un orden.  
(Leonor Arfuch)

**C - Perfiles de los focus group trabajados**

Los participantes de los focus group fueron seleccionados a partir de características en común combinadas: lugar de procedencia (departamento), edad y nivel socio económico. En función de las mismas, la conformación de los grupos focales referidos (8) fue la siguiente:

| Departamento Rawson                                       | Reclutados Confirmados |   | Asistentes |   | Total de Asistentes |
|-----------------------------------------------------------|------------------------|---|------------|---|---------------------|
|                                                           | V                      | M | V          | M |                     |
| 1- Jóvenes 18 a 35 años, Nivel Bajo y Medio Bajo          | 8                      | 6 | 6          | 6 | 12                  |
| 2- Jóvenes 18 a 35 años, Nivel Medio Alto y Medio Típico  | 6                      | 6 | 6          | 3 | 9                   |
| 3- Adultos 36 años y más, Nivel Bajo y Medio Bajo         | 8                      | 7 | 5          | 4 | 9                   |
| 4- Adultos 36 años y más, Nivel Medio Alto y Medio Típico | 5                      | 6 | 5          | 3 | 8                   |

| Departamento Rivadavia                                    | Reclutados<br>Confirmados |    | Asistentes |   | Total<br>de<br>Asistentes |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------|----|------------|---|---------------------------|
|                                                           | V                         | M  | V          | M |                           |
| 5- Jóvenes 18 a 35 años, Nivel Bajo y Medio Bajo          | 7                         | 8  | 3          | 6 | 9                         |
| 6- Jóvenes 18 a 35 años, Nivel Medio Alto y Medio Típico  | 8                         | 8  | 6          | 3 | 9                         |
| 7- Adultos 36 años y más, Nivel Bajo y Medio Bajo         | 8                         | 7  | 5          | 4 | 9                         |
| 8- Adultos 36 años y más, Nivel Medio Alto y Medio Típico | 9                         | 10 | 5          | 5 | 10                        |

## D – Significaciones y valoraciones ciudadanas.

### 1 - Sobre Democracia

En la conceptualización de la democracia que surge del discurso de los integrantes de los grupos focales, tanto del Municipio de Rawson como de Rivadavia, se refleja la distinción entre democracia procedimental y sustantiva.

Los ciudadanos de ambos municipios, identifican a la democracia como:

- régimen político, en tanto procedimiento que pone el acento o se preocupa por las reglas e instituciones que regulan el proceso democrático, donde el carácter de este régimen está definido por el cumplimiento de una serie de cualidades normativas, entre las que se destacan la libertad de expresión y elección. Además, los participantes refieren a la posibilidad que tiene el pueblo de participar en: las elecciones de los gobernantes, las decisiones del gobierno y la sanción de las leyes (por ejemplo, presentación de proyectos de ley a través de la iniciativa popular).
- forma de vida y participación. En algunos integrantes se entiende la participación como un derecho y un deber. Esto implica una concepción democrática sustantiva caracterizada por la presencia de ciudadanos comprometidos con todo aquello que refiere a lo público. Las manifestaciones brindadas en los focus group recalcan como pilares sustanciales de la democracia: la vigencia de las garantías constitucionales; el respeto y posibilidad de ejercicio de los derechos humanos, como la libre expresión, opinión, petición; la igualdad de trato y oportunidades.

A continuación se registran algunas expresiones de los participantes que reflejan lo mencionado.

#### **DEMOCRACIA, como forma de vida**

“Derechos individuales de cada uno, el derecho a la vida.” Varones, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rivadavia.

“El respeto por el prójimo (...) respetar tanto al niño como al anciano, ¿no cierto?” Mujeres, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años, Rivadavia.

“Y es una forma de vida también” Varones, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años, Rawson.

“Es una forma de vida” Mujeres, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años, Rawson.

### **DEMOCRACIA, como participación**

“La participación del pueblo en la elección de sus representantes.” Varones, NES medio alto y medio típico, menores de 35 años, Rivadavia

“La participación del pueblo en la sanción de las leyes, en los proyectos de leyes.” Varones, NES medio alto y medio típico, menores de 35 años, Rivadavia

“El deber y el derecho de participar en las cuestiones públicas” Mujeres, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rawson

“Es un sistema de vida que establece qué es bueno, aunque tenemos mucho que aprender todavía, pero me parece que debemos participar” Varones, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años, Rawson

### **DEMOCRACIA, como gobierno del pueblo.**

“Un sistema político.” Varones, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rivadavia.

“Técnicamente es el gobierno del pueblo la democracia.” Mujeres, NES medio alto y medio típico, mayores de 36 años, Rivadavia.

“La democracia es el poder ejercido por el pueblo, porque todos tenemos poder de opinar. No es de unos pocos nada más.” Mujeres, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rawson.

“Es uno de los tantos sistemas de gobierno, o formas de gobierno, que en este caso sería del pueblo.” Varones, NES medio alto y medio típico, menores de 35 años, Rawson

### **DEMOCRACIA, como libertad de elección de los representantes.**

“Poder elegir, poder elegir lo que queremos, gobernantes, nuestra vida.” Varones, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rivadavia

“Derecho a votar, a elegir libremente nuestros representantes”. Varones, NES medio alto y medio típico, menores de 35 años, Rivadavia

“Yo quiero decir que es la posibilidad que tiene cada uno de elegir a sus representantes que los van a representar.” Varones, medio alto y medio típico, mayores de 36 años, Rawson.

“Desde mi punto de vista, como dijimos anteriormente tiene que ver con todo el tema de la libertad de pensamiento, de expresión. Más que de eso, de la decisión propia de cada uno de los ciudadanos de ejercer el voto libremente” Varones, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rawson.

### **DEMOCRACIA, como libertad de expresión**

“Hay una libertad en el sentido de poder expresar lo que nosotros pensamos y de la forma que queremos vivir. O sea estar representados.” Mujeres, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rivadavia

“Porque eso sería la democracia, la libertad de pensar, de expresarnos libremente” Varones, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años, Rivadavia

“Tener la libertad de poder expresarse, que nadie venga y te mande sino ser libre de opinar” Mujeres, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rawson

“La democracia es para eso para expresarse como ciudadano” Mujeres, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años Rawson

Las dos dimensiones de la democracia, procedimental y sustantiva, son reconocidas por los participantes de los focus group, como las fortalezas de esta forma de gobierno, que se reconoce presente en la actualidad.

Sin embargo, la democracia presenta al mismo tiempo falencias en torno a los dos aspectos trabajados: institucionalmente es referida la falta de independencia entre los poderes del Estado; sustancialmente se recalca la inseguridad e impunidad, la manipulación de la información, el no respeto por las minorías, el clientelismo político y la desigualdad en el trato y en las posibilidades para el ciudadano.

## **2- Sobre Derechos y Obligaciones**

Los derechos son las facultades del hombre para realizar ciertos actos, según lo establece la ley. Los derechos conocidos por los participantes de los focus group y que se mencionan son los consagrados en la Constitución Nacional: civiles (libertad de expresión, seguridad, libertad de tránsito, justicia), políticos (participación) y sociales (educación, salud, trabajo, salario digno). Se destaca mayoritariamente, la referencia al derecho a la educación y a la salud como un signo de la igualdad de posibilidades.

En el caso fundamentalmente de los adultos, el derecho a ejercer la libertad de expresión es connotado como derecho a demandar, reclamar y ser escuchados. Se plantea que este derecho se ve restringido, en virtud del control a los medios de comunicación que ejercería el gobierno (provincial). Ya sea en forma directa (censura) o encubierta (adquisición de los mismos).

Hay solo dos personas que rescatan como primer derecho a reconocer: el derecho a la vida. Como forma de garantizar este derecho, aparece la referencia, también mayoritaria del derecho a la seguridad. Se asocia la carencia de este último derecho, a la inacción del gobierno y un mal funcionamiento de la justicia, lo que alimenta la creciente sensación de impunidad.

Las expresiones marcan el peso que en la configuración de las opiniones ciudadanas, ejercen los medios masivos de comunicación, especialmente los audiovisuales, que han contribuido a transformar a la problemática de la seguridad, en el eje central del debate sobre los derechos humanos.

Resulta interesante la significación dada por un participante, NES medio bajo y bajo, mayor de 36 años en cuanto al derecho a participar en el gobierno como divisorio de aguas entre un régimen democrático y uno dictatorial, e incluso la afirmación de que dicha participación no se encuentra posibilitada hoy.

Entre los mecanismos para defender y ejercer los derechos se hace referencia a formas reconocidas como legales y legítimas (huelga, expediente, asamblea, etc.) y otras ilegítimas (piquetes, cortes de ruta, etc.).

A continuación, se transcriben algunas expresiones de los ciudadanos participantes en los

focus group que ilustran estas ideas:

“Lo que pasa es que esos son tres pilares básicos de todo gobierno democrático: seguridad, educación y salud, si no están esos pilares bien fomentados, bien armados, no podés armar un gobierno si esos cimientos no están bien preparados.” Varones, NES bajo y bajo medio, menores de 35 años. Rawson

“A la educación, todos mereceríamos tener un mismo nivel de educación.” Mujeres, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años. Rivadavia

“Libertad de expresión es lo principal, me parece a mí que en un gobierno democrático es lo principal”. Varones, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años. Rawson

“Uno puede decir lo que uno siente y lo que piensa ¿no cierto?” Mujeres, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años. Rivadavia

“La vida, creo que primero que nada, es el derecho a la vida.” Mujeres, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años. Rivadavia

“Derecho a la vida”. Varones, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años. Rawson

“A la participación.” Mujeres, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años. Rawson

“Y la participación en el gobierno, que es lo que más se nos niega en este tiempo, porque por ahí podría existir un gobierno dictatorial ¿no cierto? Que también asegure los derechos mínimos vitales de subsistencia, pero no los derechos de participación en el gobierno. Yo creo que la principal herida que causan en la democracia los gobiernos militares es justamente el cercenamiento de los derechos fundamentales del individuo.” Varones, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años. Rivadavia

“Y en el derecho a la seguridad, está el derecho a la vida, creo que están muy pegados, son muy igual”. Mujeres, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años. Rivadavia

“Para mí, nosotros no tenemos derecho a nada. O sea, no podés reclamar nada, vos no podés. Te matan un familiar de 7 balazos como ha pasado con un menores de 14 años y un fiscal o juez dicta y lo deja libre para que ese niño salga y vuelva a matar a otra persona y destruye una familia. Un niño que va a entrar por una puerta y va a salir por la otra. No tenemos derechos, no tenemos derechos a reclamar, no tenemos derecho a expresarnos porque los que están arriba no respetan nuestros derechos”. Mujeres, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años. Rawson

## **Formas de defensa y ejercicio de los derechos**

“Yo creo que hay un desconocimiento de las herramientas que se pueden usar, mucha gente no sabe que puede desde lo más común, iniciar un expediente solicitando algo hasta una protesta como decían recién, una protesta gremial y tantas otras cosas legales para conseguir por derecha



las cosas que se piensa.” Varones, NES medio alto y medio típico, menores de 35 años, Rivadavia

“La gente no conoce, no sabe que tiene derechos”. Mujeres, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rawson

“A través de las peticiones ejerce sus derechos.” Varones, NES medio alto y medio típico, menores de 35 años, Rivadavia

“Llamando a los medios y mostrando el problema”. Mujeres, NES medio alto y medio típico, menores de 35 años, Rawson

“Con piquetes, manifestaciones, asambleas al aire libre para que te escuchen.” (Varones, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rivadavia

Los **deberes** son las obligaciones que tiene un individuo de cumplir con determinados principios y de obedecer la ley. En este sentido, algunos ciudadanos participantes de los focus group señalan que a veces se hace hincapié más en los derechos que en los deberes que implica el régimen democrático. Esta visión sesgada lesiona a la democracia y su funcionamiento armónico, generando indisciplina, indiferencia, corrupción. Derechos y deberes, en realidad, son el anverso y reverso de una misma moneda: la libertad individual.

Sobre los deberes que reconocen los ciudadanos, se mencionan en orden de mayor a menor frecuencia: el pago de los impuestos y tasas municipales, la emisión del voto, el respeto al prójimo (vecino), la función de autoridad de mesa en los comicios, evidenciando un considerable desconocimiento sobre otras obligaciones.

Asimismo, se reconoce que hay en general, un escaso cumplimiento de los deberes por parte de los vecinos de estos municipios, encontrándose como excepción el pago de impuestos y tasas. Esto último se visualiza como el mecanismo a través del cual la institución municipal logra ingresos y el ciudadano tiene como contraparte de su pago, la provisión de servicios básicos como la recolección de residuos o el alumbrado público.

A continuación, se transcribe algunas frases de los ciudadanos participantes de los focus group que ilustran estas ideas:

“...gozar de los derechos y también hacernos cargo de las obligaciones. Pero desde la democracia hay indisciplina y hay irresponsabilidad porque nadie, ni aún los gobernantes se hacen cargo de lo que deben hacerse cargo...” Mujeres, NES medio alto y medio típico, mayores de 36 años, Rivadavia

“La falla de la democracia es que se cree que la democracia son derechos nada más y está mal porque en la democracia no solamente hay derechos sino como dije al principio también hay obligaciones, de las que nadie se hace cargo, ni empezando desde adentro de la casa, menos en el gobierno.” Mujeres, NES medio alto y medio típico, mayores de 36 años, Rawson

“Por ejemplo el deber de uno es pagar los impuestos y el de la Municipalidad es proporcionar un buen servicio para que los impuestos que vos pagás se vean. Hay en algunos lugares, en este caso no, acá por lo menos uno paga los impuestos y se ve (...) En cambio en otros lados no, vos pagas los impuestos y no te ponen nunca un basurero, las calles están hechas un desastre.” Varones, NES medio alto y medio típico, menores de 35 años, Rivadavia

“A pagar los impuestos”. Varones, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rawson

“Respetar el derecho de los demás.” Varones, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años,

“No regar en horarios que no se debe regar, ahora no se cuelgan tan fácil del cable porque cortan desde afuera. No quemar hojas, tratar de tener más o menos los impuestos al día” Mujeres, NES medio alto y medio típico, menores de 35 años, Rawson

“...elegir conforme a lo que pensamos, al momento de votar poner en realidad todo sobre la mesa y saber que no todo lo que brilla es oro, que a lo mejor vienen y nos traen la mejor propuesta y vos decís, -sí vamos para delante- y al momento de asumir de las 25 cosas que prometieron, 20 son imposibles de cumplir. Entonces en ese sentido también me parece que tenemos el deber de realmente analizar y ver qué candidato en realidad conviene para cada sector.” Mujeres, NES bajo y medio bajo, menores de 36 años, Rivadavia

“A votar, el deber, la obligación que tengo a votar”. Varones, NES bajo y medio bajo, menores de 35 años, Rawson

### **Sobre el cumplimiento efectivo de los deberes**

“No se cumplen”. Varones, NES bajo y medio bajo, mayores de 36 años, Rivadavia

“Pero eso, (que no se cumplan) por ahí es falta de conocimiento de las personas porque el municipio saca las ordenanzas, las resoluciones y no las da a difundir a la sociedad de Rawson, para que la gente tenga conocimiento de qué debe hacer y de lo que no debe hacer. Que yo sepa en el Concejo nunca me he enterado de lo que se aprueba, de lo que se dice, nunca, como ciudadano de Rawson, no les consultan al pueblo, a la ciudad de Rawson”. Varones, NES medio alto y medio típico, mayores de 36 años, Rawson

“En general diría que muchos no, mayoritariamente no, no se respetan cosas básicas como la limpieza, al sacar la basura fuera de horario, las cosas que hacen los municipios, ¿no es cierto?”. Varones, NES medio alto y medio típico, mayores de 36 años, Rawson

Finalmente, los ciudadanos participantes en los focus group reconocen que el escaso conocimiento de los derechos y deberes ciudadanos como de su ejercicio efectivo, se debe tanto a la falta de compromiso y el desinterés del ciudadano, como a la conveniencia de algunos funcionarios de gobierno. Sin embargo, el conocimiento de los derechos y deberes, se asocia por los participantes con una mejor convivencia y calidad de vida en democracia.

De lo manifestado en los focus group realizados con vecinos de los departamentos de Rawson y Rivadavia, la democracia conjuga aunque con falencias, ambas dimensiones, procedimental y sustantiva. Esto posibilita que los ciudadanos participen formalmente de las instituciones (reconocidas constitucionalmente), que mantienen en funcionamiento el régimen democrático y logren así, experiencias de vida que construyan un contexto de legitimación a la democracia.

### **F- Bibliografía**

- Arfuch, Leonor (1987): “Dos variantes del juego de la política en el discurso electoral de 1983.” en Eliseo Verón y otros: El Discurso Político. Buenos Aires, Hachette.
- Bocelli, N.; Ceretti, G. y Navarro, M (2007): “San Juan: de un sistema de partidos políticos de pluralismo limitado hacia uno de partido político predominante.” Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto (1996): Teoría de las Formas de gobierno en la historia del pensamiento.

Fondo de Cultura Económica. México.

- Cheresky, Isidoro; Pousadela, Inés M. (compiladores) (2001): Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, Paidós.
- Coicaud, Jean Marc (2000): Legitimidad y Política. Contribución al estudio del derecho y la responsabilidad política. Rosario, Homo Sapiens.
- Gutiérrez, Silvia (1999): Discurso Político y Argumentación. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, México.
- Krueger, R.A. (1991). Focus groups: A practical guide for applied research. Beverly Hills; California: Sage.
- Sartori, Giovanni (1994): Teoría de la Democracia. Tomo I: El debate contemporáneo. Alianza Editorial. Madrid – España.
- Vieytes, R. (2004). Metodología de la investigación en organizaciones, mercado sociedad: epistemología y técnicas. Buenos Aires: De las ciencias.

# Strategic voting, abstention and campaign effort\*

*Enrique García Viñuela*

Universidad Complutense de Madrid (España)

garciavi@der.ucm.es

*Joaquín Artés*

Universidad Complutense de Madrid (España)

jartes@der.ucm.es

## Abstract

Strategic voting has been attributed to the mobilization activities of the benefited party. In this paper we use data from the Spanish general elections of 2000, 2004 and 2008 to estimate a multinomial probit model of vote choice that allows for abstention. After controlling for the mobilization efforts of political elites, we find that strategic voting persists as a relevant phenomenon. We use the number of party campaign events at constituency level to control for mobilization activities. According to our estimation, about 3 per cent of Spanish voters behaved strategically across the elections studied. This result is interesting because it suggests that strategic voting behavior is not only induced by elite activity, but it is also an autonomous response of voters to the situation they confront in their constituencies.

**Key words:** Strategic Voting, Proportional Representation Systems, Elite Mobilization, Spanish Elections

## 1. Introduction

Except for the copious literature on voting behavior in the United Kingdom, few papers have studied strategic voting in other European countries. This is somewhat surprising because the incentives to vote strategically should be greater in multiparty systems where several long established ideological parties compete for the same pool of voters. In this paper we estimate strategic voting in the Spanish general elections of 2000, 2004 and 2008. Spain is an interesting case study as there are two main parties on the left, the Socialist Party (PSOE) and the United Left (IU), and only one major party on the right, the conservative Popular Party (PP). While the PSOE alternates in government with the PP, the IU is a much smaller party with a declining support at the polls in recent elections. The fact that the IU has no chance to attain representation in most constituencies together with the fierce nationwide competition between the PP and the PSOE to gain office make Spanish general elections an ideal setting to study strategic voting in multiparty systems.

We measure strategic voting using a modified version of Alvarez and Nagler (2000) counterfactual simulation method. In our multinomial probit specification voters can choose to vote for either the PSOE, the IU or to abstain. The need to incorporate abstention in voting choice models has been widely recognized (see for example Lacy and Burden, 1999; Sanders, 1998; Thurner and Eymann, 2000; or Pierce, 2001). The strategic voting literature however has generally ignored non-voters in their analyses<sup>1</sup>. We believe that abstention should be incorporated in empirical estimations of strategic voting at least for two reasons. First, because as Lacy and Burden (1999) suggest, estimations of vote choice would otherwise lead to less precise and potentially biased estimates of the coefficients of the explanatory variables. Secondly, because a richer set of questions can be answered when abstention is included as a choice. In particular, a joint model of vote choice and abstention allows us to distinguish which voters are “stolen” from other parties when district characteristics change from those that are gained because of the increase of vote turnout in the district.

---

\* The authors thank Ignacio Lago and Pilar Sorribas for helpful comments to previous versions of this paper. They are grateful to the Spanish Ministry of Science and Innovation for research support through Grant CSO2008-01436.

<sup>1</sup> An exception is Cain (1978).

In the case of Spain, our study finds that a relevant part of the Spanish electorate whose most preferred alternative would have been to abstain, voted for PSOE or IU in the three general elections examined. If abstention had not been included as an option in the dependant variable, many effective voters would have been predicted by the counterfactual procedure to be sincere voters when in fact their most preferred choice would be not to vote.

Our estimation also complements previous studies of strategic voting in Spain by explicitly accounting for the effects of elite mobilization on vote choice. A potential effect of election campaigns is that they may increase the number of strategic voters. Voters act strategically when the party they like the most has little chance of attaining legislative representation due to the circumstances in their constituencies. A well designed campaign could convince some voters to support their second preferred party by informing them how competitive a contest is, how detrimental the effects of a disliked party victory are, or by making them more aware of how far is their favorite party from achieving a parliamentary seat in their constituency. Following this reasoning, some scholars have attributed strategic voting to the mobilization activities of the benefited party (e.g. Cox, 1997: 98; 1999; Lago, 2005: chapter 6; 2008). Elite effort can be controlled using campaign spending in the constituencies (e.g. Johnston and Pattie, 1991, 1995, 1997; Denver and Hands, 1997; Pattie et al., 1996; Criado, 2008). We control for party mobilization directly through the number of campaign appearances of party leaders in each electoral district. We find that between 1.5 and 5.3% of the voters behaved strategically, depending on the election. This result supports the idea that a part of strategic voting is not explained by the efforts of party elites but it is more likely the response of voters to the current conditions in the constituencies where they cast their vote.

The remaining of the paper is organized as follows. The next section relates our work to the previous literature on strategic voting and discusses the approaches to measure it. Section 3 describes briefly the institutional features of the Spanish political system which enhance the strategic behavior of voters. Sections 4 and 5 present the statistical methods and information sources. In the sixth section we report the results and summarize the findings. Section 7 concludes.

## 2. Background

The work of McKelvey and Ordeshook (1972) on the rationality of voter behavior in multiparty elections provides the theoretical basis to study strategic voting. The idea is simple: if voters care about government policies, they may choose to vote for a party that is not their favorite to avoid the victory of another one which will implement policies they reject. Furthermore, even without policy-seeking considerations, voters may support a party which is not their top preferred if the latter has no chances to gain representation in their constituency to avoid their vote being “wasted”<sup>2</sup>.

Many papers have measured the overall amount of strategic voting in multiparty elections. According to the literature summarized in Table 1, the proportion of voters that behave strategically ranges from 1% to 17%, depending on the type of election, the complexities of the electoral system of the country and the researcher’s measurement method. Three estimation approaches have been employed: the first uses aggregate data, the second survey information with respondents’ motives to vote for a party, and the third regression analysis and simulation.

Employing aggregate electoral returns to test strategic behavior, as in Fisher (1973), Cain (1978), Galbraith and Rae (1989), Johnston and Pattie (1991) or Cox (1997), is logically flawed because individual preferences and behaviour cannot be inferred from aggregated data. Aggregate analysis however is helpful in order to study if the correlation detected at constituency level between variables such as the vote for small parties and district magnitude is consistent with the predictions of the strategic voting hypothesis.

TABLE 1 ABOUT HERE

2 circumstances

A second group of researchers measure strategic behavior directly from individual level data. Some post-election survey questionnaires include items about the respondents' placement in the left-right scale and the motives of their vote. Researchers use this information to single out respondents that voted for a party that is not their favorite and count how many did it to avoid "wasting" their vote. This is the approach followed by Lanoue and Bowler (1992) for the British 1983 and 1987 general elections; Niemi, Whitten and Franklin (1992), and Evans and Heath (1993, 1994) for the British 1987 election; Felsenthal and Brichta (1985) for the general election in Israel in 1981; Blais and Nadeau (1996) for the Canadian general election in 1988; Kriesi (1998) for the elections to the Swiss Council of States in 1995; and Duch and Palmer (2002) for the 1997 general election in Hungary.

Self reported measures are potentially problematic, because respondents may misinform about their true motives for voting if they are afraid of being considered incoherent or disloyal. Moreover, the bandwagon effect (the propensity to state a vote to the winning party) tends to inflate the self reporting measure. As Alvarez and Nagler (2000: 74) point out, self reported votes for the winner are observationally equivalent to strategic votes for individuals whose first preference is for another party.

To temper some of the consequences of misreporting on estimating strategic behaviour, a third group of papers, such as Alvarez and Nagler (1998, 2000), Lago (2005, 2008), Merolla and Stephenson (2007), Herrman and Pappi (2008) or García Viñuela and Artés (2009), develop formal models of vote choice based on utility functions. These studies include individual data from election surveys and constituency characteristics as a first step to predict the probability of voting for a party. Then, in a second step they re-compute the predicted probabilities using the estimated regression coefficients, but simulating that the incentives in the constituencies to vote strategically disappear. Assuming utility maximizing behavior, researchers using this procedure can infer the respondents' most preferred party and estimate the number of sincere and strategic voters in their samples.

Fisher (2004) compares the different approaches mentioned above and argue in favour of the use of self reported measures of strategic voting such as the one used in Evans and Heath (1993, 1994) over the Alvarez and Nagler (2000) procedure. In this paper however we follow the Alvarez and Nagler approach for two reasons. First, the bandwagon effect in Spanish post-electoral surveys is particularly relevant, as previous studies have found a systematic underreporting of the votes for the party that lost the election of about one third (see footnote 12). Second, there is no direct question in the Spanish post-electoral surveys that would allow us to follow the Evans and Heath (1993, 1994) approach. As Fisher (2004) recognizes, in those cases the Alvarez and Nagler procedure is the best available.

The model of vote choice used to calculate strategic voting in this paper departs from previous literature that uses formal models of vote choice, such as Alvarez and Nagler (2000), because it includes abstention as an option available for voters. We follow Lacy and Burden (1999: 235-236), and Sanders (1998) and argue that there are several reasons to incorporate abstention as an option among the categories of the dependent variable of models of vote choice. A first reason is that a joint model avoids a selection bias in the parameter estimates. To see why the bias would be produced, let's suppose that there are some potential voters of one of the parties that are not satisfied with the party leaders' performance and therefore have abstention as their preferred option as a form of "protest". In some districts, competitiveness is such that the last seat would be decided on very few votes, while in other districts the party's position is not at a threat. Disenchanted citizens would protest by abstaining in the district where the damage for the party is low, while would still vote in the competitive district to avoid the rival party to gain the extra seats. This is a form of strategic behaviour because it depends on the competitiveness of the district. If we are to estimate a model with a sample of voters that includes some of those "first preference abstainers", abstention is

needed as an option among the categories of the dependent variable. Otherwise the model would predict them as sincere voters of either of the parties, while in fact they are not.

Therefore, including abstention in the model leads to more precise estimates both of the parameter estimates and of the number of strategic voters in the conventional sense. If voters that are ideologically closer to PSOE than to the IU differ in their views towards abstention, not including abstention would lead to a measurement error in the dependent variable.

An additional advantage of including abstention as an option is that it allows us to answer a richer set of questions related to strategic behaviour. In particular, it allows us to study and separate the turnout effects of district competition from the traditional effect on strategic voters. In both cases voters cast a vote for their second preference but in the first case their first preference would be not to vote while in the second it would be to vote for a different party. Our econometric model allows us to distinguish the two cases. We find indeed that significant number of voters would have abstained if the strategic incentives were removed from the constituencies.

Finally, another aspect in which our paper complements previous research is in the way we account for the effect of elite mobilization on voters' behaviour. This paper incorporates a direct measure of mobilization activities of party elites as a control variable in the model of voters' choice. Most of the theoretical and empirical literature discussed above sees strategic behavior as a result of voter's rational evaluation of constituency characteristics, but they do not account for the effect that party activities may have in shaping voter's decision. Some researchers acknowledge that strategic voting may be generated by the efforts of party elites, which would use the election campaign to raise voters' awareness on the situation in their constituencies and about how to avoid "wasting" their vote (Cox, 1997: 90-98; Lago, 2005: chapter 6; Lago 2008: 43). The implication of this view is that without such elite activity, strategic voting would be much smaller or inexistent.

The effect of campaigns at constituency level has been tested before among others by Johnston and Pattie (1991, 1995, 1997), Denver and Hands (1997), Pattie et al. (1995), or for the Spanish case by Criado (2008). This literature finds that campaign spending at constituency level has an effect on voters that is different than the effect that aggregate spending may have. For that reason, controls for campaigning at constituency level should be included in estimations of vote choice. Most of the papers that have studied strategic voting in Britain and other European countries however, do not control for elite efforts in their estimations (e.g. Alvarez and Nagler, 1998, 2000; Lago, 2005, 2008; Merolla and Stephenson, 2007; Herrman and Pappi, 2008; Duch and Palmer, 2002; Evans and Heath, 1993; Lanoue and Rae, 1992; Kriesi, 1998). It has been assumed instead that elite efforts are behind the findings that strategic voting is a significant phenomenon. In this paper we control explicitly for elite mobilization by including party campaign events as a covariate. The number of party appearances during the campaign has been used before to evaluate the effects of campaigning on voter's turnout (Jones, 1998; Shaw, 1999; Herr, 2002), but not in the strategic voting literature, as far as we know. Including campaign events as a factor, does not allow us to test the effect of campaigns on strategic voters, but it does allow us to calculate the number of voters that vote strategically for reasons other than the efforts of party elites. Moreover since party mobilization activities influence voters, they have to be included in a well specified model of voting choice (Criado, 2008).

### **3. The Spanish political system**

In this section we describe briefly the main features of the Spanish political system and the incentives it offers for voters to act strategically, so that the results section of the paper can be interpreted taking into account the specific national context.

Spain has a proportional representation system with closed party lists for the elections to the

lower house of parliament (the Congress of Deputies). The 350 seats of the Congress of Deputies are distributed among 52 constituencies, with district magnitude ranging from 1 in the small enclaves of the North African coast to 35 in the populous province of Madrid. There is a legally mandated threshold of representation of 3% at constituency level, so party lists polling less than 3% of the constituency vote are excluded from the allocation of seats, which is done according to the d'Hondt formula. The large variance in the size of Spanish districts is a most convenient feature from the econometric point of view since it contributes to properly estimate the coefficients of the aggregate variable that captures the strategic incentives offered by the local constituencies. The fact that the d'Hondt formula favours bigger parties in the allocation of parliamentary seats at the expense of smaller ones provides an additional incentive to vote strategically compared to perfectly proportional systems.

Since the early nineties the Spanish party system is dominated de facto by two major parties: the center-left Socialist Party (PSOE) and the conservative Popular Party (PP)<sup>3</sup>. In the last three general elections both parties polled an average 81% of the votes and held 91% of the seats in the Congress of Deputies. PSOE and PP alternate in government. The PSOE held office from 1982 to 1996 and since 2004, and the Popular Party from 1996 to 2004. In many elections (e.g. 1993, 1996, 2004, 2008) neither of the parties obtained a majority of the seats in the Congress of Deputies. In such cases both parties have formed minority governments with the support of some of the nationalist parties.

The IU, a coalition of small leftish parties led by the Communist, is the third party by number of votes at the national level. It obtained its best results in the 1996 election, with a share of the vote about 11% and 21 seats in the Congress of Deputies. Since then the IU lost two thirds of the votes and its number of seats dropped from 21 to 2, weakening severely its standing as a meaningful force on the national political scene. The small magnitude of most Spanish constituencies<sup>4</sup>, the geographically dispersed vote for the IU and the operation of the d'Hondt formula<sup>5</sup>, makes the IU a very likely victim of strategic desertion; and the PSOE, the largest party on the left, its main beneficiary<sup>6</sup>.

## 4. Statistical procedure

### 4.1 First step: Econometric estimation

We derive our model from a utility function of voter behavior. Voters obtain utility  $y_1$  when they choose the option (possibly abstaining) closest to their political preference:

$$y_1 = x_1 b_1 + e_1, \quad [1]$$

where  $x_1$  is a vector of variables which contains individual characteristics and attitudes of eligible voters, such as social and demographic data, self reported placement on the ideological scale, evaluation of political leaders and assessment of both the general economic situation and family finances<sup>7</sup>. This vector is intended to capture voter's underlying political preferences. The coefficients  $b_1$  translate individuals' predispositions into utility. Finally,  $e_1$  is a disturbance term

3 About 12 parties are normally represented in the Spanish legislature, most of them small nationalist and regional parties. The Laakso and Taagepera (1979) effective number of parliamentary parties was 3.13 for the 2004 election.

4 Average district magnitude in Spain is small (7seats) and its distribution is highly skewed: almost 80% of the constituencies elect 7 or less deputies.

5 With the d'Hondt rule small and medium-sized parties can only win seats in large constituencies or where their voters are strongly concentrated, as are in Spain those of the nationalist or regional parties in Catalonia, the Basque Country and the Canary Islands.

6 The mean ideological placement of the three national Spanish parties on the 10 points left- right scale was 2.4 for the IU, 4.3 for the PSOE and 7.8 for the PP, according to respondents to the 2004 CIS postelection survey. The respondents' self-placement mean was 4.6. The rate of non response in the survey was in the 20-30% range.

7 These control variables should ideally account for all the factors that may lead an individual to abstain or vote for the IU over the PSOE. That is, we intent to incorporate all the variables included in the ceteris paribus clause.



which we assume to be random noise.

Voters also gain utility  $y_2$  (representation benefits) when they choose a party that attains a parliamentary seat in their district. We model  $y_2$  as dependent on constituency conditions and  $e_2$ , a random measurement error:

$$y_2 = x_2 b_2 + e_2 \quad [2]$$

We also assume that if voters support a candidate that is not the one they like the most, they incur in a cost or disutility  $c$ . This cost reflects voters' feelings of guiltiness when they abandon their true ideological preference to vote for a party which has more chance to achieve representation in their constituency. We model  $c$  as a linear function of the distance between the ideology of the voter and that of the closest viable party she considers voting for,  $x_3$ . Thus,

$$c = x_3 b_3 + e_3, \quad [3]$$

where  $e_3$  is a random error term. The farther away the viable party is in the ideological scale, the more costly is for a voter to depart from her first preference to take advantage of a strategic voting opportunity.

A voter whose preferred party is unlikely to gain a seat in the constituency will choose to vote for her second or third preference if representation benefits are greater than the utility she gets from voting for her favorite party plus the cost incurred by so doing. That is, a voter will vote strategically if the following expression is positive:

$$U = y_2 - y_1 - c = x_2 b_2 - x_1 b_1 - x_3 b_3 + e_2 - e_1 - e_3 = Xb + v \quad [4]$$

Taking the model to our data, each respondent in the sample will choose the option in  $V$  ( $V = \text{Abstain, IU, PSOE}$ ) that yields the highest utility (e.g.,  $V = \text{IU}$ , if  $U_{\text{IU}} > U_{\text{PSOE}}$  and  $U_{\text{IU}} > U_{\text{ABSTAIN}}$ ). As  $U$  is not observable, the coefficients in [4] cannot be estimated by ordinary least squares. They can however be estimated using a discrete choice model. If the error term  $v$  is normally distributed, a probit model would consistently estimate the coefficients in equation [4]. The probit model has also the property that the estimated parameters do not rely on assuming the independence from irrelevant alternatives, as the logit does.

To sum up, we will estimate the following multinomial probit:

$$P(V = i | X) = \frac{\exp(X' b^i)}{\sum_{j=1}^J \exp(X' b^j)} \quad [5]$$

Where  $J$  denotes the number of categories of the dependent variable and  $\Phi$  is the cumulative multivariate normal probability distribution. We use the coefficients of the probability of voting for PSOE as the baseline and therefore in the results section of the paper we will report only two sets of coefficients,  $b^{\text{IU}}$  and  $b^{\text{Abstain}}$ , corresponding to the voting for the IU and abstention outcomes.

The vector of variables  $X$  includes measures of voter's personal characteristics ( $x_1$ ), constituency characteristics ( $x_2$ ), and the psychic costs which entail voting for a party that is not the most preferred ( $x_3$ ). All the variables in vector  $X$  are described in the Appendix<sup>8</sup>.

The variables in  $x_1$  include respondent's age, gender, educational level, earnings, type of job, subjective social class, church attendance, perception of the country's economy, situation of personal finances and evaluation of the leaders of the PSOE and the IU. The  $x_3$  variable measures the relative distance between the respondent's placement in the left-right scale and the position she assigns both to the PSOE and the IU. The closer a voter is to a given party the greater the probability of voting for that party. Similarly, the farther away a voter is from her second preferred party, the more costly would be for her to vote strategically.

<sup>8</sup> A descriptive summary of the variables is not shown for space considerations, but it is available from the authors upon request.

The vector  $x_2$  includes two aggregate variables representing contextual characteristics. The first variable, *sharedif*, captures the incentives arising from constituency conditions. It is defined as the difference in each constituency between the previous vote shares of the PSOE and the IU, standardized by district magnitude (the number of representatives elected in each constituency in the upcoming election). Since voters tend to behave strategically when their preferred party is not locally viable, the larger the difference between the voting shares of the PSOE and the IU in their constituency the fewer the incentives for the IU sympathisers to vote for the IU party list. Therefore, if strategic voting occurs, we expect the coefficient of the *sharedif* variable to be negative for the IU voters and abstainers.

We considered other alternative measures to capture constituency conditions. In particular, although not reported here, we also estimated the model including a dummy that takes the value zero in constituencies where the IU obtained a seat in the previous election and the value one otherwise. This variable could also reflect the incentives to behave strategically because it seems reasonable that voter's anticipate that if the IU obtained no parliamentary representation before, the same will occur in the coming election. This dummy however is a crude proxy of what will happen in the upcoming election, because in some districts the IU may have been very close to attaining representation while in others it may have been far from winning a seat. Similarly in districts where the IU won representation just by a small margin, voters may expect that it will lose the seat. The *sharedif* measure is thus more precise because it takes into account the exact difference in vote shares between the two parties in the previous election<sup>9</sup>.

The second variable in the  $x_2$  vector is the number of campaign events organized in the constituencies by the PSOE apparatus, which tries to measure its mobilization activities. As the socialist elite based part of its campaign efforts in convincing left-leaning voters and abstainers to vote for the PSOE, we would anticipate more party events in those constituencies with more potential to yield additional votes and seats to the party (Cox, 1999)<sup>10</sup>.

If voting is a socially approved behaviour, voters will respond to the mobilization activities of party elites to avoid disapproval. Increasing social pressure however will have an impact on instrumentally motivated voters only to the extent that it alters the perceived benefits and costs of voting. While campaign events energize party core supporters (see for instance Holbrook and McClurg, 2005), may also serve to send messages to non core supporters, who will receive them through local news and media coverage of party events. In this regard, the main message that the Socialist Party machine attempts to convey to the left leaning electorate is the wasted vote argument: since abstaining or voting for the IU in constituencies where the IU is not eligible cannot be translated into political representation, it makes the conservative Popular Party more likely to win the election. If individuals in the targeted group buy this argument, the number of votes for the PSOE due to elite mobilization activities will increase. Therefore we expect the mobilization variable, which reflects the campaign effort of Socialist Party elites, to have a negative influence on the number of the IU voters and abstainers<sup>11</sup>.

9 The lagged strategic incentives variable is an imperfect indicator of the situation in the constituencies at the time when voting decisions are taken. A better measure would be the difference in the vote shares of the PSOE and the IU as predicted by opinion polls. This information however is not available at constituency level for the Spanish parliamentary elections.

10 We expect party machines to allocate its most valuable resources to competitive constituencies, where they can win a new seat or safeguard a threatened one. On the contrary foregone constituencies, where the distribution of seats is anticipated to be stable, will be ignored. According to our mobilization measure the PSOE's campaign activities are usually concentrated in about 20 constituencies (out of a total of 52).

11 The fact that more events are to be expected in those constituencies with more potential to increase votes, could lead to an endogeneity problem in the estimation. In our model the dependent variable is measured at the individual level and the number of campaign events is measured at the constituency level, which alleviates the potential endogeneity bias. However, in order to evaluate the problem further, we estimated several binomial probit specifications (excluding abstention from the choice set), which are consistent for the instrumental variable case. We used as an instrument for campaign events the number of votes needed in the previous election in each district to obtain the

#### 4.2. Second step: Computing the number of sincere and strategic voters and abstainers.

We compute the number of strategic voters following the Alvarez and Nagler (2000) counterfactual simulation procedure. First we use the coefficients in the multinomial probit model to predict the choice of each respondent in the sample among the options to abstain, vote for the IU and vote for the PSOE, with the proposed full specification of vote choice. Respondents who are predicted to choose any of the options in the full model are labelled effective voters and abstainers.

Let  $p_1$ ,  $p_2$  and  $p_3$  be the probabilities predicted by the full model, corresponding to abstaining, voting for the IU and voting for the PSOE, respectively. Then, the precise definition of effective voters for each option is as follows:

Effective abstainers if  $p_1 > p_2$  and  $p_1 > p_3$ ,

Effective IU voters if  $p_2 > p_1$  and  $p_2 > p_3$ ,

Effective PSOE voters if  $p_3 > p_1$  and  $p_3 > p_2$ .

Effective voters include those who vote sincerely (first preference voters) and those who vote strategically to attain representation benefits. In order to identify sincere voters we predict once again the three outcomes setting the sharedif variable at zero in the estimated multinomial probit equation (the full model). The sincere voting model is the full model so constrained, which simulates that all party lists are locally viable and therefore there are no strategic incentives at constituency level to switch votes.

The difference between the effective values of the three outcomes predicted by the full model and the sincere values predicted by the constrained model yields the total number of strategic voters and abstainers. Predicted sincere abstainers are those individuals in the electorate who derived similar utility from the IU and the PSOE and do not vote in the counterfactual scenario when both parties are on an equal foot to gain legislative seats. That is, some of the individuals who are indifferent between the two parties, may prefer to abstain. This rationale for abstention is similar to the one used by Enelow and Hinich (1984: 464) or Thurner and Eymann (2000: 60). When constituency conditions are such that clearly favor one of the parties, those first preference abstainers will cast a vote for the party more likely to achieve parliamentary representation.

## 5. Data

Data to test our models for the Spanish general elections come from three sources. For individual level data we use three post-election surveys conducted by the Spanish Centre for Social Research (CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas) after the 2000, 2004 and 2008 elections. The general elections of the period 2000-2008 permit us to test the model under the varying economic and political circumstances in which the three elections took place. The CIS surveys provide information on respondents' vote choice, socio-demographic characteristics, ideology and attitudes about issues and party leaders. The CIS samples are designed to be representative of the Spanish population of eligible voters and are large enough to operationalize the many personal characteristics included in our models<sup>12</sup>.

marginal seat. This is a potentially valid instrument as it is information available for the Socialist Party elite when they decide where to organize campaign events, although rarely taken into account by voters when they cast their ballot. While this is an imperfect way of dealing with the potential endogeneity problem, the estimations and formal tests of this model showed no evidence of endogeneity in our data.

12 Two problems of the CIS postelection surveys may bias the inferences drawn from the explanatory variables of our model. One is that reported turnout was one sixth to one fifth higher than actual turnout. The other is the understatement of the vote for the party that lost the election (the PSOE in 2000 and the PP in 2004 and 2008), which was about one third. These kind of misreporting problems are nevertheless common in political surveys (Bernstein et al., 2001; Duch and Palmer, 2002: note 46; Niemi et al., 1992: note 7; Wright, 1990, 1992).

Aggregate data come from the Spanish Ministry of Internal Affairs (Ministerio del Interior), which is the government office in charge of collecting electoral returns. We obtained from this source data at constituency level on district magnitude and on the votes and seats obtained by the PSOE and the IU.

Finally, we compiled information on the number of campaign events organized by the PSOE elite from the archives of the two national Spanish leading newspapers: *El País* and *El Mundo*. We consider as campaign events those mobilization activities organized by the Socialist Party apparatus during the four weeks prior to Election Day, consisting in party rallies and other activities that include either the presence of the party candidate for Prime Minister or other senior national party leaders. This variable is similar to the ones used by Herr (2002), Shaw (1999) or Jones (1998).

There is a potential measurement error in the variable that captures the intensity of elites' effort since not all campaign events are reported on the media. This is not a problem for our estimation as we are interested only in those campaign events that may have an impact on non-partisans. Mobilization activities not covered by the print and broadcast media are less likely to persuade non-core supporters because it is more difficult for potential voters to know about them.

## 6. Results

Tables 2 to 4 display the overall goodness of fit statistics and the coefficients of the multinomial probit models for the three general elections held in Spain from 2000 to 2008<sup>13</sup>. The estimated probit coefficients show if the explanatory variables increase (when they are positive) or decrease (when negative) the probability that a respondent in the sample chooses to vote for the IU or to abstain over voting for the PSOE (the reference outcome)<sup>14</sup>.

We expect the *idgap* variable, which reflects the strength of partisan commitment, to have a positive sign for abstainers and IU voters, since the greater the margin of preference (that is, the distance between the first and the second party choice)<sup>15</sup>, the costlier will be for an individual to abandon her most preferred option to vote strategically. Five of the six parameter estimates of the *idgap* variable have positive signs (that is, diminish the likelihood of strategic voting) and four of them are significant at the 1% level. On the contrary, the variable that reflects a favorable evaluation of the PSOE leader should attract strategic behavior by depressing IU voting and abstention. The results in Tables 2 to 4 strongly confirm this prediction: all the estimates of the *psleader* variable for IU voters and abstainers are negative and highly significant.

Lanoue and Bowler (1992) suggest that age and education presumably improve the knowledge of the political system and the opportunities it offers for strategic behavior. We find some evidence consistent with this view for the age variable: three negative and significant coefficients. Regarding the education variable however, our results, like those of other researchers (Niemi, Whitten and Franklin, 1992; Heath and Evans, 1994; Duch and Palmer), show no evidence that the propensity to vote strategically is related to the level of education. Other personal traits of respondents, such as occupation or gender, are not significant factors, by conventional statistical standards, in explaining voting behavior across elections.

Looking at the variables that capture strategic incentive at constituency level, the results show that voters do respond as predicted to the situation they confront in their electoral districts and to

---

13 Sample sizes (N) in Tables 2 to 4 are the number of cases left after cleaning the data and dropping all individuals with missing information on any variable from the original samples. The 2004 CIS post-election survey did not include questions about the performance of the national economy and household finances, so we could not operationalize the *countryeco* and *familyeco* variables in our model for the 2004 election.

14 Since the probit model is nonlinear, the reported coefficients are not marginal effects.

15 For a precise definition of the variable see the appendix.

the campaigning effort of party elites. The six coefficients of the strategic incentives variable have the anticipated negative sign for the abstention and vote for the IU outcomes and are significant (two of them at the 10% level) for the three elections. This result clearly supports the hypothesized independent influence of constituency conditions on the vote decision, the casual effect of interest. The mobilization measure of elite effort has also the right sign and is statistically significant, except for the atypical 2004 election. This is hardly surprising since the high voter turnout of the 2004 election cannot be attributed to conventional elite efforts. It seems to have been a consequence of the terrorist attacks carried out by Islamic militants on the commuters' trains in Madrid three days before the election (Bali, 2007; Michavila, 2005; Van Biezen, 2005). The bombings activated the participation of nearly two million eligible voters who would have otherwise abstained (Michavila, 2005: 23)<sup>16</sup>, distorting the influence of party campaign activities.

TABLE 2 ABOUT HERE

TABLE 3 ABOUT HERE

TABLE 4 ABOUT HERE

As explained above, we used the coefficients displayed in Tables 2 to 4 to compute the number of effective and sincere voters and abstainers in the three elections. The estimates are reported in Table 5. Effective voters and abstainers are those predicted by the proposed full model of vote choice, which incorporates the individuals' specific characteristics and the two constituency variables. The "effective PSOE voters" row of Table 5 shows the predicted support for the PSOE by the full model in each general election. For instance, in the 2000 election the predicted votes for the PSOE were 568. Sincere voters and abstainers are inferred from the constrained model, which simulates that incentives for strategic decision making in the constituencies disappear. Strategic voters and abstainers are those individuals for whom the predicted effective and sincere choices differ. In our sample of the 2000 election, the PSOE received 24 strategic votes from the IU supporters and 67 from the abstainers.

TABLE 5 ABOUT HERE

Table 6 shows our estimates of what could be called autonomous or pure strategic voting (i.e., strategic behavior not induced by elite effort). Autonomous strategic voting amounted to 5.3%, 1.4% and 2.5%, respectively, for the three elections of 2000, 2004 and 2008. In a comparative perspective these numbers are in the lower half of the range of estimates reported in the second section of this paper. In order to evaluate this result it has to be taken into account that our measure does not compute as strategic voting the influence of elite mobilization on voters' turnout. However, the fact that we still find a relevant number of strategic voters after controlling for campaign effects shows that elite mobilization is not the only mechanism that activates strategic behavior. Moreover the estimates presented in Table 6 should be considered as a lower limit because we have restricted the analysis to the strategic choice between the two main Spanish parties on the left, ignoring the nationalists and regional parties. It seems plausible that a fraction of the electorate of such parties could have also abandoned them at the polls for strategic reasons. Unfortunately, there are not enough observations in the CIS post-election surveys to reliably estimate the behavior of those small party's sympathizers.

TABLE 6 ABOUT HERE

---

16 The Madrid bombings resulted in near 200 casualties and 2000 injured. As can be seen in our Table 3, its influence on the probability of abstention was negative and significant in our model for the 2004 election. Before the attacks, most pre-election polls gave the incumbent government's party a margin of 4 to 6 percentile points over the PSOE. The incumbent government handling of information on the terrorist attacks could have also contributed to its electoral defeat. The PSOE won the election by a 5% margin over the PP.

Our results suggest that strategic behavior at the polls contributed to the consolidation of the Spanish democracy by limiting the fragmentation effects of its proportional representation system. As can be seen in Table 7, strategic voting seriously damaged the electoral fortunes of the United Left, which lost almost a quarter of its vote potential in the three elections held between 2000 and 2008.

Table 7 also provides evidence that the Socialist Party obtained more strategic votes from abstainers than from the defection of the IU followers. Except for the atypical 2004 election, 3 out of 4 strategic votes received by the Socialist Party came from the pool of abstainers. This result suggests that it is advisable to include abstention as a choice when modeling the voting decision. The empirical evidence shows that potential abstainers consider constituency incentives when they decide whether to participate or not in the election. This is an interesting result because it implies that strategic factors may influence decision making even in bipartisan systems where the activation of strategic voters could come from the mobilization of abstainers in districts where the race between the two major parties is close.

TABLE 7 ABOUT HERE

## **7. Concluding Remarks**

A part of the literature considers strategic voting as a product of the mobilization efforts of the party machine benefited by it. The empirical evidence presented in this paper suggests that strategic voting not induced by campaign activities is still significant, although not a large scale phenomenon. After controlling for elite mobilization, the extent of voting behavior motivated by constituency conditions (that is, pure or autonomous strategic voting) was about 3% of the total vote in the last three Spanish general elections.

This analysis also contributes to the existing literature on strategic voting by incorporating the behavior of strategic abstainers. These are individuals who would not vote under counterfactual conditions because the difference between the utilities they get from the two most preferred parties is small, but when strategic incentives are at work, they are predicted to cast a ballot for the party which is better placed to attain them representation benefits in their constituency. If abstention were not included as a choice in the model, strategic abstainers would be counted as sincere voters. In our view the model we propose is an improvement over the binomial logit that has been used so far to study strategic voting in Spain because it better reflects the choice structure of the abstention prone left leaning Spanish electorate.

## **References**

- Abramson, Paul R., John H. Aldrich, Phil Paolino and David W. Rohde (1992): "Sophisticated Voting in the 1988 Presidential Primaries", *American Political Science Review*, 86: 55-69.
- Alvarez, R. Michael and Jonathan Nagler (1998): "Economics, Entitlements and Social Issues: Voter Choice in the 1996 Presidential Election", *American Journal of Political Science*, 30: 1349-1363.
- Alvarez, R. Michael and Jonathan Nagler (2000): "A New Approach for Modelling Strategic Voting in Multiparty Elections", *British Journal of Political Science*, 30: 57-75.
- Alvarez, R. Michael, Frederick J. Boehmke and Jonathan Nagler (2006): "Strategic Voting in British Elections", *Electoral Studies*, 25: 1-19.
- Bali, Valentina A. (2007): "Terror and Elections: Lessons from Spain", *Electoral Studies*, 26: 669-687.
- Bersntein, Robert; Anita Chadha and Robert Monjoy (2001): "Over reporting Voting: Why it Happens and Why it Matters", *Public Opinion Quarterly*, 65: 22-44.
- Blais, Andre and Richard Nadeau (1996): "Measuring Strategic Voting: A Two-Step Procedure",

Electoral Studies, 15: 39-52.

Blais, Andre, Richard Nadeau, Elisabeth Gidengil and Neil Nevitte (2001): "Measuring Strategic Voting in Multiparty Elections", Electoral Studies, 20: 343-352.

Cain, Bruce E. (1978): "Strategic Voting in Britain", American Journal of Political Science, 22: 639-655.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2000): Encuesta postelectoral, elecciones generales 2000 (Estudio 2384).

(2004): Encuesta postelectoral, elecciones 2004 (Estudio 2559).

(2008): Encuesta postelectoral, elecciones 2008 (Estudio 2757).

Cox, Gary W. (1997): Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems, New York: Cambridge University Press.

Cox, Gary W. (1999): "Electoral Rules and the Calculus of Mobilization", Legislative Studies Quarterly, 24: 387-419.

Criado, Henar (2008): "The effects of party mobilisation strategies on the vote: The PSOE and the PP in the 1996 Spanish election", European Journal of Political Research, 47, 80-100.

Denver, David and Gordon Hands (1997): "Challengers, Incumbents and the Impact of Constituency Campaigning in Britain", Electoral Studies, 16: 175-193.

Duch, Raymond M. and Harvey D. Palmer (2002): "Strategic Voting in Post-Communist Democracy", British Journal of Political Science, 32: 63-91.

Evans, Geoffrey and Anthony Heath (1993): "A Tactical Error in the Analysis of Tactical Voting: A Response to Niemi, Whitten and Franklin", British Journal of Political Science, 23: 131-137.

Enelow, J.M. and M. J. Hinich (1984): The spatial theory of voting. Cambridge: Cambridge University Press.

Felsenthal, Dan and Avraham Brichtha (1985): "Sincere and Strategic Voters: An Israeli Study", Political Behavior, 7, 311-324.

Fieldhouse, Edward A., Charles J. Pattie, and Ronald J. Johnston (1996): "Tactical voting and party constituency campaigning at the 1992 general election in England", British Journal of Political Science, 26, 403-439.

Fisher, S. L. (1973): "The Wasted Vote Thesis: West German Evidence", Comparative Politics, 5: 293-299.

Fisher, Stephen D. (2004): "Definition and Measurement of Tactical Voting: The Role of Rational Choice", British Journal of Political Science, 34: 152-166.

Galbraith, John W. and Nicol C. Rae (1989): "A Test of the Importance of Tactical Voting", British Journal of Political Science, 19: 126-136.

García Viñuela, Enrique and Joaquín Artés (2009): "Una estimación del voto estratégico de Izquierda Unida al Partido Socialista en las elecciones generales españolas, 2000-2008", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 128: 35-55.

Herr, J. Paul (2002): "The Impact of Campaign Appearances in the 1996 Election", The Journal of Politics, 64: 904-913.

Herrmann, Michael and Franz Urban Pappi (2008): "Strategic Voting in German Constituencies", Electoral Studies, 27: 228-244.

Holbrook, Thomas M. and Scott D. McClurg (2005): "The Mobilization of Core Supporters: Campaigns, Turnout and Electoral Composition in United States Presidential Elections", American Journal of Political Science, 49:689-703.

Kriesi, Hanspeter (1998): "Straightforward and Strategic Voting in the Elections for the Swiss Council of States in 1995", Electoral Studies, 17: 45-59.

Johnston, Ronald J. and Charles J. Pattie (1991): "Tactical Voting in Great Britain: An Alternative Approach", British Journal of Political Science, 21: 95-108.

-(1995): "The Impact of Spending on Party Constituency Campaigns at Recent British General Elections", Party Politics, 1: 261-273.

-(1997): "Where is the Difference: Decomposing the Impact of Local Election Campaigns in Great Britain", Electoral Studies, 16: 165-174.

Jones, Jeffrey M. (1998): "Does Bringing Out the Candidates Bring Out the Votes?: The Effects

of Nominee Campaigning in Presidential Elections”, *American Politics Quarterly*, 26: 395-419.

Laakso, Markku and Rein Taagepera (1979): “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, 12: 3-27.

Lanoue, David J. and Shaun Bowler (1992): “The Sources of Tactical Voting in British Parliamentary Elections, 1983-1987”, *Political Behavior*, 14: 141-157.

McKelvey, Richard D, and Peter C. Ordeshook (1972): “A General Theory of the Calculus of Voting”. En Herndon, J. F. y J. L. Bernd, eds, *Mathematical Applications in Political Science*, University Press of Virginia, Charlottesville, 32-78.

Merolla, Jennifer L. and Laura B. Stephenson (2007): “Strategic Voting in Canada: A Cross Time Analysis”, *Electoral Studies*, 26: 235-246.

Niemi, Richard, Guy Whitten and Mark Franklin (1992): “Constituency Characteristics, Individual Characteristics and Tactical Voting in the 1987 British General Election”, *British Journal of Political Science*, 22: 549-553.

Lago Peñas, Ignacio (2005): *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000)*. Madrid: CIS.

Lago Peñas, Ignacio (2008): “Rational Expectations or Heuristics: Strategic Voting in Proportional Representation Systems”, *Party Politics*, 14, 31-49.

Michavila, Narciso (2005): “War, Terrorism and Elections: Electoral Impact of the Islamist Terror Attacks on Madrid”, Real Instituto Elcano, Working Paper 13, 2005.

Pattie, Charles J., Ronald J. Johnston and Edward A. Fieldhouse (1995): “Winning the local vote: the effectiveness of constituency campaign spending in Great Britain, 1983-1992”, *American Political Science Review*, 89: 969-979.

Pierce, Roy, (2003): “Modelling electoral second choices: thwarted voters in the United States, France, and Russia”, *Electoral Studies*, 22, 265-285.

Sanders, M.S. (1998): Unified models of turnout and vote choice for two candidate and three candidate elections, *Political Analysis* 7, 89-115.

Shaw, Daron R. (1999): “The Effect of TV Ads and Candidate Appearances on Statewide Presidential Votes, 1988-1996”, *American Political Science Review*, 93:345-361.

Thurner, P.W. and A., Eymann (2000): Policy-specific alienation and the indifference in the calculus of voting: a simultaneous model of party choice and abstention, *Public Choice* 102, 45-69.

Van Biezen, Ingrid (2005): “Terrorism and Democratic Legitimacy: Conflicting Interpretations of the Spanish Elections”, *Mediterranean Politics*, 10: 99-108.

Wright, Gerald C. (1990): “Misreports of Vote Choice in the 1988 NES Senate Election Study”, *Legislative Studies Quarterly*, 15: 543-563.

Wright, Gerald C. (1992): “Reported versus Actual Vote: There is a Difference and it Matters”, *Legislative Studies Quarterly*, 17: 131-142.

## **Appendix: Variable description**

Individual variables<sup>17</sup> :

\*age: respondent’s age in years.

\*class: subjective social class defined as follows: upper or middle-upper class=0, middle class=1, middle-lower or lower class=2.

\*countryeco, familyeco: respondent’s assessment of the performance of either the national economy (countryeco) or his/her household (familyeco). Both are coded 0 if the economic situation is perceived as bad or very bad, 1 if neither bad nor good, and 2 if good or very good.

\*education: illiterate=0, primary education=1, high school=2, university education=3.

---

17 The response code for the individual level variables in the three samples are available at the Center for Social Research (CIS) website: [www.cis.es/cis/open/cm/ES/1\\_encuestas](http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1_encuestas).



\*earnings: monthly family earnings categorized as 0 if the respondent's family earnings are between 600 and 900 €, 1 if below and 2 if above.

\*gender: female=0, male=1.

\*idgap: distance between the respondent self-placement in the ideological scale ( ) relative to the place assigned to the PSOE (  $x_{PSOE}$  ) and the IU (  $x_{IU}$  ). It is computed as:

$$|x_i - x_{PSOE}| + |x_i - x_{IU}|$$

The ideological scale is a 1 to 10 left-right scale, where 1 means extreme left and 10 extreme right.

\*iuleader: respondent's evaluation of the leader of the United Left (IU) on a scale ranging from 0 (very bad) to 10 (very good).

\*March11attacks: effect on behavior at the pools of the terrorist attacks carried out by Islamic terrorists in Madrid's commuter trains. It is coded 0 for respondents that did not change course, 1 for abstainers who decided to vote because of the attacks, 2 for those who switched votes and 3 for respondents who were reaffirmed in their previous choice to vote for a given party.

\*psleader: respondent's evaluation of the leader of the Socialist Party (PSOE) in a scale ranging from 0 (very bad) to 10 (very good).

\*occupation: housewife=0, student=1, unemployed=2, retiree=3, employed=4.

\*religion: atheist=0, not practicing believer=1, practicing believer=2.

\*vote: respondent's choice in the general election: 0 (did not vote), 1 (voted for the United Left), and 2 (voted for the Socialist Party).

Aggregate variables:

\*mobilization: number of constituency visits by the Socialist candidate for Prime Minister and other senior party leaders to held rallies or similar events in the four weeks previous to the election.

\*sharedif: difference in each constituency between the vote shares of the Socialist Party (PSOE) and the United Left (IU) in the previous election divided by the number of representatives elected in the constituency.

Note: Cell entries are the estimated number of respondents in each post-election sample whose effective choice was the row party and whose sincere choice was the column party. Row values are those predicted by the full specification of vote choice. Column values are the numbers predicted by the constrained model, when we simulate that the IU party lists are eligible in all constituencies.

Table 1. Summary of Literature on Strategic Voting

| Paper                              | Country     | Year       | Strategic voters | Approach                             |
|------------------------------------|-------------|------------|------------------|--------------------------------------|
| Cain (1978)                        | Britain     | 1970       | 15%              | Aggregate and survey data            |
| Galbraith and Rae (1989)           | Britain     | 1987       | 11%              | Aggregate data                       |
| Johnston and Pattie (1991)         | Britain     | 19,831,987 | 4%, 6%           | Aggregate data                       |
| Lanoue and Bowler (1992)           | Britain     | 19,831,987 | 5.8%, 6.6%       | Survey answers to motivation to vote |
| Niemi, Whitten and Franklin (1997) | Britain     | 1987       | 17%              | Survey answers to motivation to vote |
| Evans and Heath (1994)             | Britain     | 1987       | 9%               | Survey answers to motivation to vote |
| Blais and Nadreau (1996)           | Canada      | 1988       | 6%               | Survey answers to motivation to vote |
| Blais et al (2001)                 | Canada      | 1997       | 3%               | Survey answers to motivation to vote |
| Felsenthal and Brichth (1985)      | Israel      | 1981       | 12%              | Survey answers to motivation to vote |
| Kriesi (1998)                      | Switzerland | 1995       | 16%              | Survey answers to motivation to vote |
| Abramson et al. (1992)             | US          | 1988       | 13.50%           | Survey answers and simulation        |
| Duch and Palmer (2002)             | Hungary     | 1997       | 13.60%           | Survey answers and simulation        |
| Alvarez and Nagler (2000)          | Britain     | 1987       | 7.20%            | Simulation                           |
| Alvarez and Nagler (2006)          | Britain     | 1987, 1997 | 9%, 11%          | Simulation                           |
| Merolla and Stephenson (2007)      | Canada      | 1988-2000  | 2.30%            | Simulation                           |
| Herrman and Pappi (2008)           | Germany     | 1998, 2000 | 3%, 1%           | Simulation                           |
| Alvarez and Nagler (1998)          | US          | 1996       | 14%              | Simulation                           |
| Lago (2005)                        | Spain       | 1979-2000  | <1%              | Simulation                           |
| Garcia Vifuela and Artés (2009)    | Spain       | 2000-2008  | 2.5% - 10.3%     | Simulation                           |

Table 2. Spanish 2000 Election Multinomial Probit

| Model                  |            |              |
|------------------------|------------|--------------|
|                        | P(V=IU)    | P(V=Abstain) |
| <b>Gender</b>          | 0.1434     | 0.0552       |
|                        | [0.2142]   | [0.1983]     |
| <b>Age</b>             | -0.0169*   | -0.0315***   |
|                        | [0.0094]   | [0.0091]     |
| <b>iuleader</b>        | 0.3211***  | 0.008        |
|                        | [0.0574]   | [0.0548]     |
| <b>psleader</b>        | -0.3032*** | -0.3225***   |
|                        | [0.0561]   | [0.0531]     |
| <b>Occupation_1</b>    | -0.6873    | -0.2144      |
|                        | [0.4822]   | [0.4617]     |
| <b>Occupation_2</b>    | -0.479     | 0.1313       |
|                        | [0.4208]   | [0.4150]     |
| <b>Occupation_3</b>    | -0.4218    | 0.5244       |
|                        | [0.4263]   | [0.4257]     |
| <b>Occupation_4</b>    | -0.6750*   | 0.0064       |
|                        | [0.3497]   | [0.3533]     |
| <b>education_1</b>     | 0.2007     | 0.1212       |
|                        | [0.5083]   | [0.5353]     |
| <b>education_2</b>     | 0.4906     | 0.4444       |
|                        | [0.5488]   | [0.5688]     |
| <b>education_3</b>     | 0.6372     | 0.3726       |
|                        | [0.5686]   | [0.5856]     |
| <b>religion_1</b>      | -0.0734    | -0.4172**    |
|                        | [0.2177]   | [0.2111]     |
| <b>religion_2</b>      | 0.0168     | -0.0625      |
|                        | [0.3383]   | [0.3061]     |
| <b>earnings_1</b>      | -0.1935    | -0.177       |
|                        | [0.2610]   | [0.2434]     |
| <b>earnings_2</b>      | -0.0395    | -0.0663      |
|                        | [0.2509]   | [0.2396]     |
| <b>countryeco_1</b>    | 0.3208     | 0.5820**     |
|                        | [0.2972]   | [0.2918]     |
| <b>countryeco_2</b>    | 0.6716**   | 0.8637***    |
|                        | [0.3291]   | [0.3206]     |
| <b>familyeco_1</b>     | -0.0369    | -0.1052      |
|                        | [0.2947]   | [0.2802]     |
| <b>familyeco_2</b>     | 0.0601     | -0.3156      |
|                        | [0.3391]   | [0.3245]     |
| <b>class_1</b>         | 0.3122     | 0.0764       |
|                        | [0.4306]   | [0.3848]     |
| <b>class_2</b>         | 0.6089     | 0.2429       |
|                        | [0.4666]   | [0.4225]     |
| <b>idgap</b>           | 0.5656***  | 0.2461***    |
|                        | [0.0551]   | [0.0501]     |
| <b>mobilization</b>    | -0.1973*   | -0.4370***   |
|                        | [0.1137]   | [0.1079]     |
| <b>sharedif</b>        | -0.1171**  | -0.1804***   |
|                        | [0.0524]   | [0.0520]     |
| <b>constant</b>        | -0.6626    | 2.5155**     |
|                        | [1.0746]   | [1.0402]     |
| <b>N</b>               | 751        |              |
| <b>LL</b>              | -486.576   |              |
| <b>Wald(48) Chi-Sq</b> | 256.8      |              |

Note: Probability of voting for PSOE is the default outcome.

Standard errors in brackets. Statistical significance levels:

\*\*\* = 1 %, \*\* = 5 %, \* = 10%

**Table 3. Spanish 2004 Election Multinomial Probit Model**

|                  | P(V=IU)    | P(V=Abstain) |
|------------------|------------|--------------|
| Gender           | -0.3283*   | -0.2465      |
|                  | [0.1731]   | [0.1862]     |
| Age              | -0.0268*** | -0.0124      |
|                  | [0.0076]   | [0.0083]     |
| iuleader         | -0.0235    | 0.2507***    |
|                  | [0.0512]   | [0.0558]     |
| psleader         | -0.2961*** | -0.4812***   |
|                  | [0.0503]   | [0.0568]     |
| Occupation_1     | -0.6422    | -0.5089      |
|                  | [0.4813]   | [0.5532]     |
| Occupation_2     | 0.1467     | 0.2876       |
|                  | [0.3426]   | [0.4079]     |
| Occupation_3     | 0.4595     | 0.0840       |
|                  | [0.3332]   | [0.4132]     |
| Occupation_4     | -0.0819    | 0.2768       |
|                  | [0.2820]   | [0.3199]     |
| education_1      | 0.0162     | 0.5543       |
|                  | [0.3688]   | [0.5177]     |
| education_2      | 0.0625     | 0.1632       |
|                  | [0.4152]   | [0.5556]     |
| education_3      | -0.2086    | 0.2619       |
|                  | [0.4343]   | [0.5621]     |
| religion_1       | -0.1177    | -0.3367*     |
|                  | [0.1923]   | [0.1896]     |
| religion_2       | -0.0835    | -0.7534**    |
|                  | [0.2618]   | [0.3090]     |
| earnings_1       | 0.0164     | -0.3006      |
|                  | [0.2219]   | [0.2505]     |
| earnings_2       | 0.3170     | 0.2567       |
|                  | [0.2101]   | [0.2150]     |
| class_1          | -0.3758    | 0.4719       |
|                  | [0.3420]   | [0.4984]     |
| class_2          | 0.0899     | 1.0316**     |
|                  | [0.3572]   | [0.5096]     |
| March11attacks_1 | -0.6896**  | -0.6944*     |
|                  | [0.3197]   | [0.3731]     |
| March11attacks_2 | -0.8918**  | -0.7592      |
|                  | [0.4041]   | [0.4840]     |
| March11attacks_3 | -1.206***  | -0.4803**    |
|                  | [0.2552]   | [0.2286]     |
| idgap            | 0.0421     | 0.4035***    |
|                  | [0.0459]   | [0.0475]     |
| mobilization     | -0.0905    | 0.0859       |
|                  | [0.0961]   | [0.1017]     |
| sharedif         | -0.0683*   | -0.1200**    |
|                  | [0.0398]   | [0.0472]     |
| constant         | 2.5499***  | 0.2564       |
|                  | [0.8367]   | [1.0182]     |
| N                | 1247       |              |
| LL               | -571.873   |              |
| Wald(48) Chi-Sq  | 272.32     |              |

Note: Probability of voting for PSOE is the default outcome.  
Standard errors in brackets. Statistical significance levels: \*\*\* =  
1 %, \*\* = 5 %, \* = 10 %

**Table 4. Spanish 2008 Election Multinomial Probit**

|                 | <b>Model</b>           |                        |
|-----------------|------------------------|------------------------|
|                 | P(V=IU)                | P(V=Abstain)           |
| Gender          | 0.2617<br>[0.1907]     | 0.1786<br>[0.2085]     |
| Age             | -0.0014<br>[0.0084]    | 0.0053<br>[0.0092]     |
| iuleader        | 0.0887**<br>[0.0446]   | 0.3688***<br>[0.0499]  |
| psleader        | -0.7398***<br>[0.0555] | -0.6533***<br>[0.0614] |
| Occupation_1    | 0.0079<br>[0.5686]     | 1.1455*<br>[0.6206]    |
| Occupation_2    | 0.3162<br>[0.3585]     | 0.6466<br>[0.4534]     |
| Occupation_3    | -0.3529<br>[0.3852]    | 0.2759<br>[0.4705]     |
| Occupation_4    | -0.1621<br>[0.3175]    | 0.3407<br>[0.4158]     |
| education_1     | -0.4137<br>[0.4319]    | 0.3657<br>[0.6076]     |
| education_2     | -0.4465<br>[0.4618]    | 0.5023<br>[0.6273]     |
| education_3     | -0.3702<br>[0.4707]    | 0.3289<br>[0.6394]     |
| religion_1      | -0.4775**<br>[0.2027]  | -0.4978**<br>[0.2079]  |
| religion_2      | -0.5821*<br>[0.3316]   | -1.2997***<br>[0.4952] |
| earnings_1      | -0.3691<br>[0.2917]    | -0.5171<br>[0.3258]    |
| earnings_2      | -0.2305<br>[0.2238]    | -0.2387<br>[0.2494]    |
| countryeco_1    | -0.2947<br>[0.1940]    | -0.1186<br>[0.2202]    |
| countryeco_2    | -0.3183<br>[0.3080]    | -0.7377**<br>[0.3370]  |
| familyeco_1     | -0.3457<br>[0.2305]    | -0.3381<br>[0.2636]    |
| familyeco_2     | -0.3140<br>[0.2714]    | 0.2005<br>[0.3005]     |
| class_1         | -0.2747<br>[0.4924]    | 0.8305<br>[0.8007]     |
| class_2         | -0.1810<br>[0.5056]    | 1.4568*<br>[0.8107]    |
| idgap           | -0.1519**<br>[0.0756]  | 0.4928***<br>[0.0745]  |
| mobilization    | -0.5035***<br>[0.1282] | -0.3308**<br>[0.1326]  |
| sharedif        | -0.1217***<br>[0.0358] | -0.0605*<br>[0.0369]   |
| constant        | 5.1315***<br>[0.9562]  | 0.0026<br>[1.2437]     |
| N               | 1442                   |                        |
| LL              | -478.4                 |                        |
| Wald(48) Chi-Sq | 375.69                 |                        |

Note: Probability of voting for PSOE is the default outcome. Standard errors in brackets. Statistical significance levels: \*\*\* = 1 %, \*\* = 5 %, \* = 10%

**Table 5. Predicted strategic votes to the PSOE from IU supporters and abstainers, by election year.**

|                           | Sincere<br>abstainers | Sincere<br>voters | IU | Sincere<br>PSOE<br>voters | Effective totals |
|---------------------------|-----------------------|-------------------|----|---------------------------|------------------|
| Effective<br>abstainers   |                       |                   |    |                           |                  |
| 2000                      | 64                    | 0                 |    | 0                         | 64               |
| 2004                      | 6                     | 0                 |    | 0                         | 6                |
| 2008                      | 68                    | 0                 |    | 0                         | 68               |
| Effective<br>IU<br>voters |                       |                   |    |                           |                  |
| 2000                      | 0                     | 119               |    | 0                         | 119              |
| 2004                      | 0                     | 76                |    | 0                         | 76               |
| 2008                      | 0                     | 57                |    | 0                         | 57               |
| Effective<br>PSOE voters  |                       |                   |    |                           |                  |
| 2000                      |                       |                   |    |                           |                  |
| 2004                      | 67                    | 24                |    | 477                       | 568              |
| 2008                      | 6                     | 31                |    | 1128                      | 1165             |
|                           | 54                    | 17                |    | 1246                      | 1317             |
| Sincere totals            |                       |                   |    |                           |                  |
| 2000                      | 131                   | 143               |    | 477                       | 751              |
| 2004                      | 12                    | 107               |    | 1128                      | 1165             |
| 2008                      | 122                   | 74                |    | 1246                      | 1442             |

Note: Cell entries are the estimated number of respondents in each post-election sample whose effective choice was the row party and whose sincere choice was the column party. Row values are those predicted by the full specification of vote choice. Column values are the numbers predicted by the constrained model, when we simulate that the IU party lists are eligible in all constituencies.

**Table 6. Extent of strategic voting to the PSOE, by election year.**

| Election year | PSOE<br>totals | strategic | % of IU+PSOE<br>vote in the survey | Estimated percent<br>of total vote |
|---------------|----------------|-----------|------------------------------------|------------------------------------|
| 2000          | 91             |           | 13.2%: 91/(751-64)                 | 13.2 x 0.40* = 5.3%                |
| 2004          | 37             |           | 3%: 37/(1247-6)                    | 3 x 0.48* = 1.4%                   |
| 2008          | 71             |           | 5.3%: 71/(1442-68)                 | 5.3 x 0.48* = 2.5%                 |

Source: Table 5.

(\*) Percent of the vote for the PSOE plus the IU in the national vote.

**Table 7. Source of strategic votes to the PSOE, by election year.**

| Election year | From the IU | % of sincere IU vote | From the abstention |
|---------------|-------------|----------------------|---------------------|
| 2000          | 24 (26%)    | 17% (24/143)         | 67 (74%)            |
| 2004          | 31 (84%)    | 29% (31/107)         | 6 (16%)             |
| 2008          | 17 (24%)    | 23% (17/74)          | 54 (76%)            |

Source: Table 5.

***Profundizando la  
democracia en el lugar de  
trabajo***



**"Which role for the participation of citizens in the management of water services? The spread-all-around dialogue strategy of VA SYD in Malmö, Sweden"<sup>1</sup> .**

By Giovanni Allegretti (CES, Coimbra University – Portugal)

## **1. Introduction.**

This paper will analyse the case of VA SYD, the agency which deals with the water and wastewater system in Malmö and Lund municipalities in south-western Sweden. The experience is widely considered a peculiar case, both because of the organizational structure given to the agency, and its history. Even if VA SYD also has responsibilities in the pivotal field of waste collection and disposal services (at least for the City of Malmö), the following paragraphs will try to focus mainly on water and wastewater facilities and management. The analysis will be pursued taking into consideration the special situation of Sweden, both in terms of the public debate on water and the normative framework: so it will be easier to conceive some principles and tools which – due to their suitable replicability - are imaginable as useful suggestions to be emulated in the French context or elsewhere.

## **2. CHAPTER TWO: Some highlights on the context**

### **2.1 The physical and human geography**

In Sweden, water comprises 9% of the land area, making the nation one of the world's most water rich countries (Thampapillai, 2007). There are almost 100,000 lakes: the four largest constitute a quarter of the total lake area, while 90 % have a size of less than 1 km<sup>2</sup>. The average runoff in all rivers amounts to nearly 200 cubic km (SWWA, 2000), which means that only 0.5 % of the theoretically available resource is extracted for municipal use. Less than 1% of water is needed for human use.

Stockholm – for example - uses only 3 % of the average outflow from the third largest lake in the country to supply the metropolitan area with water. Other users of water in Sweden, such as industry and farming, withdraw approximately three times as much water as the municipal sector. Only in the south-eastern part of Sweden, the Götland Region and the archipelago islands, water supply is a bit more problematic: for the rest of the country abundance of available water-resources represents a reality.

The majority of the country, one tenth of which is north of the Arctic Circle, is covered by forests, while less than 10 % is farmland. Almost 83% of the Swedish population – which counts more than 9 million inhabitants – is mainly concentrated in towns with more than 5 000 citizens, especially in the coastal areas. These have the highest density in a belt extending from Stockholm on the east coast to Gothenburg on the west coast and the Skåne region, where the important city of Malmö constitutes an important transnational metropolitan area together with the Danish capital Copenhagen. Including its suburbs, the capital Stockholm has about 1.5 million inhabitants, while the Gothenburg metropolitan area has 0.7 and Malmö 0.5. The population of an average Swedish municipality is around 15,000 inhabitants, being that there is a wide range of differences, ranging from the tiny Bjurholm (2,500) to the over 810,000 in the largest city, Stockholm. Some big municipalities in terms of area have a small population (as Kiruna, where 24,000 people live in 19,447 km<sup>2</sup>) and the opposite is also true (as in the case of the small Sundbyberg, which gathers 36,000 inhabitants on 9 km<sup>2</sup>).

### **2.2. The political/administrative system**

<sup>1</sup> For this article, the author must thank the research Project "Participation of citizen/users in the management of water with a focus on municipal enterprises" funded by the Municipality of Paris (2009-2010).

Sweden (which joined the European Union in 1995) has a constitutional monarchy with a one-chamber parliamentary form of government (Riksdagen). The 349 members of parliament are elected every four years on the same date as the other two governmental levels: the County Administration (which mainly take care of the health system, having an examining, supervising and co-ordinating function on other sectors) and the Municipal Government. Sweden is divided into 18 county councils, and two regions (Västra Götaland and Skåne), but there is no hierarchical relation between municipalities, counties and regions, since all have their own self-governing local authorities with responsibility for different activities<sup>2</sup>. The current Local Government Act (1992) defines the roles of the 290 municipalities (half a century ago there were 2,300). They are responsible for fields like planning, construction and operation of the facilities for water and wastewater. The municipalities also own these facilities. Over the past 50 years, responsibility for several other nodal public services - such as social care and elementary schools - has been shifted from the central state to municipalities. Today (SALAR, 2009) 35 % of municipal resources is allocated mainly for Social services and 28% for Education; out of a total of 753,000 employees (around 20 % of the total working population) 58% work in these two fields.

The principle of vertical subsidiarity led to the gradual improvement of the financial situation in each local authority, the goal being to strengthen municipal autonomy. Local authorities in Sweden have three main sources of revenue: local income tax, income from services (which together represent two thirds of municipal wealth) and state grants. The last represent an average of almost 18 % of total municipal income, showing the degree of substantial autonomy which characterises Swedish local governments.

At the local level, the electorate consists of all Swedish citizens aged over 18, as well as non-nationals who have been registered in Sweden for three years. Today, 41% of Sweden's 42,000 local council politicians are women (they were 10% in 1950). Only 1% of local politicians have a full-time commitment: apart from the mayors (elected as coordinators of an executive cabinet which also includes the opposition parties) the others work only part-time.

### **2.3. Water governance in Sweden**

The water and sanitation system in Sweden is called VA (from the word vatten = water) and it employs some 6,000 staff, one third of which works at the wastewater plants. 2,000 are occupied with maintenance of assets and pipe networks and 2,000 are in-door staff (Gustafsson, 2001). They were 10,000 in the '90 and have been reduced mainly due to automatisisation (SWWA, 2000).

Sweden has slightly over 2,000 publicly owned water works, 10% of which are based on the withdrawal of surface water, covering 51 % of the population. Some 7% of the works withdraw their water from artificial groundwater (serving 23 % of consumers) whereas the groundwater-based plants (more than 1,700 in number) serve the remaining 26 %. In terms of consumption, the average is 330 litres per person and day (SWWA, 2000). Of this, a little less than 200 litres are used in households<sup>3</sup>, and the remaining 130 in production, whereas the leakage represents on average of around 20 % of the water produced. The national average price of water is one of the lowest in the world (around 5 times less than the 70 dkr of Denmark), even if small differences depend on the abundance in diverse areas of the country. The total costs for running the publicly owned facilities in Sweden was SEK 14.1 billion (around 1.4 billion euros) in 1999: out of this cost, 42 % could be referred to the production and distribution of drinking water and the remainder to the collection and treatment of sewage.

The Water Governance system in Sweden involves an articulated range of different institutions and a complex legal framework. In the next paragraphs only those aspects which have a more direct relation with the central topic of this paper<sup>4</sup> will be described.

---

2 The only exception is Götland, an island in the Baltic Sea, whose municipality also has the responsibilities and tasks normally associated with a county council.

3 According to the SWWA, the consumption in households "may be apportioned as follows: 10 litres for drinking and food, 40 for flushing the WC, 40 for dish-washing, 30 for laundry, 70 for personal hygiene and 10 litres per person and day for other uses.

4 For a more complete discussion in English, see Gustafsson, 2001 and Thampapillai, 2007.

### **2.3.1. The division of tasks and responsibilities.**

In Sweden, drinking water is classified as food, and thus the water works are run like a food production unit, dealing both with surface water as well as groundwater. Due to the advantages presented by groundwater (lower temperature and smaller contents of unwanted organic substances and bacteria) Sweden is implementing several programmes to promote artificial infiltration in order to gain the advantages of groundwater and minimise, at the same time, the use of chemicals in water production. Due to water abundance, today the VAT on drinking water prices (introduced in 1990 – as a 20% rate) is the highest possible (25%), while being lower (12.5) for the bottled water sold on the market.

Water supply and sanitation, including the management of stormwater, is a central task of local governments. As already mentioned, the municipality owns the facilities (assets) and is also responsible for running them, determining the fees for these commodities. As stated in the research of the Swedish Water and Wastewater Association, two thirds of utilities cover their costs by means of fees, even if smaller municipalities may subsidise with local taxes. The fact that altogether 99% of the costs of capital and running are retrieved by means of tariffs (SWWA, 2000), suggests that water supply and wastewater management can be regarded as self-reliant, not offering big deals for business. This is due to the National Water Act that stated the principles of self-cost and necessary-cost, which hardly allow incorporating profits in the running of water services and assets.

In the last decade – as stated in an investigation led by SWWA – 252 municipalities reported that they were organised as a departmental unit within the municipality, “whereas 39 were running water supply and sanitation as a municipally owned company, and 8 utilities were organised in inter-municipal companies co-operating over municipal borders but still owned by the participating municipalities and finally 7 had a management contract with a nongovernmental company”. Even if a new survey is lacking, today the number of inter-municipal public companies seems to be constantly raising, due to the fact that only scale-savings can allow innovations in a sector that hardly gives work to 6,000 technicians in all the country, counting on too reduced numbers of employees to be able to transform the quality of services within a single municipality perspective.

The first delegated management contracts with no-state entities in Sweden were signed only in the end of the ‘90s, most of them being for relief of small municipalities, and often with very short contract periods (typically three plus three years). The question of delegated management has been the subject of intensive discussion in Sweden. In last decade some of the first institutions which had started the wave withdrew, not finding the proposed concepts attractive enough, especially those of big foreign organisations (as Veolia, Vivendi or Anglia).

### **2.3.2. Property rights and the legal framework**

In a country famously known as a well-functioning welfare state, it could perhaps be surprising to notice that “water held as a public good is relatively limited” (Thampapillai, 2007: 23). In fact, private ownership of water adjacent to land relies on the land owner’s use of water, and only where the water is not used, it remains in the public domain.

In Sweden, land and water titles are not commonly separate, except in the case in which a large block of land adjacent to surface water is subdivided for sale. In the other cases, all surface water adjacent to private land and groundwater on private land is privately owned. As for lakes, private ownership extends to a set distance from the shoreline, being that only water in the centre of four major lakes (Vänern, Vättern, Hjälmaren and Storsjön) is considered a public good.

Thus, in this system, the only possible trade in water is associated with the sale of land adjacent to water, although it is legally possible to enter into temporary water trade (which is not common) via contract. Especially in Southern Sweden, where increased scarcity exists, water trade is not supported by government policies at all.

In Sweden, private water rights are coupled with public access rights (or “*allmansrätten*” = “every man’s rights”)<sup>5</sup> permitting entry onto private land for limited recreational purposes. Particularly

<sup>5</sup> See [www.allmansratten.se](http://www.allmansratten.se). This convention - not expressly stated in a single piece of legislation, but included in the constitution and addressed in different Acts - is also found in Finland, Norway or Scotland and reflects “cultural values which place a high value on the enjoyment of nature” (Gustafsson, 2001). The right is accompanied by an

important is the case of Sami population rights to water granted by the state, which are largely usufructuary rights rather than full ownership rights. Sami have the status of indigenous people in Sweden, but the law grants special natural resource rights only to members of the Sami reindeer herding community, which applies to an estimated 2,700 members out of around 17,000 total Sami (Thampapillai, 2007).

The general main legal framework – the Swedish Environmental Code - entered into force in 1999, and it applies in the same way to different modalities of water management. It incorporated and merged 15 separate pieces of previous legislation related to different aspects of the topic of water (and not only), including the national Water Act of 1983<sup>6</sup>. Chapters 3, 4, 5, 6 and 11 of the Environmental Code regulate water, reflecting a complex governance system which distributes tasks to different organisations, defending the maintenance of water services in the hands of the public sector (namely by municipal governments). In the last years some modifications have gradually been introduced in order to reinforce this central idea.

Water Boards have the power to set water quality standards, while the Ministry of the Environment is responsible for water protection, and the Environmental Protection Agency (Naturvårdsverket) provides control. In terms of drinking water production, in Sweden the European Union Directives have often been transposed into the National Food Administration Regulations, published in the NFA's own Code of Statutes (called LIVSFS, and previously SLVFS) and complemented by the Swedish Food Act. The NFA - an autonomous government agency reporting to the Ministry of Agriculture, Food and Fisheries - constitutes the main supervisory authority. Its task is to protect the interests of consumers by working for safe water of good quality, and guarantee fair practices in water labelling and trade. Located in Uppsala, it has 810 inspectors and some decentralised branches that work together with the County Administrative Boards (responsible for co-ordinating food and water control within each county) and the Environment and Health Protection Committees which are established in nearly every municipality. The quality of water is guaranteed by a network of about 45 food analysis laboratories registered at the Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (SWEDAC): 26 of them work mainly with analysis of drinking water.

As far as Wastewater regulations are concerned, the effluent from municipal wastewater treatment plants (around 2,000 in the country, see. Gustafsson, 2001) is subject to licensing rules as expressed in the new Environmental Code that succeeded the Environmental Act in 1999 and represents a framework covering most of the legislation relevant to the environment. Other major legislations to be respected are the Health Act, and the Public Water and Wastewater Plant Act. Permits for the discharge of treated sewage are granted by the Regional Environmental Courts for the largest plants. A Supreme Environmental Court dealing with appeals also exists, .

The Swedish Association of Local Authorities represents an interest organisation that covers the whole scope of municipal activities and deals with water sector “especially when the political and policy issues are on the agenda”: it doesn't specifically address water issues daily, because another specialised entity exists. It is called Svensktvatten, or the Swedish Water & Wastewater Association (SWWA)<sup>7</sup>.

The last was created by the 290 municipalities in 1962, to represent their interests in negotiations with national authorities (on regulations, prices and other issues) but also to foster assistance with technical, economic and administrative issues. It is located in Stockholm, but its 16 employees

obligation not to cause harm to property or litter, not to invade the privacy of landowners and is limited by Swedish environmental law. Agricultural land or cultivated land is generally exempt from public access rights, except when snow covered or if access causes no harm to the land.

6 The others are: The National Conservation Act, The Environmental Protection Act, The Marine Dumping Prohibition Act, The Act on Chemical Products, The Genetically Modified Organisms Act, the Flora and Fauna Act, The Sulphur Content of Fuel Oil Act and Ordinance, The Agricultural Land Management Act, The Environmental Damage Act, The Natural Resources Act, The Biological Pesticides Act, The Waste Collection and Disposal Act and Cleansing Ordinance, The Health Protection Act and The Pesticides Act.

7 See [www.svensktvatten.se](http://www.svensktvatten.se)

travel all around the country to assist local authorities and organise courses on the spot. Today, one of the main duties of SWWA is publishing compilations of recommendations and guidelines, providing training courses to its members, collecting and evaluating statistical data. In order to reach these aims SWWA has several ad hoc working groups, guided by leading experts from member municipalities which cover the whole field of municipal water and wastewater activities. Beyond publishing a journal, newsletters and reports, the Swedish Water & Wastewater Association deals with international networking activities and promotes the dissemination of Swedish know-how abroad, being a member of EUREAU (European Union of National Association of Water Supplies) and administering the national secretariat for the International Water Association (IWA). The membership fees for SWWA depend on the population of each municipality and the consumers pay for it in the water tariff. Since 1990, only the sponsoring of research and development is funded on a voluntary basis through municipal contributions of SEK 1,05 per person and year (around 10 cents of euro). Until now, more than 250 reports have been issued. This fee, like the membership fee, is also put on the water bill by the municipalities, which means that the consumers of the facilities finance research and development in the water sector.

Last but not least, it has to be recognised that SWWA played and plays an important role in guaranteeing “memory and competitiveness” in water services (SKL, 2009). In fact, a few years ago the Swedish Water & Wastewater Association – discovering the high average age of technical administrators and operating technicians involved in the water sectors in several municipalities – worked in cooperation with the Councils of Botkyrka, Södertälje and Tyresö in order to avoid that their retirement would mean a sudden disappearance of pivotal competences and technical skills. The Employment Skills Centre organised a Water and Draining training programme with internships, which was very important to employ newly arrived immigrants as operating technicians (SKL, 2009).

### **2.3.3. The Court system**

Even if environmental rights are not articulated in the Swedish constitution, Sweden provides an interesting specialist judicial institution which deals with water issues: the Water Court (va-namnden)<sup>8</sup>, superseded by broader Environmental Courts<sup>9</sup>. As stated by Thampapillai (2007) “it sits somewhere in between” the civil and common law traditions. Water Courts tend to be user-friendly and organise sessions around the country, even though their seat is in Stockholm. Originally, they evolved “from the need for the state to expropriate water from private individuals, arising from a high rate of private water ownership” (idem). Examples of justiciable disputes which can be faced at this level - with the main goal of reaching agreements between the contenders - include a broad range of cases pertaining to water governance (including disputes on fares, treatment, upstream-downstream extraction, licensing of polluting industry and licensing of other water installations). Decisions of the Environmental Courts may be taken for review to a single Environmental Court of Appeal and then to the Supreme Court, Sweden’s highest court.

### **2.3.4. Connection and service Fees**

In Sweden there is a broad political consensus that citizens should have access to welfare on equal terms regardless of their place of residence, despite the fact that conditions vary a lot between municipalities and county councils in different parts of the country, as do their economic ability to provide such services. Topics related to access to water and wastewater services are included in this discussion, and so is part of the Swedish system of local government financial equalisation which is one of the most far-reaching in all of Europe.

The Water Act clarified that beyond the provision of water and wastewater services by the municipal governments, consumers also have duties to financially contribute to the cost of services, i.e. covering the costs of connections between the general distribution public systems and the individually served building. National legislations do not give details on this kind of costs, being that they could differ

---

<sup>8</sup> See <http://www.va-namnden.se>

<sup>9</sup> In 1999 the Environmental Courts assumed jurisdiction over water disputes, thus replacing the National Licensing Board for Environmental Protection, water courts and administrative courts. There are five regional Environmental Courts in Sweden, located in Umeå, Östersund, Stockholm, Växjö and Vänersborg.

from place to place providing they respect the self-cost and necessary-cost principles, which do not allow to make profits from the water sector and then invest them in another public utility, and oblige to reinvest all added values locally and in the same sector, within a 3 years time period.

Within the respect of these principles, the size of fees that all customers have to pay to be connected to water and wastewater services is decided by each local authority. The fee may be calculated in many different ways, but it is common to include, on top of a basic tariff, fees for connection points for water, wastewater and stormwater as well as for land area or apartment area. The larger municipalities normally charge a higher connection fee. As a rule, an equalisation is calculated in order to avoid having very different fees in the same territory. Fees are based on the distance from the single building to the public pipes network. In 1999 the average connection fees amounted to SEK 71,000 for all Swedish municipalities; 10 years later they rose to around 100,000<sup>10</sup>. Restoration and rehabilitation of old houses and buildings do not imply new costs for linking the building to the water and sewage network, except in case of volume increase.

About water supply and wastewater management rates, it has to be said that they normally incorporate two components: a basic price per year and a current price per cubic metre of water consumed. In 2000, the calculated average price for a distributed cubic metre was SEK 14.1 including VAT (SWWA, 2000); while a basic rate of an extra SEK 9.5 - including VAT – was added for a family using 200 cubic meters a year. So, altogether, the typical average price was SEK 23.6 per cubic metre including VAT. The cost, however, varies between different municipalities, the most expensive (which normally are the smallest, due to the lack of scale economies in managing services) charging about three times the rate of the least expensive.

In 2000, a family in Sweden paid on average SEK 4,200 (420 euros) per year. Today this amount has risen to around 4,500<sup>11</sup>. In general, rates for water supply and sanitation have been fairly stable over the past 25 years.

To facilitate a fair fee, practically all consumers have water-meters. If the total number of water-meters in Sweden is only about 1.5 million, this is due to the fact that buildings with more than one residential or working unit have only one water-meter. This is to avoid municipalities having extra-costs for calculating and sending separate bills. The latter task is devolved to the single administration of each building (condominium, cooperatives, etc.) according to internal rules and – eventually – equalisation or compensation principles.

As previously stated, water supply and sanitation operations are generally self-reliant in Sweden, as tariffs cover on average 99 % of the total costs of operation and capital, whereas the remaining 1 % is left to the local authority, and covered by municipal tax. Two thirds of Swedish municipalities (and all the largest ones) cover the full cost by means of tariffs.

## **2.4. The national debate on water**

As already underlined, water scarcity does not constitute a major problem for any part of the country, even those with the lowest abundance. So, this is not an issue in public debate, while the cost of water services never led to the need of a discussion on special fares for low-income groups. The highly functional Swedish Welfare State has no need to address the issue of family wages through policies of differentiation of water and waste-water services.

Even the question of “cold water saving” as such does not constitute a direct problem. When it is raised by politicians and environmental movements is because it is seen as an indirect tool to save energy for pumping and to reduce the use of chemicals needed for depuration and water recycling. This series of peculiarities explains the substantial inexistence of grassroots movements primarily concentrated on water and wastewater problems. Single-issue grassroots battles have emerged occasionally in the last years, for example during the recent “outsourcing” of some municipal services linked to water in Stockholm, or in the famous case of a water-privatisation in Norrköping (started in 1997), where 7300 inhabitants called for a local referendum on the issue, which was rejected by the Municipality Board in November 2000, due to an anomalous agreement between social democrats and conservatives<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> The first data is in SWWA (2000), the second comes from an interview with Bo Rutberg (SKL).

<sup>11</sup> Source: SWWA, 2000 and 2009.

<sup>12</sup> According to the Swedish Municipality Law local citizens can demand a referendum, and the Municipal Board

But these are not permanent themes for popular movements, even for ATTAC or other alterglobalist groups which have been active in the organisation of the European and the World Social Forum. Their claim has generally been limited to underline how – in many commodification and corporatisation experiences – the eventual efficiency gains expressed as lower costs for operation and maintenance are usually counteracted by increasing procurement and transactions costs, so that there is no real advantage for the public sector in externalising or selling its water and wastewater services.

Anyway, as clearly stated by Gustafsson (2001), also “the principal Thatcherist take over of the Norrköping energy and VA utilities was never debated in the parliament or the national media. It simply seems to have been considered as a local issue”, a plausible explanation to this lack of national debate being that “the social democrat party since the end of the 1980s step by step has promoted private alternatives” (2001: 10).

In political terms, this anomaly ended in the autumn 2000, when several social democrats formed the network “Social democrats in favour of the public sector” (SOS), consisting of more than 300 party members, 30 parliamentarians and many connections in trade unions and social democrat youth organisations. At the social democrat congress in November 2001, SOS challenged the party leadership demolition of the welfare state and its uncritical adoption of deregulation and privatisation, so determining a shift in political discussions on commodification and deregulation. Only from that moment on did the cases of Norrköping and Norrtälje get some media coverage in the national and trade union press<sup>13</sup>, and in the following years the public debate (especially that on water issues) started strengthening the new position, defending the public management of municipal services.

Is nevertheless true that today Sweden seems conscious of its peculiar situation in relation to water abundance, so that a strong commitment exists in dealing with the issue of scarcity and water saving in other less lucky regions of the World. In Stockholm a worldwide known Water Foundation exists, which – since 1991 – annually organises an international “Stockholm Water Prize” (popularly known as the “Water Nobel”). In 2003 the Swedish Water House (SWH) was also created. It supports international policy cooperation in the water and development field by generating knowledge, disseminating it and building partnerships within the general areas of sustainable basin management and integrated water resources management. Another important institution in the field is the Stockholm International Water Institute (SIWI), a policy institute whose diverse internationally-oriented programmes and activities seek to find sustainable solutions to the world’s escalating water crisis. SIWI manages projects, publishes findings and recommendations on water and environmental governance, builds professional capacity and advocates future-oriented, knowledge-integrated views on water in decision making, being the host and arranger of the World Water Week in Stockholm, a leading annual global meeting place for capacity-and-partnership-building<sup>14</sup>. It also publishes a scientific magazine on water issues (called “Stockholm Water Front - a Forum for Global Water Issues”), which is mainly related to the problems of several developing contexts and to the hot issue of water-related wars in some southern countries.

Today, within the daily media system, news about Swedish water problems seems almost absent, while debates and critics on other services – mainly waste removal – constitute a more pivotal topic. A partial exception is the trade-unionist magazine “Kommunalarbetaren”, which since its birth (in 1910) often dealt with the evolution of the water management system in Sweden, from the point of view of its workers.

In 2006, there was a strong nationwide debate, when the EU Commission took Sweden (together with Finland and Portugal) to the European Court of Justice (ECJ) over waste water treatment, for allegedly failing to systematically remove nitrogen when treating the waste water of its inland

must consider a request if more than five percent of the voters pledge for it. In Norrköping, despite a huge mobilisation of inhabitants, the idea of making a referendum was defeated by the councillors’ votes (losing 15 vs. 65).

13 “LO-tidningen”, the weekly periodical of the Swedish Trade Union Confederation (LO), wrote on 7 September 2000 about growing corporate interest to run the Swedish VA service, followed immediately by “Aftonbladet”, which reported that some 12 -15 municipalities had plans to change their VA service organisation within three years. In the same magazine, the minister of municipalities Lars-Erik Lovden expressed his criticism on running the VA service under private management concluding: “The development in England and Wales has not been good. Water is a basic right, which is not for sale”.

14 See [www.siw.org](http://www.siw.org), [www.watergovernance.org](http://www.watergovernance.org) and [www.worldwaterweek.org](http://www.worldwaterweek.org).

cities and towns, as provided by the EU Urban Wastewater Treatment Directive 91/271/EEC. The environmental problems of the Baltic Sea are today the main issue related to water in the public debate, especially due to pollution threats coming from Russian behaviour.

It is worth stressing that the quality of raw water varies on Swedish territory and thus the level of treatment needed. If an average figure for the southern part of the country, where most people live, may be set at 700 mm, the yearly average precipitation is over 1,500 mm in the mountains in the northwest. Reflecting these differences, the scientific debate on techniques of filtration and other tools which can help to collect storm water or improve the quality of drinking water and the methods of natural/organic depuration of wastewater seems to be more widespread. Associations, cooperatives and urban movements promoting highly experimental methods in cooperation with local and national authorities also work on these topics. Many of them are located in the Skåne region, reflecting the fact that Malmö and Lund always used their relatively major scarcity of water resources as an opportunity to play an important and recognised role of innovation promoters in this field.

Meanwhile, in the University environment, the interest for water and wastewater issues appears to be growing fast, giving shape to important Research and Development poles, as in Lund, Gothenburg or Stockholm (both in the area of civil engineering and organisational management): but these excellence study groups still seem disconnected from the general Swedish water governance system, in spite of some tight links with local political institutions or management agencies. They also are barely connected with civil society organisations, which would allow them to stimulate a large social debate on their research.

At present, in water production and wastewater treatment new biological methods are being tested and may well be a major trend in the future, thereby minimising the use of chemicals. Other important technical innovations are being tested to re-use contents of nutrients (especially phosphorus) in sludge production, to increase the use of hydrolysis and incineration techniques or to enhance stormwater management. All these issues – together with the needs of substituting water and sewage pipes materials, or abandoning the “combined sewerage system” (which is still in place in some 20 to 25 % of all Swedish urbanised areas) for a modern binary-separate one – could be pivotal topics for public discussion in the future. Up to now, most of them have failed to stimulate interest in civil society.

Undoubtedly, the most sensitive topic in relations with organised society seems that of “sludge with nutrients” and its interactions with land-fertilisation issues and heavy metal toxic risks. Especially in farmland areas, there is a high level of debate on this, and the issue of phosphorus became a contested topic in national political discourses.. Movements like Konsumenter i Samverkan and farmers associations are especially active on this topic.

## **2.5. Citizens participation as a political “Cinderella”.**

In Sweden, despite the existence of multiple and different institutions which constitute the interface between political decision-makers and the citizens, and represent the capillary sensitive “nerves” of the Welfare State, the issue of inhabitants’ participation in public decisions has not been a pivotal one in the past. As we can read between the lines of specific studies on the water sector (Bratt, 2003; Lundéhn, 2008 and Thomasson, 2009), in this area the explicit interest for the setting of formal participatory arenas has been even lower.

However, there has been an interesting attempt at the beginning of the millennium in the area of water catching and production, regulated by the Public Water and Wastewater Plant Act. A network of 119 catchments areas identified by the Swedish Meteorological and Hydrological Institute was imagined as the basis of voluntary local partnerships for protecting and valorising local ecosystems, which could include water management associations, farmers, public water treatment managers, businesses, land owners, NGOs and other interest groups (Thampapillai, 2007). The arrangement attempt – which addressed the need to ensure democratic participation to achieve good governance – had unequal results around the country. Other measures have been taken, such as appointing two elected municipal representatives to each Water Authority Board, in order to enhance the institution’s



democratic authority. But they are mainly locked within a logic of valorisation of representative institutions, which often determines an unbalanced opportunity for some cities and an unfair risk of dominating those who are not represented in the Water Authorities (Lundqvist, 2003).

It has to be recognised that, unlike other countries, Sweden always has given importance to citizens' dialogue and consultation moments (for example within the urban planning system). But it was intended more as a "daily style of management" which seeks to maintain contacts with the beneficiaries and people affected by public decisions, rather than a means towards "further democratisation of politics", which has to be institutionalised and formalised through the building of specific arenas and regulations.

At present, the situation is characterised by considerable ongoing changes. In fact, the issue of creating specific spaces and institutions, which increase the role of people in the structuring and shaping of public policies and delivering of services, is gaining momentum in the political discourse in Sweden. In 2006, the Board of politicians of SALAR/SKL (the National Association of Municipalities and Regions) approved the opening of a specific training programme on "Democracy and Citizen Dialogues" which is today under full development. It consists of several networking groups of cities experimenting pilot-experiences on e-petitioning, participatory budgeting and several other on-line and off-line modalities to increase the civic engagement of inhabitants in local territories. Interesting previously isolated experiments (as the Deliberative Referendum in Sigtuna, see Cabannes, 2009<sup>15</sup>) have been revived and emulated in this new perspective. What is more interesting is that such a debate seems to be taking place within a transformed cultural relationship towards Southern Europe and the developing world, being that these training programs take their references and create active links with experiences of participatory democracy in contexts very different from the government tradition of Nordic countries.

This new wave of reflection and action recently penetrated the water and wastewater management sector, as witnessed by the seminar "The framework of water cooperation and democracy" (Ramdirektivet för vatten-samverkan och demokrati) organised by Svensktvatten during the 2005 Water Day (22 March) and some recent interventions in the conference "The sustainable city is built bottom-up" organised during the Political Week 2009 (29 June) in Götland. Nevertheless, these isolated events still approach the issue of dialogue with citizens under a perspective mainly devoted to the respect of the normative framework rather than proposing new creative management participatory processes. This shows that the issue of socialising the water debate and democratising water and wastewater management institutions is still far from being mainstream in Sweden. For example, the topic seems hardly to be taken into account in the training courses organised by SWWA.

In the following chapter, the experience of an atypical Swedish example of water and wastewater services management will be analysed, in order to discuss some new organisational features, their limits and positive outcomes, which could offer a pro-active contribution towards ideas for innovation in other contexts. The case (that of the VA SYD agency in the Malmö/Lund area) merges common features of the average Swedish panorama of water and wastewater services provision, and innovative approaches. These will be pointed out by also using statements made during interviews with workers, managers and political personnel who deal with the agency, as well as citizens and movements which operate in the region.

### **3. CHAPTER THREE: The VA SYD experience in Malmö/Lund area<sup>16</sup>.**

VA SYD (an acronym for "Southern Water") is a company formed January 1st, 2008 in Malmö, as a statutory joint authority. It has the goal of promoting trans-municipal cooperation in order to make water services operate more efficiently and increase their levels of quality, also thanks to savings

<sup>15</sup> See also: <http://www.sigtuna.se/upload/Kommun%20&%20Politik/Demokrati/Citizen%20influence%20inte%20municipality%20of%20Sigtuna.pdf> (accessed 2 October 2009)

<sup>16</sup> See [www.vasyd.se](http://www.vasyd.se)

of scale that could allow restructuring the organisation of service provision and the skills of its personnel.

The idea of “crossing borders” has been an engine for rethinking the old water department of Malmö city since 1994, when a tender was held, with the purpose of restructuring the water services even by outsourcing them to the private market sector.

Today VA SYD is a “hybrid structure” which delivers a broad range of services (supply of drinking water, sewage treatment and/or waste disposal) to Malmö and Lund municipalities, through the work of 295 employees and focusing on developing techniques and processes which can “contribute to a more sustainable society”. It directly supplies households and businesses, in the City of Malmö and the Municipality of Lund, with its own quality-assured drinking water, and a large quantity purchased by another joint-company called Sydvatten<sup>17</sup>. The latter was created in the ‘80s to import drinking water through a long tunnel (Bolmentunneln, planned in 1975) starting in the lake of Bolmen, to supply 14 cities<sup>18</sup> in one of the few Swedish regions which has no abundance of water. VA SYD also treats sewage from Malmö, Lund, Burlöv, Vellinge and parts of Lomma, Staffanstorps and Svedala, and manages the collection and disposal of domestic waste in the Skåne region’s main city (Malmö) and in Burlöv.

At present, given that the cooperation across the municipal borders of Malmö and Lund seems to guarantee “a flexible use of the water supply and sewerage system” and positive outputs in terms of service quality, the “hybrid structure” is ready to open its doors to new partners coming from other territories in Skåne Region or elsewhere.

New headquarters are situated at Hans Michelsensgatan 2 in Malmö, facing the harbour and a future development residential area. Beyond the operational and maintenance units in Malmö, others are located at the Bulltofta water treatment works, the Sjölanda sewage treatment plant in Norra Hamnen, the sewage treatment plant in Klagshamn, and the Turbinen pumping station on Malmöhusvägen. In Lund, there are operational units at the Källby sewage treatment plant and at eight other smaller sewage treatment plants in various parts of the municipality.

### **3.1. A peculiar birth-history**

In organisation theory the concept of “hybrid” normally describes an organisation “that uses resources and/or governance structures from more than one existing organisation” (Borys et. alii, 1989), while in transaction cost theory the concept describes a mix of governance structures (Williamson, 1996) which play an intermediary role between the poles of market and hierarchy, having its own characteristics and often representing a unique solution to the governance of transactions (Thomasson, 2009).

VA SYD plays with the concept of “hybrid” since its peculiar foundation history, which started several years before its formal creation: in 1994.

In the early 1990s, in fact, Sweden witnessed a massive wave of privatisations and outsourcing of public services and facilities, which was linked to the belief that “municipal, regional and state departments were too close to politics to work properly and only drawing them away from political institutions could give back rationality and efficiency to the public service”<sup>19</sup>. So, in 1994, the Malmö local government decided to open a tender – controlled by the Water Municipal Department – thinking that the private sector could provide the solution for modernising water supply and sewer management. The municipal unit was unusually motivated to participate in the tender: the main goal was probably to demonstrate the cost/benefit advantages of the private alternatives, but someone in the administration stressed a secondary aim too, which was to check if imagining a new, more efficient structure than the pre-existing one was still possible.

At the end of one-and-a-half years which separated the call from the publication of the winners’ list, the result appeared very satisfactory: 7 consortia (with all the major European-based enterprises coming from France, UK and other countries) presented their proposals and that of the former Water Municipal Department of Malmö got the second place after the project submitted by Anglia.

---

<sup>17</sup> See: <http://www.sydvatten.se>

<sup>18</sup> The cities are the following: Bjuv, Burlöv, Eslöv, Helsingborg, Höganäs, Kävlinge, Landskrona, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorps, Svalöv, Svedala (endast Bara), Vellinge.

<sup>19</sup> Interview with Bo Rutberg (SKL), 28/09/2009.

The latter consortium had kept its financial proposal low (even in view of a short 5 years concession period), probably due to the ambition of a further regional expansion after setting up operations in the capital of Skåne. The unexpected results led the local authorities to rethink their strategy, under the pressure of the opposition which strongly criticised the “selling-out” of the public service to a private foreign investor.

The elections of 1995 being too close to the tendering, the contract with Anglia was not signed, and the new socialist government (the former opposition, which today is still running the City Hall) concluded that the Water City Department was efficient and asked its main technicians to shape a new “customer-oriented structure”<sup>20</sup> retaining a positive element of Anglia’s proposal, which was the “regional approach”.

The Anglia’s ambition of turning the Malmö Water Services into a showcase for expansion across the municipal borders, became an engine and a sort of inspiration for the team in charge of forging a new public company to modernise water and wastewater service provision. Even though the civil servants of the Water Department were coveted by the private companies which were interested in hiring expert professionals knowing the area and the service, the participation in the tender was understood as an important and unique professional challenge. It could valorise territorial competence and the stratification of expert knowledge created in several years of management, by directing it towards new goals and via the use of new tools.

Some of the employees that could act as “historic memory” of the Department were directly involved in the change, especially in the assets area. An important role in this shift was also played by trade-unions, especially that of municipal employees without a higher diploma, which gave floor to a participatory common battle for demonstrating the potential efficiency of a restructured public entity and strongly fought against the perspective of outsourcing.

It has to be stressed that the 1994 tender represented a very important reference for the Swedish community all over the country, and especially in the Skåne region, where several municipalities were waiting for the final results of the Malmö experiment, before deciding how to behave in their territory. The anomalous result thus represented a milestone for many other communities and local authorities in Sweden, impacting the national public debate between politicians and citizens, and partially contributing to a substantial decline of the pro-privatisation movement, at least in the water and wastewater domain.

The “natural monopoly” of water by the State was subsequently recognised by the reforms to the Water Act which followed. The controversial results of the experience of privatisations in UK played a pivotal role in promoting this shift in Sweden. The main focus of public debate in Sweden was the “public control of water supply and services management” rather than the issue of public ownership. The latter has been stated clearly in recent normative reforms, being substantially recognised as a central value also by the liberal/conservative parties, which had played a major role in the previous privatisation and outsourcing wave.

### **3.2. The challenges of a new structure after the tendering**

“Innovation of management methods through scaling-up” is the motto which oriented the first years of the Water Department organisation after 1995, the main doubt being how to reorganise the assets, whose investment value (stratified in time) was not easy to evaluate in order to create the new company. In fact, while the 1994 tendering was leaving the assets out of the contract with the winner (which was supposed to deal only with upkeeping/maintenance and service management) the new public company was imagined as a body which could also re-absorb the capillary pipe network and treatment plants. A second difficulty came from the average age of many employees, who were close to retirement, thus risking to jeopardise a good skilled start. The new company was called VA-Verket Malmö (something like Water Agency of Malmö), and became VA SYD in 2008 when Lund City also joined it.

#### **3.2.1 – The internal governance structure.**

*In the first year and half, Lund wanted to play its own game to demonstrate that it was*

---

20 Interview with Henrik Aspegren, 21/09/2009

*deciding independently from the Skåne major city. Maybe its politicians had a sort of “teenager crisis”, and wanted to remark their autonomy in front of the “parental figure” of the bigger Malmö agglomeration, showing they have their own visions and ideas on how to run the service. For 2010 their choices seem far more similar to those of Malmö board, but I think it was a necessary first stage. They had an understandable and normal fear of being phagocyted by the major town, castrating their independent capacity of decision-making. In metropolitan areas it often occurs...I think now joint-efforts in decision-making can be less tense...Now there is no more need of imposing their new presence through differentiating positions; they do not feel anymore new entries, and may better listen to the experience of whom has reflected for longer time on the relation between fixed costs and consumption-proportional tariffs [...]. What is more interesting is that VA SYD’s structure allowed this necessary process. It allowed reaching a meeting point... Well, this structure was exactly conceived to balance autonomy and synergies at the same time, thus obtaining efficacy and efficiency through a gradual process of jointing energies (interview with a VA SYD employee, 21/09/09)*

The idea of creating a “hybrid company” which could potentially operate at a supra-municipal level came through observing the higher difficulties of management in rural areas nearby Malmö, and the need to respect the political differences of all the cities which could potentially converge in the new body.

The chosen model was gradually shaped in order to maintain the ownership of assets within the different municipal hands, while sharing the management of services, and creating a political body which could bring together representatives of the different municipal councils in order to take the major decisions on management. So, the idea of a “limited company” which could risk to be sold in the occurrence of a future political change was discarded.

The basic idea was not only that every municipality maintained the property of assets, but also that it could feel independent while deciding on issues of strictly political nature, as – for example – tariffs. The “model for a new body” here illustrated was shaped ten years after the 1994 tendering and it proved to be of high interest both for Malmö and Lund. It provided a variable geometry of governance bodies ready to welcome new partners in every phase of possible future growth, safeguarding their decisional autonomy in several fields of decision making as well as the municipal ownership of assets. The “Kommunförbund” – a joint authority model which acts in Sweden as a “merger” of municipalities towards developing together some specific and clearly defined functions – was a main source of inspiration for the new hybrid company which was to be created. As in that model, local assemblies take independent decisions on all the issues of their specific competences, and in the “common fields” they suggest their positions and recommendations to the General Board, which transmits them (adding its technical point of view) to the General Assembly, the supreme decisional body where all decisions of common interest will be ratified. In this model, if one city decides to step back from the commonly-created new company, it is free to do it, being that it still owns its assets and could reorganise its management structures alone. The pivotal idea of such a type of hybrid organisation is to guarantee the existence of a general common budget which refers to a number of “separate economies”, one for every partner city.

**An example** comes to light when reading the differences in water consumption between Lund and Malmö, which are included in the 2008 VASYD Report, and are even summarized in English to facilitate the understanding for foreign citizens (see annex 1). As the figures point out, in 2008 Lund had a higher consumption rate: 181.4 lt person/day vs 178.4 lt in Malmö. Here the daily consumption has been constantly reduced in the last 6 years. So the idea of Lund political administrators for 2009 was to implant an “educational policy”, maintaining low the fixed fee which composes each tariff, and increasing the “consumption fee”, in order to stimulate water savings<sup>21</sup>.

21 As explained in annex 2-4, in Lund the fixed fee varies a lot: is 38,2% for the family-houses typologies and 8,5% for apartment buildings with around 15 dwellings and 200 m3 of consumption per year. For industry it is even lower (2,8%).

In Malmö the policy is the opposite, and is more linked to the idea of “equalisation of burdens”: so, the fixed fee is higher and varies between 49.5% (for apartments) and 62.1% (for detached family houses), while for industry it is 32.2% of the total bill price (see annexes 2-4). There is the widespread perception that – in their first year at VA SYD - Lund administrators could have passed through an “inferiority syndrome” fearing that the capital could phagocyte their autonomous policy-making visions (as stated in the intense quotation which opens this paragraph). But now, the Lund political agenda seems open to change, and the joint-reflexions (passed through a necessary stage of differentiation) could make tariff strategies converge. In fact, several interviews indicate that the experience of VA SYD technicians (especially those coming from Malmö’s longer experience in creating the new management structure) was fully understood by Lund politicians who integrate the Assembly, as far as it comes to the risk that a fare-policy centred on consumption-proportionality could not fully cover the fixed costs that the water and wastewater management yearly requires. This means that in the future the growth of a highly virtuous consumer-behaviour by Lund inhabitants could jeopardise the feasibility of a balanced management between incomes and costs. One figure illustrates this risk (see annex 1), when observing that the water-dispersion rate due to leaking in Malmö is constantly growing (even if consumption went down in the last 6 years) and the future need to substitute some parts of the pipe network could require investments not matching with tariff-incomes, being that leaking is not calculated by consumption water-counter meters.

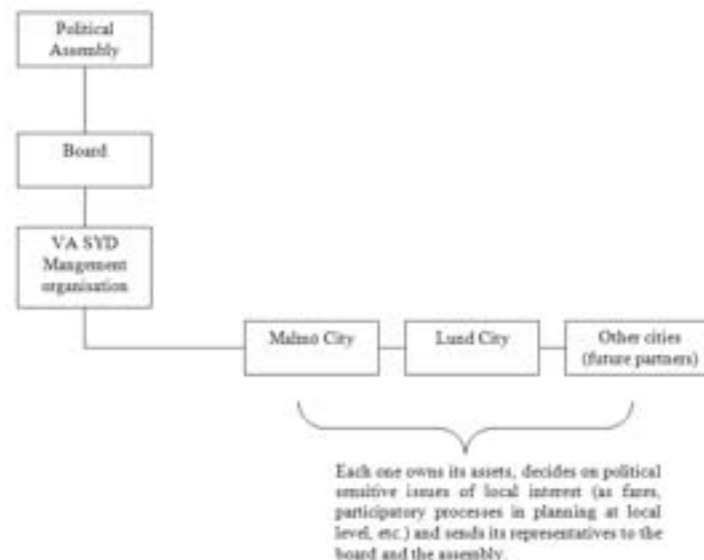


Fig. 1 – VA SYD decisional structure

Is worth underlining that in January 2008, when VA SYD was officially created, this governance scheme was already working, but in the most simple way, having only Malmö City as a partner, so that the internal structure of the Board and the Assembly was almost monolithic in terms of territorial belonging, and was not differing so much from the traditional departmental service structure of the past. Soon, the entrance of Lund City into VA SYD allowed developing the real potential of the last two institutions, making the political and technical representatives of both cities converge inside of them.

The open model chosen for VA SYD’s general governance is a welcoming structure for ongoing enrichments, not only in terms of partner cities, but also for what is related to the policy sectors devolved to the company, which also show a “variable geometry”. For example, Lund has not delegated the domestic waste collection to VA SYD, while Malmö considers this delegation an important added value, being that the level of problems of this sector appears to be more relevant in the relationship with customers/inhabitants, and thus requires a joint-effort to innovate and modernise the service in order to increase efficiency and quality standards.

In the general organigram of VA SYD, the “Board” is conceived as a “self-learning space” which

gathers every Monday (adding meetings whenever needed): there, all the department directors are represented. The area of “external affairs” mainly deals with the relations with other municipalities, especially those whose wastewater is treated by VA SYD, but which are not member of the joint-company.



Fig. 2 – VA SYD internal organigram

### 3.2.2. The working of vertical subsidiarity

Soon, VA SYD had to create tight relations first of all with another joint-company – called Sydvatten - which was built in the late seventies in order to supply water for the Southern Sweden (where water had always been more scarce) through a tunnel linking the Malmö metropolitan area with a lake to the north. Currently this no-profit public company – with a complex internal election system – collects almost 90% of drinking water distributed by VA SYD, while 10% is provided locally. Together, Lund and Malmö detain more than 50% of Sydvatten, so that the present chairman of Sydvatten is the same person who chairs VA SYD, in order to guarantee a continuity of interests between the two bodies. But, the sharing of a board is more a praxis than a fixed rule, and in the future there could be different persons chairing the two companies, so that it is important to build tighter formal governance relations, taking into consideration that VA SYD much depends on Sydvatten supplies.

As far as the relations with the Skåne Region are concerned, to which both Malmö and Lund belong, they always have been very cooperative. Relating to water issues, the Regional Government acts as a State arm, with tasks of controlling the conformity to laws and monitoring the quality of water and service performances, especially concentrating its focus on treatment plants. From the VA SYD perspective, the Region does not have a “proactive” role, even if its politicians and technicians think the other way around. However, no conflicts have been developing during the last years.

VA SYD is an active partner of the Swedish Water and Wastewater Association (Svensktvatten) and pays fees proportionally to the habitants of its member cities. Even if VA SYD does not have ambitions to expand outside the regional area, the company seems aware of the important role it can play as an example at the national level. That is why VA SYD technicians frequently accept to explain their company’s experience to other cities, even though the “self-marketing” approach seems limited. Especially abroad, VA SYD mainly appears on invitations, having neither a special foreign cooperation policy sector nor a highly flexible budget devoted to cover “foreign relations”. It must, in fact, be underlined that - provided the Swedish regulation on water and wastewater services – VA SYD’s target area is limited to each directly administered local territory, so that an “international diplomacy” (as is the case for other companies in Europe) is neither suitable nor encouraged.

Transnational cooperation with Southern countries (which can concern the water sector) appears to be mainly centralised in the special SIDA national agency and does not directly involve specialists from the scarce personnel of the local water sector. Four years ago, a “Swedish Water Development Agency” existed, where the biggest cities (Stockholm, Malmö and Gothenburg) were working together with SIDA on cooperation abroad. It was stopped when the World Bank and SIDA asked to

be competitive on the international market, and the commitment was evaluated by the three cities as “a loss of time, requiring too many energies which could distract us from our main local tasks”<sup>22</sup>. Nevertheless, VA SYD is part of some transnational projects (for example with South Africa or Beijing City) where its experience in running water is under discussion as a good example of quality management.

### **3.2.3 Horizontal subsidiarity: the relationship with organised society**

VA SYD – as it previously was the case with the Malmö Water Department – has a long tradition of cooperation with several universities, which constitute a “ring” for networking activities, within the framework of national and European-level projects. Mainly, relationships refer to environmental engineering and research groups on economics (especially with the Universities of Malmö, Lund and the Danish Technical University), while fields like communications and sociological analysis are barely contemplated. “Storm water management” constitutes an important area for cooperation in which VA SYD has a remarkable curriculum comprising two important books (also published in English) with policy-making suggestions, both edited by Peter Stahre, one of the most prominent historic memories of VA SYD, recently passed away. They are “Sustainability in urban storm drainage” (SvenskVatten, 2006) and “Blue-green fingerprints in the city of Malmö, Sweden” (VA SYD/Malmö Stad, 2008).

There is neither a specific “research sector” nor a “statistics department” within VA SYD, but the issue appears to be pivotal and involves a considerable amount of time, mainly through University cooperation and the collaboration with the research units constituted in SWWA for carrying out statistical and technical inquiries and reports. Being that SWWA is considered “a proper space to foster innovation and a high-profile learning network especially for small cities which could lose a lot on information working alone”<sup>23</sup>, VA SYD seems to be a committed active contributor and proposer. VA SYD often submits topics for debate, training and research on the base of what its workers detect as a need for innovation or increasing quality. The last proposal was to involve SWWA in testing a complex system of cost-measurement for water-flows to treatment plants, which could allow to improve cost planning in the future.

The unit of Environmental Engineering is in charge of the majority of research cooperation links. However, establishing cooperative relations for academic and technical research is a “decentralised issue”<sup>24</sup>, usually left to the initiative of every VA SYD unit. The involvement in research is generally tailored to VA SYD needs (as a strategy focussed on its own local goals) and it involves around 1% of the total budget, which is a bit less than 50 million euros.

At VA SYD, the policy of internship (hosting short students’ traineeships) is also unequal in the different units, wastewater and waste being the sectors which have the most requests.

An “educational unit” does not exist, but – as we will see further – working with schools and universities is an important growing issue while the continuous training of personnel is a pivotal internal policy.

### **3.2.4 Consumer Participation: a managing style or a formal recognition?**

Customer relations seem to always have been an important issue at VA SYD, even during the transitional phase from the tendering of 1994 to the new organisational structure. It is around them that some peculiarities of VA SYD have been organised.

Below are listed some tools and policies which VA SYD uses to dialogue directly with its customers, which happen to coincide with the two cities inhabitants: in fact, except for a reduced number of households in the countryside, which are not linked with the wastewater network, it could be said that all citizens in Malmö and Lund territories are to be considered customers of the services provided by VA SYD, as no other companies exist which could challenge this “natural monopole”.

As is possible to see in the official organigram of VA SYD (fig. 2), only internal functions (Departments and units inside of each of them) are really considered part of the formal company structure. The

<sup>22</sup> Interview with board managers of VA SYD, 22/09/2009.

<sup>23</sup> Id.

<sup>24</sup> Interview with Ulf Thysell, asset department (22/09/2009).

“dialogue arenas” which could bridge with customers/citizens are neither officially mapped nor specifically described, even if – obviously – functions like the “customer care service” have their important space in the external communication strategy.

It has to be noted – to be precise - that VA SYD has a broader number of indirectly-affected targets, due to the fact that several treatment plants administered by VA SYD concern other municipalities. In this respect, the tools of dialogue which VA SYD set up are open to interact with a larger number of people than the direct clients of the water, wastewater and waste collection services (the last only for Malmö).

A last consideration refers to city planning, which in the two member cities is subject to a different range of information, communication and consultation processes. These often involve VA SYD technicians (especially in the planning and development unit) when it comes to discussing about the infrastructures of new parts of the city, the rehabilitation of old neighbourhoods (especially those with old combined sewer systems). In the first two years of VA SYD’s life the two local governments (which had different political colours) behaved in a more or less dialogical way by undertaking planning decisions after consultation of concerned communities and potential beneficiaries of new developments. Both respected the Swedish laws and traditions related to the organisation of meetings with interested stakeholders when undertaking planning decisions on urban transformation. VA SYD was frequently involved in these events through its planners and officials.

### **1) The level of information: the “educational” campaign approach**

As previously stated, VA SYD does not have a specific unit dealing with schools, within a policy framework of sustainability and capacity building. Even so, the link between VA SYD and the educational system seems to be considered important under different perspectives. Usually the Marketing department is the one in charge of organising events and campaigns targeting students and young people. But other departments (mainly waste, wastewater as assets) deal with events directed at schools and universities too. The main goals are contributing to change the attitudes and daily behaviour of citizens, but also to raise interest on topics which have scarce visibility at university, so that people become aware of the risk of not having enough professional experts for the future.

At VA SYD the opportunity to manage some physical structures (as historically relevant water-towers and modern treatment plants), which can be used as “show-rooms” for specific campaigns – as those on security of drinking water or sewage treatment -, is considered very important. During last year, exhibitions with computer-games were organised on different issues related to VA SYD’s daily work. The idea of restoring a water-tower as permanent exhibition centre with a restaurant, as happened in the city of Örebro, was abandoned after an accident. But, for the future, a big showcase investment is being discussed: a “water-house” for schools and general public will possibly be realised in Malmö within an already planned waterpark with leisure and sport facilities.

Most of the activities in the educational field have mainly been realised in compulsory schools and in Malmö, even if January 2010 is due to represent an important moment for their expansion to Lund (which could become important especially for illustrating the wastewater treatment process) and, possibly, also to the university level. Up to now, no courses for school-teachers have been organised, but the pedagogic material produced by VA SYD for supporting teachers in their school activities on environmental issues, is regularly put online by the Marketing Department, so that they could also work as “multipliers” for some policies and campaigns. Part of this training and educational material is actually in the process of being reorganised in a special “blog”.

Art is becoming a growing tool for carrying out campaigns and communicating with citizens. Once a year, during the huge “Malmö Festivalen”, VA SYD manages some stalls where spectacles, plays and demonstrations are held in order to attract people. In fact, the low level of conflict on water issues, prevents many citizens from going to VA SYD plants or headquarters, so the company “tries to meet them where they live, in order to check satisfaction or discover problems and suggestions for performing better”. On these occasions the company discovers that “[...] there are much more people interested in the environment than we imagine”<sup>25</sup>. In Lund, there is a “Vattenbaren” (water

<sup>25</sup> Both suggestions come from interviews with some marketing sector personnel of VA SYD (22/09/2009).



bar) within an important city fair every November. Stores in shopping centres are also a target, where VA SYD brings small measuring tools to stimulate saving of detergent. Another event for promoting the use of tap-water has recently been organised with Sydvatten. Due to the reduced number of staff members, these types of events are far from being frequent, but in September 2009 a meeting with politicians from both Lund and Malmö opened the concrete possibility of new future investments in these activities.

Even if the effect of educational campaigns (like those for “not considering toilets as a trash bin”) has never been measured, at VA SYD they are considered important for the company workers, feeding their pride and their feeling of belonging to the organisation.

“Mutualism” in the environmental educational campaign is reduced: in fact, many of the interesting bottom-up experiments done in the field of fito-depuration through the voluntary solutions of environmental groups or even individuals (especially in small centres and countryside villages) cannot give their feed-back to VA SYD, given that it has no responsibility for these cases, which are under the supervision of environmental departments at municipal and regional level. But it sometimes happened that – with the growth of quality requirements – some of these “experimenters” came back again to ask for VA SYD wastewater services. In these cases “the company plays and is therefore seen as a sort of “insurance” – as State Treasure bonds... ”<sup>26</sup>.

The topic on which it has been easier to find campaign partners in organised civil society is usually that of promoting “tap-water consumption”. In this case, VA SYD does not do critical campaigns against bottled water, but promotes the use, price and good quality of the public pipe system. Relationships with “Sea you”, an environmental organisation which acts in the water field also seem positive, and no conflicts are reported in the last years, even on the sensitive topic of “sludges”.

Up to now, no discussions have arisen on the VA SYD annual budget, and requests for reading the budget document are very scarce. The information strategy of the company annually provides a public disclosure of its budget through the creation of two different readable synthetic documents tailored to serve different levels of understanding and knowledge requests: one for internal circulation among VA SYD units and workers, and another one – far more synthetic – produced for the general public. One of the documents was produced by the Financial Office, the other by the Marketing Department. VA SYD discussed the readability of these documents with Malmö municipality, but no tests were done to assess and check a posteriori their real communication capacity in relationship to the target groups. Another, more descriptive document called “Year results 2008” was also produced. It introduced a more “face-to-face” style communication, including the pictures of sector managers and those of the Steering Assembly politicians.

All budget documents are only in Swedish, as the issue of publishing documents in other languages was never raised (only 2 books produced by VA SYD for international circulation where edited in English, and the website has some general highlights translated in the same language).

Also the triennial preventive investment budget is annually re-edited, using a similar branding style as for the booklet regarding the annual budget documents. It contains sections devoted to clarifying the general vision, the political goals, the environment policy, the quality and security and the work policies of VA SYD. Is interesting that, in the last two years, some citizens and professional have demanded to access the “investment budget document”, which is more frequent than what happens with the annual general budget report.

The original budget detailed document is accessible only on request, and it can be consulted neither on the web nor on the company Intranet system. This sounds strange, being that prior to approval the budget drafts use the Intranet as an important space to make everybody aware of the proposal which is under evaluation.

## **2) Building communication: Customer-relation oriented initiatives and services**

The “Marketing” Department at VA SYD was created by merging the old customer service (in

---

<sup>26</sup> Interview with a VA SYD manager, 22/09/09.

charge of a telephone green line) and the communication unit. Although it does not appear to be pivotal in terms of investment and personnel resources (it employs 10 people, 90% of them women, and receives 11 million SEK, around 2% of the general budget, which includes personnel costs), this department is placed in a key position just under the Steering Committee. Among its main tasks are: dealing with external communication (publishing material, gadgets, advertising, image issues for benchmarking, organising events on water, wastewater and waste issues), managing the customer hotline, structuring and updating the website, translating the technical information given by all departments and units into a more user-friendly language and avoiding cross-posting of news, contributing to an increase of internal coordination through cross-communication and checking the general coherence of communication products whose contents are issued by other departments (like the budget and financial units, for example).

In this perspective, the Marketing Department is represented on the VA SYD Board (together with all other departments) through a traditional form of management representation (the director is a member of the board). The aim seems to be to progressively turn this Department into a pivotal actor which can “fluidify” internal dialogue between departments and units by building a network of “key-reference” persons in every working space of the company, and adopting the website as a communicational interface also for internal cross-communication.

Meanwhile this is conceived as a mid-term horizon, to be achieved step-by-step through daily work, as the substantially reduced number of employees suggests. Of them 1,5<sup>27</sup> are specifically dedicated to the “customer service hotline”, a telephone number which works 5 days a week between 8.00 and 16.30, connecting automatically to other SOS numbers at all the other day and night-hours. The hotline works as a unique number whose operators “filter” calls, interpreting the need of the calling customers and connecting them directly to the extension of the service which could best fulfil their requests.

To reach the hotline, customers have to dial the Malmö telephone code (040) even if it serves Lund customers, too (whose code is 046). Previously there was a green-line (with a green code), but with the change in Swedish telephone tariffs it was considered useless to maintain a type of number which could be felt “extra-territorial”, being that there were no added costs for the customer even when calling from Lund telephone district. Actually, it seems that VA SYD did not consider what could be the customers’ reaction to this new number in terms of psychological perception of a “closer service”. This would be especially significant in the event that VA SYD management extends to other municipalities located in different telephone districts. Anyway, the issue of “customer-friendly” services seems pivotal, so it is likely that this issue will receive more attention in the near future.

In terms of processing complaints, data shows that more than 90% of them refer to the “waste collection” services (as trash bins which have not been emptied, or similar), and so regards only the Malmö municipality. This explains why standard procedures to process complaints and statistical data analysis only exist for this area, being that other services gather only around 10 complaint calls per year. Complaints can also be addressed through the VA SYD website ([www.vasyd.se](http://www.vasyd.se)) which in this case works as a helpdesk, guaranteeing 24 hours answers (on working days).

The present management approach implies that the “physical materiality” of the staff and the structure has to be a pivotal element in communication. So the presentation booklet of VA SYD’s strategy contains the pictures of all sector managers and those of the politicians in the Steering Assembly of VA SYD. The same applies to “contact postcards”<sup>28</sup>, sent to the inhabitants to announce pipe works or any other information; they focus on the signature and telephone number of the chief-engineers and project-leaders who will be in charge of each process, so that any contact with customers will not be mediated, but could involve directly the best technically informed personnel.

In order to improve the promotion of this type of direct contacts, the Management Department recently contracted a graphic designer<sup>29</sup> which could internally produce the most “sensitive” material, while

---

27 100% of an employee, and 50% of another.

28 The idea of “personalised postcards” comes directly from the present Marketing Manager, and has a “personal touch”, being that she has a background in the post-office management sector. See Interview with Eva Kristensson and Hjördis Hilmarsdottir, 22/09/09.

29 He is reported to be a person who had previously worked for a three months campaign through an interim agen-

bigger campaigns and general restyling issues are outsourced to external firms.

As far as the “spatialisation” of communication and information strategy is concerned, it has to be stressed that until today the use of GIS mapping, satellite images or photographs still appears underestimated. Judging the whole set of materials produced by VA SYD, “spatialisation” does not seem to be a central criteria: abstract images, daily objects’ details (or close-ups taken from nature), signatures and faces of people seem to be preferred in the branding strategy. Drawn-up maps do not have much space even in the website, apparently not being perceived as indispensable eye-catcher to attract public attention to specific areas where works are announced. Nevertheless, maps exist – for example in the detailed files to which citizens have access to get information on a new pipeline path or an ongoing street-work area – but they are viewed as “technical elements”, meaning part of a more technical level of discourse, and not a “contact-tool” for first impact. From this perspective, there seems to be a mismatch between the marketing department perspective and the development and planning units, which produce a lot of maps and pictures. They would be more open to valorise these elements in communication, as part of a strategy that could convey the rooting of VA SYD in the local territories where it operates.

It seems that when the VA SYD website was opened, only three months after its conception, there was not any time to “test” the organisational tree and representations of the image and the functioning of the company with a specific focus group of potential users. However, in 2008, the Marketing Department created a Focus Group on “special needs” consisting of interest organisation’s representatives of potential customers with various disabilities. The idea was to evaluate alternative colours, reading voices, and others specific tools together with them. This was a special event related to the start-up of the new service, rather than the constitution of a permanent group for counselling on special needs’ issues..

Regarding other website functions, at present a Google Analytics tool is used in order to collect some statistics which could help to know better the web-visitors, but also to understand if the website is a tool which is worth investing in, instead of enhancing more traditional channels of communication. Up to now, it appears that 30% of users come directly to VA SYD from Malmö, 5% from Lund, 30% arrive through “Google engines” and the majority search for pages relate to waste-collection and disposal services. The average time for updating the website news section in case of an accident is one hour. This could be faster, but solutions (maps, agenda of field visits and works) have to be discussed with other departments before putting the news online. Specific feed-back still needs to be collected to understand users’ profiles and interests more scientifically. In order to improve the site, a short questionnaire has already been prepared which will be submitted to the users of VA SYD web-services through a pop-up window. Allegedly, the research will be on-line for 4 months.

The phase the website is currently passing through is considered as sort of a “temporary limbo”. A broader “usability test” of the website is planned for 2010, in order to eventually reshape it, and readdress contents and languages for the future, when it is likely that other municipalities will join VA SYD services. In that period, the already conceived strategy of “personalisation” (at present in use with a booklet and postcards) will be also be applied to the website, in order to make all the back-office personnel faces known to the public. The hypothesis – discussed with the workers – is that “group pictures” of the units will be preferred, in order to put group-work in the centre, rather than individuals’ contributions. In the future website restyling, possibly an “internal search-engine” will have to be used to easily get the relevant hits and to cater to the need of older, more “search-oriented” than “click-oriented” generations.

Families are usually targeted through a magazine which is annexed to the billing invoice, where small competitions are proposed to stimulate people to fill questionnaires of customer satisfaction or sending pictures related to water and wastewater issues, catching attention through the opportunity of winning small prizes (like umbrellas, bottles, trash bins and other VA SYD gadgets). VA SYD also has some space in the municipality newspaper for presenting environmental campaigns and other issues. Late this year, social advertising on several radios has been tested for the first time (on cy, with high performance results and fitting in very well with the working environment and colleagues.

issues related to drinking water), and an internal study revealed that after every on-air advertising, use of the website quadruples..

### **3) Shaping a participation arena: the “reference group on billing”**

The so-called “Abonnentgrupp” (users’ group) is an informal tool that has been called on several times (starting in the ‘80s, when Malmö still managed the water and wastewater services alone) when it comes to redefine tariff policy. It is an ad-hoc institution, whose members are invited to gather – normally once a year – as an “interest group” which can discuss and give suggestions on billing policies. In the last 5 years it met 3 times. It is an informal institution, not registered in any specific ruling document or statutes, and without a decisional role. It is more a “deliberative” space which the VA SYD Board invites from time to time to discuss fare policies. One can consider it a semi-representative institution, due to the fact that it is normally composed by people seen as “representative” of some organised stakeholders, trying to respect the territorial belonging of actors and the three classes of building typologies which the tariffs refers to (detached houses, apartment buildings and industry).

Till today, this Group mainly worked in Malmö. It is usually composed by a member of the consumer federation of owners, a representative of the tenants of the housing municipal company (MKB - Malmö Common Housing<sup>30</sup>), one person to represent small and medium company owners, and two invited representatives of big industries.

If the organisations are chosen by VA SYD, each of them has the autonomy to choose (with its own criteria) the person who will be going to represent it in the consultative space, except in the case of industry owners, who are chosen and invited directly by VA SYD.

Even if such a tool could sound very interesting for its role in many other countries (although it is merely consultative and the member institutions are subjected to a discretionary selection by VA SYD), in the Swedish case it did not generate high interest or significative results<sup>31</sup>, even among civil society actors. In fact, the average price of water in Sweden is very low, and the issue of price increase is not considered attractive. In Malmö, water prices were raised by +3% in 2006 (taking into account the population growth) and +5% in 2008. It seems that the weight of civil society stakeholders in keeping low these numbers was not particularly remarkable. Given that the group works on a voluntary basis, it often occurs that some invited actors do not participate, “probably judging the issue as residual<sup>32</sup>”.

Some VA SYD officials seem aware that such a group could become a more complex, formalised and permanent structure (gathering a larger number of actors from society, and chosen in a less discretionary way), but the fact that it never raised particular controversies and mainly accepted the official proposals that supposedly were to be under discussion, did not make the need for changes an urgent matter.

A question remains open: is it possible that the present composition and the informality of its structure and mechanisms of convocation affected the potentially innovative results of the group? Or is it that the topic is really not conflictual in Sweden so that the “ritual convocation” of such an interest group is a merely formal expression of transparency and “institutional courtesy” by the agency in charge of delivering the services?

### **4) The evolving corporate brand as a collective contribution?**

Before the official creation of VA SYD, the marketing department was in charge of choosing the name of the new company and building-up its image through a large consultation among the workers. In 2007, an internal competition was opened, using the managers as jury of the employees’ proposals. Regarding the choice of the name, the 3 winners (which separately proposed the VA SYD acronym) received a water-bubbling machine. As soon as a contracted graphic enterprise proposed the new brand – the graphic style and the logo (4 drops of water which compose an abstract flower, focus on the environmentally friendly approach of the new company) – a small training course was organised for all the personnel and managers in order to transmit the new “corporate image”. Some

30 See: [www.mkbfastighet.se](http://www.mkbfastighet.se). Today the major housing services are on: <http://www.boplatssyd.se>

31 Interview with Ronnie Persson, 21/09/09.

32 Interview with Stig Sjögren (Förbundsdirektör) and Bengt Andersson (Vice Förbundsdirektör), 22/09/09.

participatory sessions were also organised with the aim of creating an informal space of collective dialogue in which the 4 leading values of the new company to be associated with the 4 water-drops in the logotype were to be chosen.

The base proposals were done in small groups, in order to facilitate the access to all levels of workers, and make the shyest feel at ease. Lasting around six months, the process was also imagined as an opportunity for a widespread talk on the strategic focus of the new company.. The values chosen were: environment, quality, responsiveness and engagement, which today correspond to four areas of commitment in the marketing and communication strategy. Both procedures produced their results through consensus, instead of using a majority voting system; no specific consolidated “participatory methodology” was used.

At present, the image strategy (changes in official cars, uniform colours and graphic design) is not anymore submitted to a widespread consensus, but is considered a management choice. But training needs and other choices which influence the budget of each department are still a focus for a broad discussion between its managers and workers. The aim here is to deal with the unsolved personal and group needs and guarantee an increasing quality of each department’s performance. It is worth taking note that a specific strategy of internal dialogue with workers was also put in place when it came to the choice of the new VA SYD headquarters. In fact, there was a widespread need to create a comfortable place for commuters, being that the company was merging workers coming from two different cities into one seat, located on the territory of the partner which assured the majority of customers (not only for being bigger, but also for having delegated to VA SYD a larger number of services, as in the case of waste). The new headquarters was chosen by the management board taking into account the informal consultation of workers. There was no specific statistic survey on the workers provenance, but workers and unions suggested to establish the new seat close to the main train station and the waterfront area. This would respect both the need of a symbolic location (near the water, and in a very transparent structure with a lot of glazed and open spaces) and the usefulness of a centrally-connected place which could improve the daily movement of workers and customers within the metropolitan area.

## **5) “Responsabilising and involving the employees”: horizontality in daily work at VA SYD**

*Probably the idea of working on the base of a decentralised leadership is a deeply enrooted tradition in Sweden. Once, during a field-visit in a treatment plant, a group of Lithuanian wastewater managers asked us “who was giving orders to the workers” and we had real difficulties in understanding the question... Maybe this is because we are a small structure, but internal dialogue with any level of workers is our daily practice. And it has its positive reflexes in the work with clients, at the same time helping the workers to use emotions for improving their job and feeling continuously new stimuli and pride of working at VA SYD (interview with a VA SYD board manager, 22/09/09)*

VA SYD works on the base of a triennial business-plan which is modified every year by all the sector/department managers working together, on the base of a decentralised sector-budget presented by each unit. The investment budget is the leading tool for VA SYD asking for loans from the municipalities, regularly paying mortgages, as if they were banks. The budget proposals are not shaped with a participatory process, but are generated along a bottom-up line, given that the first proposals are presented by the single units, aggregated by the Departments, submitted to a feasibility check by the financial service and then presented to the board and – through them – they finally go to the Assembly which brings together the politicians appointed by the two member cities. Usually, proposals are considered realistic and not modified by the financial sector. The sector budgets are not all approved in the same month of the year<sup>33</sup>. The main constraints to the general budget are due to the legal framework, which establishes the non-profit and balance principles. Even if Malmö also devolved the waste collection service to VA SYD, this does not mean that is possible to

---

<sup>33</sup> Interview with Thomas Andersson, 23/09/09.

move resources from that sector to the water and wastewater one, being that the laws impose clear separations among the different typologies of incomes and expenditures. The financial service is centralised, but the budget of each partner city is separated (including the percentage of personnel working time devoted to each one of them). Each budget is to be submitted to the decisions of the correspondent political environment. So, all the budget documents are also divided into sub-budgets (the common one and those of the two cities). In the past, some sectorial budget slices (as that of the communication area) which had not been completely used, were reduced in the following years.

As described by some VA SYD managers in the interviews, the strategy meetings with politicians on the triennial plan often take the shape of “exciting workshops, where learning on new techniques and opportunities is at stake, and where a lot of different workers can express their perspectives on the company future”.

The last approach – i.e. the involvement of personnel in raising issues which could be of interest not only in their own daily work, but also relevant for the upper level of management meetings – is probably the most important feature of the VA SYD “managing style”. What seems more difficult to transmit, is that it is not implemented through specific programmes or spaces of dialogue, but it takes shape through daily attention to the workers perspective which is, indeed, a style more than a project of special activities or a new institution changing the organisational framework.

It is the case of a “spread-all-over dialogue” which happens during different activities, often being informal and unplanned. If requested to identify which are the “topic moments” which contributed most to foster this daily horizontal dialogue between management and other workers, the majority of the interviewed people indicate two main types of spaces:

- 1) The training events, which are frequent and usually “tailored” to needs expressed by workers, thus avoiding “generic training” (as computing, foreign languages, information on changing legal frameworks, etc.) in favour of identifying specific topics and the people which have needs and/or the will to increase their knowledge in that area;
- 2) The informal moments (as coffee breaks, for example, lasting 15 minutes twice a day) which are explicitly recognised as central part of work itself.

A third moment takes shape during a specific type of training: the “group development” spaces, which are probably the only ones considered “compulsory” for everybody (especially in some units as the asset and planning area). This even applies to those who would rather avoid participating for personal reasons which could make them feel these events as uncomfortable moments.

Flexibility in calculating and valorising these informal moments is perceived as a central company policy by several VA SYD workers, even if its origins are inspired by Swedish laws on labour and emulate experiences of “job demystification” which showed good effects in several private enterprises. This also explains the good organisation of coffee-break and lunch spaces, equipped with several facilities.

Explaining how the Assets Department works in fulfilling its daily tasks can clarify how this internal “dialogism” (which is definitely not “tokenism”, but a concrete commitment to make internal dialogue become a pivotal strategy to face problems and increase the fluidity of the organisation and the quality of services) can affect the relationship with the “outside” as well.

The Assets Department has responsibilities both in terms of vertical subsidiarity (relationships with the Municipality in urban planning, with the goal of “never remaining behind the ongoing transformation strategies”) and horizontal subsidiarity (relations with the social fabric). It operates in four main areas (GIS informational systems, city planning development, investigating and modelling the pipe network systems and the treatment facilities) which correspond to specific group units, which bring together almost 50 employees. A small group (of 5 to 6 people) deal with “special investigations” of problems, and their names and signatures are printed in the postcards distributed to families every time there are works to be undertaken or in the newsletter annexed to the bill invoice. This group has the need to keep information flowing constantly (with no interruption) until the end of works. It is not specifically trained for dialogue with customers, because its members were originally chosen for their capacity of interacting with people. But, more in general, all the different four sub-areas of this

department have direct contacts with customers and citizens in general. In fact, the GIS responsible provides “map extracts” of pipelines to customers and professionals, while the planners participate (together with firemen and other interested institutions) in all the open public consultation meetings that the City Administrations organise when it comes to undertake territorial transformations (in 2008, this kind of meetings in Malmö city were around a dozen).

Even if no special training is provided to increase competence in social dialogue (i.e. in fields like simplification of languages, basic psychological reactions, participatory methodology and so on) a special media training is given to all these workers, in order to responsabilise each of them for talking with journalists, in order to appear secure, and to avoid miscoordination and damages to the company image. It is, actually, an interesting issue, because it reveals a “decentralised strategy” which does not concentrate the dialogue with media in a “press office”, but spreads responsibility around field-workers, thinking that “people and the media prefer to speak with those who know about problems and concrete solutions instead of neutral professional communicators, who do not have any technical skill and just transmit what could be seen as second hand information”<sup>34</sup>. In these first two years of VA SYD’s life, the choice proved to be positive, revealing a good selection of appointed personnel. The standard procedure – set out after some communication mistakes done in 2007<sup>35</sup> - provides two tracks: that of “routine problems”, where the different workers can have direct contact with the media, and the cases of major events (such as big flooding) where the responsibility of dealing with the media is to be centralised on the level of the board representative responsible for media issues.

It is possible to say that the Swedish legal framework, which is very clear on assigning duties and responsibilities to both companies and customers in using water and wastewater facilities, help to implement such a strategy of “diffuse responsabilisation” of workers in the dialogue with citizens and the media, allowing VA SYD to be confident in this decentralisation of communication tasks<sup>36</sup>. First contacts with insurance companies are also a spread task among VA SYD asset department workers, even if for more detailed or controversial issues the legal office steps in.

Such a description of daily work shows that an apparently merely technical department (with no official tasks of customer-care and formal front-office commitment within the VA SYD organigram) happens to be an extremely pivotal body for the dialogic approach of the entire company. Its capacity of both solving problems and having constructive relations with citizens, becomes crucial for the identification of VA SYD as a user-friendly structure.

Concerning the topics which are the focus of the dialogue between VA SYD planners and citizens during the planning meetings that are systematically organised by the Municipalities, the two most recurrent are:

- a) open storm-water systems, which is perceived as important for reasons usually related to public security issues;
- b) combined sewage systems, especially when the opportunity exists to substitute them with new binary pipe networks.

The 7 workers of the Development Unit are those in charge of attending these events, rotating among themselves. Is interesting to notice that in both cases “technological alternatives” have never been under discussion. VA SYD is ready to face such issues, but the topic does not seem to be attractive to the majority of inhabitants. This is because rules and laws seek to guarantee the highest quality of every technological solution, and provide proper quality control structures to verify the respect of legal standards. In any case, the issue of “time” is considered to be central in social dialogue, so that VA SYD has conceived a mid-term agenda to start dialogues on substituting obsolete facilities (negotiations and contacts with affected inhabitants start around two years before the implementation). In these cases, a specific task-group is in charge of clarifying all technical

---

34 Interview with Ulf Thysell, 23/09/09

35 It was during a huge flood, which happened on a Friday evening when few people were working.

36 For example, the high “10 year storm resistance quality” set by law for pipes discriminates if, it is the company, or not, which has the responsibility for fixing or reconstruction in case of major damaging events.

issues and guaranteeing control. Obviously, the results of dialogue are never guaranteed. So, an average of 5-6 times per year, some customers have to be summoned to trial at the Water Court by VA SYD. This happens mainly with people who have accepted the substitution of old combined wastewater systems, but do not want to pay for the costs of individual links to the new pipelines.

At VASY there are no specific studies on the combined effects (inside and outside) of this management style which places cross-cooperation and internal dialogue in its centre. But the company uses some indirect qualitative indicators (which could also be measured in the future), such as the reduction in the number of unsatisfied employees who quit the company, the number of phone-calls congratulating the sector and the company for the work done, the number of complaints which in the end lead to satisfaction (around 90%), and the high level of fulfilment of the goal of finalising solutions possibly within 1 month.

A different type of special meetings (dedicated to “disaster prevention”) is regularly organised in areas where flooding can be frequent. For VA SYD these spaces are also useful to inform about the existence of customers’ duties in relation to risk prevention. Today, the main problem within this area (as in several Nordic countries) is the negative impact that throwing alimentary fats in the toilet can have on the pipeline system. A campaign on this issue is needed, and probably it could be effectively accomplished through theatre/puppet performances and other useful environmental education techniques in schools (competitions and contests, comic books, etc.). Here children and teenagers can also act as “multipliers” of the campaign within their families.

Up to now the Assets department has not been working directly with schools<sup>37</sup>, but some of its managers give regular classes at several universities, working on environmental friendly issues, trying to create a wider interest for a sector (such as wastewater management) which in the last years has suffered from a progressive loss of interest among students. In this respect, the building of an “educational unit”, which could bring together the Assets and Marketing departments to target the almost 14.000 children and teenagers in the Malmö-Lund area by visiting them directly at their schools, is starting to be seen as a suitable hypothesis. But such a proposal is still not under formal discussion, given that the perspectives of politicians and the management seem different: many of the former, in fact, still prefer the less decentralised approach of building a permanent waterhouse structure which could “attract” schools and young people, while some VA SYD management members show a vision more centred on people and the spreading of skills through “outreach” (i.e. “going where they live or study”).

## **6) Other nodal policies to create a good working environment**

*We wish we could have a general recruitment policy reflecting the complexity of society, but it is not always possible to choose (interview with a VA SYD human resources sector manager, 23/09/09)*

As already remarked, capacity building plays an important role to distribute responsibilities horizontally and fluidify relations with society, which could also be fostered through recruitment policies, even if with some limits, as the statement above points out.

Today, the issue of facilitating communication with immigrants through the use of other languages different from Swedish is not addressed via a regular policy of translations or cultural mediators. On the contrary, the issue is somehow “internalised” into the gradual complexification of VA SYD’s human resources structure, which “tends to be the mirror of society and represents its differences”<sup>38</sup>. Today, there are workers at VA SYD speaking Arabic, Italian, Spanish, Danish and other languages used by the immigrant groups which constitute the majority in the Malmö-Lund area. This is considered to be a more user-friendly approach than having “language mediators” which would merely deal with translation. In fact, it avoids viewing the presence of foreigners as “exceptions” on the territory, while

<sup>37</sup> As already shown, it is usually the Marketing department which deals with children of 6-9 years age.

<sup>38</sup> The issue was stated with almost the same words by Ulf Thysell and Carin Aulin during two separate interviews the 23/09/2009.



bringing together scientific knowledge and the communication capacity of VA SYD workers. Such goals weigh on the human resources recruiting strategy, which seeks to gradually substitute the employees which are leaving with a diversity of age, gender and birth-origin groups.

Today the average age at VA SYD is 47.94 years, and there are plans to gradually lower it, but parallel “skill-transmission” policies are needed in order to maintain the stratification of experience which gave shape to the unique VA SYD experience after the 1994 tendering. In this respect, while it seems easy to find young beginners, it is much more difficult to recruit workers with at least 10 years experience in the water or wastewater sectors.

Social skills and networking competences are not explicitly requested in recruitment calls, but they are judged as fundamental when selecting new workers. Speaking foreign languages instead represents a plus or an added value when selecting personnel, but is not a prerequisite for recruitment.

Gender mainstreaming policy is supported by a special triennial goals document. At the moment, around 32% of the 295 employees are women. They represent 50% of workers in the Administration and Finance Department, 90% in the Marketing Department and their number seems slowly growing also in the more technical sectors. It is worth remembering that in Sweden the “Diskrimineringslagen” (in force since January 2009) constitutes not only a compulsory law which merges all the previous separate norms about gender, age, ethnicity and disability discriminations, but also an important code-of-conduct for setting good equality policies in the area of human resources and staff-building.

“Failure risks” of workers that are made individually responsible are deeply taken into account in VA SYD employees training, which is mainly inspired by the “evolution of leadership” approach.

General training is decided by heads of department on the basis of needs expressed by every unit worker. Creating a variable geometry, which differs in each department, it does not have a pre-fixed number of hours. Training for managers is organised by the Human Resources general sector and is compulsory.

As previously stated, several “group development” and “learning environment” exercises are organised in several units once or twice per month. “Who I am? Why I am reacting this way? What are my expectations with myself? What makes me wake up in the morning to go happily to work?” and other similar questions constitute the base of self-analysis moments, which are often compulsory for every worker. They are viewed as important opportunities for horizontal exchange but also opportunities to positively deal with an eventual lack of satisfaction and self-esteem for a job that was not done as imagined.

Each of the Unit managers (4 in the Asset department, for example) has the opportunity of at least one individual talk with department managers each year in order to revise strategies, adapting them also to the “feelings” that work generates in him or her. They are not considered “ritual moments” but central spaces for readdressing daily work. In the majority of cases, the “question guideline papers” provided for these meetings are not used, so as to provide room for a less stiff or bureaucratic personal conversation between actors located at different levels of management. A similar dialogic approach seems indispensable to balance the policy of some departments to co-responsibilise co-workers, trying to meet the expectations held towards VA SYD both by customers and by Municipal Governments.

The presence of trade-unions at VA SYD is quite well consolidated, but substantially unconflictual up to now. Every month unions’ representatives (both of technically skilled employees and general workers) meet the top-managers. The main agreements reached have been those related to the flexibility of working time. The majority of employees are contracted on a permanent base; temporary work is mainly used to substitute employees during maternity, for trial periods or for single emergencies or events (with a maximum of two precarious years, which then have to be transformed into more permanent contracts). Behind this policy, there is a declared “specific interest of the company which seeks to have more committed workers, and also ... to be considered more humane<sup>39</sup>”. Undoubtedly, the Swedish framework of labour laws seems to have a weight on these

---

<sup>39</sup> Interview with Carin Aulin, 23/09/09.

policies. It becomes clear when compared to the situation of nearby Denmark (where more flexible labour market-criteria are in force), as underlined by some Danish workers contracted at VA-SYD. All the temporary jobs are highly negotiated with unions: 6 months trials, for example, are generally used in connection with a future proposal or regularization, as suggested by trade-unions.

In this environment firing staff is a rare practice: in the last 5 years there were only 5 cases, mainly due to a difficult adaptation to colleagues and the working environment. The contracts were mainly terminated via deals with the unions in order to reduce long legal follow-ups.

One big strike, which affected VA SYD between 2004 and 2005, was decided by the most important trade-union of public workers as part of a nationwide strategy organised in Stockholm, but was not followed in Malmö for local reasons.

During the organisation of tasks and daily work, methods, such as random selection have never been used at VA SYD, even if several different “re-balancing methods” have been used in order to involve workers which tend to stay at the margins when it comes to taking on tasks and responsibilities. For example, in April 2009, when VA SYD moved to the new headquarters, a mixed group of civil servants was formed, which would deal with all practical issues during the change of seat. The officials appointed by unit managers were mainly those who normally were not much involved in common tasks.

As far as issues of “memory” are concerned, it has to be underlined that policy strategies at VA SYD strongly emphasize the “continuity” of measures and choices undertaken, even if there are no specific tools for keeping the memory of VA SYD’s peculiarities and its history alive. But all the public and internal meetings file a short summary and their proceedings, in order to keep the memory of decisions and allow a responsible attitude to all new-comers that eventually join the processes of social dialogue after their start. To produce these documents unconventional techniques, such as video or tape recording, which are indeed much used in the media and leadership training sessions, have never been used: they mainly consist of traditional paper files.

As far as the advanced university training of workers is concerned, VA SYD has no special policies, but allows the full leave provided as a right by national laws for those who want to start or continue studies. Generally six-months of half-time are provided in order to organise the overlapping with substitutes, which have to be trained with the help of the people who are temporarily going on a study-leave..

#### **4. CHAPTER FOUR: Some final remarks**

Water business in Sweden is often defined as a “small business” (due to the reduced number of inhabitants, but also to the legal framework which does not allow for important profit margins). So there is a low level of competition between water and wastewater service companies and municipal departments, and a strong degree of informal cooperation, dialogue and exchange of information among them, both at a political and management level. From the same perspective it is possible to say that so far water and wastewater services in Sweden have not been very attractive for the private sector. This seems very clear if we analyse the first privatisation experiences, such as the selling of Norrköping water utilities to Eon/Sydkraft in 2000 and the first long-term concession of Norrtälje water and wastewater services to Vivendi in 2001, which are well described by Gustafsson as “deviations from the public VA model” (2001:12).

The brief enthusiasm for commodification, which had appeared in the beginning of the 1990s under the influence of neo-liberal international organisations and the EU claiming increased competition and market testing in the public sector, gradually disappeared. Based on long traditions and a firm non-profit legislation, today the Swedish water governance model relies on public ownership and control of water and wastewater utilities, which has proven to be both economically and ecologically efficient. It relies on high quality plants and pipe networks and an increasingly professional staff.

##### **4.1. A conclusive overview on the VA SYD experience**

The VA SYD joint public company in the Region of Skåne is at the same time a typical and an

anomalous case. In fact, it tells the story of a privatisation threat which never became reality, instead giving way to a virtuous experience that used energies from the private sector proposals to renovate the old Water Department in a creative way. Today this makes VA SYD an important representative of best practices in Sweden and also abroad. The national panorama in which the VA SYD experience is located reveals a growing geography of supra and intra-municipal public companies which try to modernise the water and wastewater services scaling-up to levels that allow the involved municipalities to innovate management and improve the quality of services. Here they rely on scale savings which seem progressively more necessary in the financial crisis which has strongly affected Swedish local territories. The crisis has heightened the risk of budget cuts, which could affect both the welfare state and the delivery of services.

“Unity and independence” could be the motto which guided the shaping of VA SYD, giving birth to a hybrid company whose governance structures try to foster the coexistence of clear common goals and guarantees of autonomy for the different partner cities which have delegated their water and wastewater service management to it, and which will hopefully grow in number in the near future. In order to lower possible risks of tensions between politicians and management, VA SYD has established a positive cooperation structure between a technical Board (which runs the structure, evaluates proposals of the member cities, works on detailing their feasibility and present them to a joint steering committee of politicians for final decisions) and a political Assembly. This constructive cooperation relies on mutual respect, each group avoiding to invade the other’s field of responsibility. As for the relationship between Malmö (the major partner) and Lund, it seems that the organisational structure which was conceived after the challenge posed by the 1994 tendering, helped a lot to avoid any clashes between the two cities. In fact, it does not impose the will of one partner on the other, thus providing a precedent which stands to positively influence the future growth in the number of VA SYD partners. In this respect, it seems very important to have let “two separate economies” live together, and thus guarantee the variable configuration of different services which are (or not) entrusted to VA SYD by each city partner. This leaves a substantial degree of autonomy to each political institution (on issues like fees, for example), even if it is placed within a common shared-responsibility structure, which has the final task of ratifying every decision. This obliges both partner cities to support dialogue and confront their sometimes different strategies on the base of a rational evaluation proposed to the political general assembly by the VA SYD Board. Such a process, is widely considered to be an “added value” for taking final decisions.

It is possible to conclude that, in the creation of VA SYD there was a specific discussion about the typical “metropolitan dilemma”, which often opposes the major cities and the minor partners in metropolitan area services. And it is worth underlining that the explicit decision was to avoid the impression of VA SYD existing in the kind of territorial limbo<sup>40</sup> that many private management structures produce. Thus it respected and valorised the direct influence of each partner city, and its visibility inside the general structure. Even in terms of the location of the headquarters, this issue has been taken into account. For rational reasons, the seat was established in Malmö, but the place and its connections to the metropolitan transport network were seriously analysed (with a pivotal contribution of unions, too), and future enlargements of the VA SYD radius of action were taken into account.

As far VA SYD’s internal organisation is concerned, it seems that all the pre-existing sectors partially ceased power to the overall structure, avoiding the creation or survival of small “kingdoms” which could remain separated from the obligations of following the global strategy of the new company. In the perspective of balancing these losses, internal cohesion was reached through an interesting “horizontalisation” process. The latter sought to fluidify the cross-cooperation between different departments and units, as well as valorise the workers, contributing to increase the individual commitment in fulfilling VA SYD main and specific goals. These objectives were pursued providing a growing, positive work environment, as well as through a series of new spaces for open dialogue,

---

40 Interview with Stig Sjögren (Förbundsdirektör) and Bengt Andersson (Vice Förbundsdirektör), 22/09/09

which were not limited to the company personnel, but involved the creation of new relationships with customers. The new “interfaces” which were structured since 2008 (often just consolidating experiences done in the previous year) today contribute to a high quality daily performance, which is considered very satisfactory by more than 77% of customers.

What is more difficult to understand from a Southern European perspective is perhaps that this opening of VA SYD to social dialogue (which involved at the same time workers and customers) was not necessary done through the official creation of formal spaces related to participation or consultation. If some experiments in this direction have been regularly attempted (as the “interest group on billings” and the “focus group on special needs” testify), they are not the most important features in the new VA SYD approach.

In fact, VA SYD does not operate through a “concentrated participatory structure”, which needs specific arenas (in terms of spaces and/or moments devoted to participatory practices) to foster the dialogue among workers and with customers. Instead, it seems more at ease in implementing a “diffuse model of social dialogue” that takes the form a peculiar “management style” which – as a fractal figure – reproduces itself at different levels of the organisation.

#### **4.2. Replicability and its limits.**

Undoubtedly, the experience of VA SYD is a virtuous one, but it shows is context and path dependency, remaining strictly connected to many local and conjunctural features, which partially determined its evolution.

For example, it is not negligible that VA SYD developed in a country with a strong tradition of defending public management service, and with a detailed legal framework that in its recent changes strengthened this issue and highlighted the idea of “non-profit” as a key concept for the water and wastewater sector. Meanwhile,, it is not forgettable that the experience grew in a country where the abundance and the low cost of water reduces the tensions within the sector, and explains why several issues have been left aside (such as how to solve potential conflicts with civil society and discuss differentiated tariffs for vulnerable social groups or large families). Even if deeply rooted in a 14 year tradition of experimentations in Malmö (and in a longer history there), as a larger-scale structure VA SYD is still a baby. Therefore, the interesting results obtained up to the present are not necessarily to be taken for granted in future expected enlargements.

Nevertheless, these situational limits do not diminish the importance of what has been experimented, and the wide set of insights on interesting features that may be provided to other municipalities. In fact, VA SYD’s history exemplifies an experiment which took advantage of positive elements which can be found in some privatised or outsourced management structures, but without giving up the main elements of a public service and the welfare state model that is behind it.

Among the elements which could be emulated in different contexts, some can be clearly pointed out here, as for example:

- 1) The organisational articulation of the new hybrid company, which appears at the same time simple to read and complex enough to cope with differences among partners.
- 2) The idea of working at a supra-municipal scale, as the only possible engine which can guarantee the quality of service, as well as innovation and modernisation.
- 3) The ability to deal with a Metropolitan governance, simultaneously guaranteeing mutual respect and equality among cities with different regional weight, but also the autonomy of a diverse range of political actors.
- 4) The spread-all-over capacity of creating horizontal dialogue both with civil society and within the organisation’s internal structures, turning the openness to dialogue into a “brand” of management style.
- 5) Some policies in the sector of human resources which proved to be functional for creating a positive working environment, responsabilising each employee through trust, and so guaranteeing a stronger commitment of workers in reaching the company goals.
- 6) The transparency pursued with several publications (those of annual and triennial budgets,

or budget investment, for example) which re-elaborate technical languages to reach a maximum of accessibility.

- 7) The variable configuration of training policies, which avoids pre-formatted standard configurations, in order to adapt better to the ongoing transformation of workers' needs.
- 8) The attempts (some of which still need to be strengthened and enriched) of facing issues like tariffs and communication material readability in a frank discussion with the organised social fabric.

Especially the last point is definitely an issue which would need critical adaptations in order to be implemented in a different national context. In fact, in another place, it is likely that a stronger formal commitment to taking into account what emerges from the dialogue between the Service Agency and the civil society stakeholders would have to be guaranteed. Moreover, the stakeholders would definitely have to be chosen abandoning the "discretionary criteria" and the "selective listening method" adopted at VA SYD. In fact, in a more conflictual environment (where water is a scarce resource, the price is higher and society has less daily guarantees in terms of social welfare), the method of choosing actors and their different potential degree of "representativity" surely could become a very tense topic. Thus, in another context, the use of rotation of actors or techniques of random selection would become far more necessary, as well as a higher degree of formalisation in stating rules, rights and duties of a similar participatory entity.

An adaptation of some VA SYD features in a different context would definitely also have to cope with the clear creation of a "Charter of Services" and of rules to monitoring its respect. A similar need was not felt in Malmö and Lund, because the Swedish legal framework is firm enough in defining quality standards, duties and responsibilities (both of company and customers) and sanctions against their violation, also being supported by a highly functional judicial tool as the Water Court proved to be. Probably, an emulation of the Malmö experience elsewhere could also try to strengthen the "educational" approach, consolidating a special sector (crossing different departments) and enriching the collaboration with universities. Here new sectors of knowledge would be involved, which in the case of VA SYD have not yet been touched.

Finally, to better guarantee fluidity in the horizontal relations among service departments and units, it could be useful to upgrade and define better the structure organigram, transforming it into a more complex "fluxogram", where the internal cross-cooperation interactions and also the "interfaces of dialogue" with customers could be more clearly evidenced.

In fact, an obvious characteristic of VA SYD's experience is a sort of "humble understatement" approach, which sometimes prevents the structures and its managers from valorising and marketing some important innovations put to practice, as if they were not even consciously elaborated by their implementers or considered almost as a "normal way of acting" for a public company. If similar features to those experimented in the Malmö/Lund area would become a stable heritage in other places at different latitudes, a similar assumption would definitely not be true. Here the level of novelty would deserve to be remarked clearly, so as to valorise the efforts that such a change would surely require.

## **BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES**

- Annual County Council Statistics (2008), Statistics Sweden, Stockholm.
- Borchert N. (2001), Land is Life: Traditional Sami Reindeer Grazing Threatened in Northern Sweden, Svenska Samernas Riksförbund (National Association of Swedish Sami) and WWF.
- Borjas, B.; Jemison, D.B. (1989), "Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations", in *The Academy of Management Review*, 14 (2): 234-249.
- Bratt, A.L. (2003), Managing Agricultural Nutrient Leaching within the EC Water Framework Directive in Sweden, Doctoral Thesis, Department of Water and Environmental Studies, Linköping University, Linköping.
- Cabannes (2009), 72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo, Portuguese updated edition, UN-Habitat/EQUAL/CES/IN-LOCO, São Bras de Alportel.

Environment: Commission takes Finland, Sweden and Portugal to Court over waste water treatment (2006) downloadable from [http://ec.europa.eu/secretariat\\_general/sgb/droit\\_com/index\\_en.htm#infractions](http://ec.europa.eu/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions) (accessed 12/09/09)

Falkenmark, M.; Andersson, L.; Castensson, R.; Sundblad, K. (1999), *Water a reflection of land use. Options for counteracting lands and water mismanagement*, Swedish Natural Science Research Council /Elanders Gotab, Uppsala

Gren I.M.; Turner K.; Wulff F. (Eds, 2000), *Managing A Sea: The Ecological Economics of the Baltic Sea*, Earthscan Publications Ltd, London.

Gustafsson, J.E. (2001), *Public Water Utilities and Privatisation in Sweden*, Working Paper presented at EPSU Public Service Conference, Brussels 12 December 2001.

Hedelin B. (2005), "Potential Implications of the EU Water Framework Directive in Sweden: A comparison of the Swedish Municipalities' current water planning regime with the requirements of the EU's New Water Framework Directive", in *European Journal of Spatial Development*, No. 14, (May 2005).

Holmqvist, A. (2004), *Restructuring of Public Utilities: A Case Study from Norrköping in Sweden*, Master of Science Thesis, Department of Land and Water Resources Engineering, Royal Institute of Technology, Stockholm.

Katko Tapio S. (2004), "WaterTime National Context Report – Sweden", *WaterTime – Decision Making on Water Systems*, PSIRU, Business School, University of Greenwich, Park Row, London.

Sjölander, A.C. (2008), *Il Business dell'acqua*, Jaca Book, Milan (English version: *The water Business – Corporations versus people*, Zed Books, London)

Lundéhn, C. (2008), *Consumer Trust in Drinking Water Supply – assessing the interface between the supplier and the consumer*, Master Thesis of the Chalmers University of Technology, Göteborg.

Lundin, L.C. (2004) *The Swedish Environmental Code*, downloadable at [www.balticuniv.uu.se/swm/books/B3Ch13\(c\).pdf](http://www.balticuniv.uu.se/swm/books/B3Ch13(c).pdf) (accessed 18/09/09)

Lundqvist, J. (2003), "Integrating Swedish Water Resource Management – An Administrative Trilemma », *Diffuse Pollution Conference Dublin*, (2003).

Mundt, K. (2005), *Waste Water Treatment In Sweden*, Czech Technical University in Prague Department of process engineering, Prague.

Regerringskanliet, *Sweden's Environmental Policy*, (May 2004), Government Report, Stockholm.

Sjöberg, T.; Malmberg, I. (2006), *The International Comparative Law Guide to Environment Law: Sweden*, Global Legal Group.

Sjolin, M.; Wadeskog, A. (2000), "Environmental taxes and Environmental Subsidies", Report prepared for DG Environment and EUROSTAT.

SKL (2006), *Aktiv lekmanrevision. Demokratisk granskning av kommunala bolag*, Swedish Association of Local Authorities and Regions/Modintryckoffset, Stockholm.

SKL (2009), *Levels of local democracy in Sweden*, updated version, Swedish Association of Local Authorities and Regions/Modintryckoffset, Stockholm.

SKL (2009), *Municipalities and Regions on the the Competitive Edge*, Swedish Association of Local Authorities and Regions/Modintryckoffset, Stockholm.

SKL (2009), *Vad är Medborgarbudget (participatory budgeting)?*, in *Faktablad*, n° 5, January 2009, Swedish Association of Local Authorities and Regions/Modintryckoffset, Stockholm.

Söderqvist T.; Eggert H.; Olsson B., Soutukorva Å. (2005), "Economic Valuation for Sustainable development in the Swedish Coastal Zone", in *Ambio*, Vol 34, No.2: 169-176.

SOU (1986), *The Sami: An Indigenous People in Sweden. The questions about Sweden's ratification of the ILO Convention No.169*, Official Report of the State, Stockholm, cited in Hahn Thomas (2000), *Property Rights, Ethics and Conflict Resolution: Foundations of the Sami Economy in Sweden*, Doctoral Thesis, Swedish University of Agricultural Sciences.

Stahre, P. (2006), "Sustainability in urban storm drainage", *SvenskVatten*, Stockholm.

Stahre, P. (2008), "Blue-green fingerprints in the city of Malmö, Sweden", *VA SYD/Malmö Stad*, Malmö.

Svenskvatten (2000), *Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden (English)*, Svenskvatten, Stockholm.

Swedish EPA (2001), The Swedish Climate Strategy, Summary Government Bill, Stockholm.

Thampapillai, V. (2007), Water Governance in Sweden, Working Paper Series 2007:2 SLU, Uppsala.

Thomasson, A. (2009), Navigating in the landscape of ambiguity. A stakeholder approach to the governance and management of hybrid organisations, Lund University Press, Lund.

VA-verket Malmö (2006), Affärsplan 2006-2008, VA SYD, Malmö.

VA-verket Malmö (2007), Affärsplan 2007-2009, VA SYD, Malmö.

VA SYD (2008), The Eco-city Augustenborg, VA SYD, Malmö.

VA SYD (2009), Affärsplan 2009-2011, VA SYD, Malmö.

VA SYD (2009), Årsredovisning 2008, VA SYD, Malmö.

VA SYD (2009), Budget 2009, VA SYD, Malmö.

VA SYD (2009), Årsredovisning 2008, VA SYD, Malmö.

Vattenskydd – konflikthård eller gemensamt projekt (2009), special issue on "Vatten", in Svenska Dagbladet, September 2009.

Westerlund, S. (2006), Environmental Law from a Swedish Legal Science Perspective, downloadable from <<http://www.imir.com/english/discipl1.htm>> (accessed 10/09/09).

Williamson, O.E. (1996), The Mechanisms of Governance, Oxford University Press, Oxford, NY.

## **CREDITS**

**My deepest gratitude goes to Henrik Aspegren (Head of Solid Waste Department, VA SYD), who dedicated me a lot of time and energies, organising my agenda in Malmö.**

**Many thanks for their time and their precious suggestions goes also to the following people, who accepted to be interviewed, or answered some questions by email, provided contacts, inspired critical assessments with their writings and/or indicated books, articles and websites on the research issue:**

America Vera Zavala (Vansterpartiet)

And Eva Corp (Head of the Communications of National Food Organisation)

Ann-Christine Sjölander (Kommunalarbetaren)

Bengt Andersson (Vice Förbundsdirektör, VA SYD)

Bo Rutberg (SKL)

Carin Aulin (VA SYD)

Christel Strömsholm Trulsson (Svedala kommunhus)

Jan-Göran Petersson (Segeåns vattendragsförbund)

Emilie Björling (Höje å, Lund);

Eva Kristensson (Marknadchef, VA SYD)

Gith Andersson

Gunnar Lindgren (Konsumenter i Samverkan)

Hjördis Hilmarsdottir (VA SYD)

Inga-Lena Wallin, (Kommunalarbetsförbundet)

Inger Andersson (Director-General of National Food Organisation)

Ira Sundberg

Jurgen Lindemann (Malmö Stad)

Lasse Karlsson (Attac)

Lena Langlet (SKL)

Ronnie Persson (VA SYD)

Stig Sjögren (Förbundsdirektör, VA SYD)

Sune Malmgren (trade unionist)

Thomas Andersson (VA SYD)

Tommaso Fattori

Ulf Thysell (Avdelningschef Ledningsnät, VA SYD)

Öjvind Hatt (Skråbeåns vattenråd).















## **Políticas para la equidad de género e igualdad de oportunidades en el trabajo**

*Lic. Cristina Antunez*  
cantunez@trabajo.gob.ar  
Ministerio de Trabajo,  
Coordinadora de Equidad de Género e Igualdad de oportunidades en el Trabajo,  
Buenos Aires. Argentina

La incorporación femenina al mundo del trabajo es hoy una realidad incontrastable con implicancias y modificaciones concretas en todos los aspectos de la vida social, tanto pública como privada. Este proceso que tuvo su inicio y expansión en las últimas tres décadas en nuestro país, obedeció a factores culturales, económicos y políticos.

En primer lugar, gran parte de las mujeres superaron sus niveles educativos logrando mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, al mismo tiempo esto las llevó a modificar e incrementar sus expectativas en cuanto a desarrollo personal y autonomía en relación al trabajo. Por otro lado, los hogares de menores ingresos fueron fuertemente afectados por las políticas de ajuste y reestructuración económica, a través de la pérdida de empleo y/o de ingresos de los jefes, siendo en estos casos las mujeres las que se volcaron al mercado de trabajo para sostener y complementar los ingresos de la familia.

Posteriormente, la reinstauración y consolidación del sistema democrático dio lugar a una creciente participación social y política de todos los sectores de la sociedad a partir de movimientos y reivindicaciones de derechos específicos. Las mujeres también avanzaron en el espacio público, a través de organizaciones que demandaban un trato igualitario y equitativo para el logro de una mayor justicia y ejercicio pleno de la ciudadanía.

La legislación acompañó este proceso estableciendo medidas de acción positiva tendientes a facilitar y promover la participación y representación de las mujeres en la vida política y sindical. Sin embargo este proceso, en particular en el ámbito laboral es aún incipiente y presenta fuertes inequidades y heterogeneidades en las situaciones de mujeres y varones estando aún muy lejos de alcanzar la igualdad real.

Las mujeres no tienen las mismas oportunidades de acceso e inserción laboral y de desarrollo de sus trayectorias laborales. Las condiciones que originan la segmentación laboral vertical y horizontal, la brecha salarial, la doble jornada en el trabajo y en el hogar, continúan intactas reproduciendo y perpetuando las desigualdades.

Los estereotipos de género, determinados por la división sexual del trabajo y la asignación de roles donde las actividades productivas son responsabilidad de los varones y las reproductivas de las mujeres, continúan operando el mundo del trabajo.

Las mujeres se insertan predominantemente en los sectores de servicios y en tareas relacionadas con los roles tradicionales de cuidado, en las que obtienen salarios más bajos y condiciones de menor protección.

A pesar de los avances en términos de legislación en relación al reconocimiento de derechos y principios para evitar la discriminación en el trabajo, las prácticas discriminatorias son todavía una realidad.

Las políticas y programas se ajustan a derecho y contienen principios, enunciados en función de los objetivos de igualdad y equidad para toda la población trabajadora, pero para desmontar los prejuicios y estereotipos que sustentan la discriminación es preciso trabajar complementariamente en otros campos.

El Estado argentino, y en particular el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ha asumido el compromiso de la promoción del trabajo decente. Como todos sabemos, el trabajo decente supone la creación de un trabajo de calidad realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. En esta definición, la equidad entre varones y mujeres es una de sus

dimensiones centrales.

Este compromiso se reafirmó en el año 2007 con la firma del Consenso de Quito, donde se puso de manifiesto la centralidad del rol de los Estados nacionales de la región, en el diseño e implementación de políticas públicas que permitieran fortalecer la institucionalidad de género y garantizar el pleno acceso a la ciudadanía de las mujeres.

En este marco se inscribe la creación en el Ministerio de la Coordinación de Equidad de Género, cuya misión es transversalizar la perspectiva de género a todas las políticas, programas y acciones del Ministerio. Ello implica que este enfoque debe estar presente en las mismas para permitir el diagnóstico y la evaluación de las situaciones específicas de varones y mujeres al momento de la intervención y la incorporación de propuestas y acciones que garanticen una igualdad real de oportunidades para alcanzar las metas propuestas.

## La transversalización

Significa que la noción de equidad debe estar presente, en la medida de lo posible, desde el momento mismo del diseño de una acción o programa y para aquellos casos que se encuentran en ejecución significa encontrar los mecanismos que permitan incorporarla de un modo consistente. Por lo tanto no basta, sólo con añadir un “componente femenino” o un “componente de igualdad entre géneros” a una actividad o proyecto existente.

Si bien la inclusión de mujeres es fundamental, la transversalización es algo más, que aumentar la participación de las mujeres. Implica incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los varones en los diseños y acciones de las políticas públicas.

Esto, obviamente es muy diferente a las acciones tendientes a lograr que la misma proporción de varones y mujeres participen de un programa o proyecto.

La experiencia demuestra que la mera participación igualitaria no garantiza el logro de la equidad de género.

Esto no significa que la incorporación numérica no represente un avance importante, pero desde la perspectiva de género el objetivo es alcanzar la equidad.

Apuntamos a que tanto mujeres como varones logren la meta propuesta.

Ej.: en el marco de los programas del Ministerio un porcentaje importante de mujeres fueron capacitadas en mecánica, una actividad tradicionalmente masculina. Esto puede interpretarse como un avance, y de hecho lo es en algunos aspectos.

Sin embargo, a partir de la evaluación de estas acciones surgen algunos matices interesantes. Cuando se indaga a los empleadores acerca de la motivación para la contratación de estas mujeres en estaciones de servicio, la respuesta es que les interesa que ellas reciban a las mujeres que traen sus coches a reparar. Lo cual, obviamente, no es nuestro objetivo.

Transversalizar es, entonces, reconocer que varones y mujeres no tenemos las mismas posibilidades en el mercado de trabajo.

Implica considerar y hacer visibles las particularidades y especificidades que hacen diferentes a la situación de mujeres y varones. Por ello es importante que las acciones contemplen en el diagnóstico aquellas situaciones donde la diferencia se pone de manifiesto a fin de intervenir para que las mismas no devengan en desigualdades y para potenciar los mecanismos que impidan su perpetuación.

Un dato relevante, que constituye un alerta, es el que se desprende de un trabajo realizado en el marco de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, donde se evidencia que en un contexto de mejoras en el mercado de trabajo, la tasa de desempleo femenino se redujo menos que la de los varones, que se mantuvo la brecha salarial y se detuvo el proceso de feminización del empleo registrado, como resultado de un mayor crecimiento en las tasas de empleo en las ramas tradicionalmente masculinas.

Otro estudio de la Subsecretaría mencionada muestra que es muy bajo el porcentaje de empresas que se hacen cargo de las guarderías para los hijos de las trabajadoras/es, ya sea disponiendo de un lugar en el establecimiento o pagando un servicio externo.

Esto nos remite a la situación de desvalorización de lo femenino y de la mujer en contraposición a la valorización de lo masculino y del varón que surge de un proceso sociocultural patriarcal que se ubica en abierta contradicción con el principio democrático de equidad indispensable para el logro de una sociedad más justa e incluyente.

Brindar un trato igualitario, sin advertir las desigualdades existentes no permite alcanzar metas igualitarias, por el contrario puede contribuir a perpetuar las condiciones de desigualdad iniciales. Por ello, es indispensable contar con herramientas adecuadas para hacer visibles las relaciones diferenciales y discriminatorias.

### Conjunto de ejes analíticos

1. Considerar que el grupo de población sobre el que trabajamos, está compuesto, por dos particulares que tienen características diferentes.

2. Ver la forma en que varones y mujeres articulan de manera diferencial su vida pública y su vida privada, lo que nos permitirá reconocer sus particularidades y proponer acciones específicas.

3. Considerar la forma que asume la división sexual del trabajo que para las mujeres se traduce en:

- Una menor (o a veces nula) autonomía económica
- Naturalización de la doble jornada
- Diferencias salariales
- Acceso a puestos de menor jerarquía
- Desigual ejercicio de las responsabilidades familiares

### Las políticas en la actualidad

El enfoque descripto constituye el marco a partir del cual se desarrollan las acciones y políticas que pasaremos a describir a continuación, con una breve referencia a los antecedentes de las mismas que constituyen una experiencia importante en términos de desarrollo de instrumentos y formación de los recursos humanos en temas vinculados a la perspectiva de género.

a) Antecedentes: Programas y acciones de promoción de las mujeres en el trabajo.

PIOME: En el marco del primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1993-1994), se desarrolló el Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo (PIOME), el que surgió de la acción coordinada de dos áreas de gobierno: el Consejo Nacional de la Mujer y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

El Programa se proponía dar cumplimiento a los compromisos asumidos por la Nación en materia de eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en particular en el campo del empleo y la formación profesional (Art.11, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer)

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES. 1995-1999: refuerza la propuesta de acciones para lograr los objetivos propuestos.

En el período 1993-1996, el CNM, realizó las siguientes intervenciones:

Elaboración del Sub-Programa Servicios de Orientación Laboral para Mujeres (SOLAM), y desarrollo de tres experiencias piloto en las provincias de Misiones, Jujuy y Santa Fe y del Sub-Programa “Viveros de Empresas de Mujeres” dirigido a promover la creación de empleos de carácter asociativo y generar espacios para planificar y desarrollar proyectos de microemprendimientos productivos gerenciados por mujeres (año 1994).

En los dos Planes de Igualdad de Oportunidades también se reconoce la necesidad de impulsar la participación equitativa de mujeres y varones en el desarrollo económico y social, por lo que se crea el Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Desarrollo Económico que



tiene como Objetivo General asegurar que las decisiones, las responsabilidades y los beneficios del desarrollo económico se distribuyan equitativamente entre varones y mujeres.

## PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE VARONES Y MUJERES EN EL MUNDO LABORAL:

En el año 1998, se firmó el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 254/98, que aprobó el “Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral”. Este Plan tenía como objetivo que el CNM y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, acordaran acciones a fin de promover la igualdad de oportunidades y de trato

Este Decreto fue incorporado como parte integrante del Pacto Federal del Trabajo, compromiso asumido entre la Nación, las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires a efectos de trabajar en conjunto y coordinadamente para mejorar la calidad del trabajo y prestando especial atención a los sectores de menores recursos.

**PROGRAMA JEFAS Y JEFES DE HOGAR:** Convenio marco celebrado entre el Consejo Nacional de la Mujer y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Protocolo Adicional en relación al Programa Jefes y Jefas de Hogar

Se firmó el 8 de marzo de 2002. Tiene como uno de sus objetivos crear un ámbito específico de ambas partes para el diseño del Programa a ejecutar durante dicho año, y la incorporación del Consejo Nacional de la Mujer, de las Areas Mujer Provinciales y de las Areas Mujer Municipales, en los Consejos Consultivos Provinciales y de la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, así como apoyar el criterio de promover la capacitación en tanto la misma facilite la promoción e inserción laboral de las mujeres en la comunidad.

**FORMUJER.** (Programa de Fortalecimiento para la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos)

Entre los años 2000 y 2004 se diseñó y gestionó el Programa FORMUJER desde el Ministerio de Trabajo de Argentina.

Por iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo – Fondo Multilateral de Inversiones y de CINTERFOR de OIT, se ejecutó en la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de Argentina. Pensada como una iniciativa en favor de la equidad de género, a partir de reconocer una vez más la persistente desigualdad que mostraba nuestra región en perjuicio de las mujeres de hogares de bajos ingresos, el proyecto confió en la formación para el trabajo y en su potencial para incidir en la modificación de las relaciones de género y clase en el mundo del trabajo y en consecuencia, mejorar las oportunidades de este colectivo de mujeres en relación al empleo y los ingresos.

b) El diálogo social: La experiencia de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades en el Trabajo.

En el Ministerio de Trabajo se creó en el año 1998 , la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidad entre varones y mujeres en el mundo del trabajo (CTIO), un ámbito de diálogo sobre temas de género entre los actores sociales para consensuar una agenda pública para la instalación y sensibilización acerca de los mismos. Asimismo la CTIO ha contribuido al avance en la institucionalización de los espacios de de políticas de género, promoviendo la creación de Comisiones tripartitas provinciales y municipales.

c) La transversalización: Acciones de la Coordinación de Equidad de Género

La puesta en marcha de acciones en el marco de este enfoque transversal se realizó a partir de dos líneas de trabajo:

Por un lado, la presentación del área y difusión de sus objetivos y acciones. En esta línea se inscriben la elaboración de materiales de difusión y de capacitación y la realización de eventos y participación en actividades desarrolladas por las áreas técnicas del Ministerio a fin de identificar y promover acciones conjuntas.

Por otro lado, seleccionar algunas áreas en función del impacto de sus acciones en aspectos constitutivos de las relaciones de género o por sus implicancias en la reflexión, análisis, y negociación de condiciones que favorezcan la equidad en el mundo del trabajo. Esta selección de acciones tiene por objetivo el desarrollo de experiencias concretas que permitan la demostración y replicación de las mismas y el inicio de las acciones tendientes a la transversalización.

En esta línea se encuentran las experiencias desarrolladas en la esfera de formación profesional y en la negociación colectiva.

#### d) Convenios Colectivos de trabajo:

Objetivo: Incluir la perspectiva de género en cláusulas de los convenios colectivos de trabajo  
Seminario sobre nuevos contenidos de la negociación colectiva, con representantes del sector empresarial y sindical de diferentes actividades y empresas (telefónicos, Petroleros, Metalúrgicos, comunicación, etc.)

Se realizó una publicación con los contenidos promovidos y las conclusiones arribadas a partir de la opinión de los actores.

Actualmente y desde la CEGIOT, se está trabajando con TELEFE, UOM y Sindicato de Municipales de Rosario.

#### o Formación para mujeres. Programa “Nuevos oficios para mujeres”

Objetivo: Diversificar la oferta de formación para mujeres a fin de ampliar sus posibilidades de inserción laboral a partir de la incorporación de saberes y competencias “no tradicionales” para el género.

Se realizó una experiencia piloto en capacitación de mujeres en manejo de máquinas viales y mecánica ligera y en instalación sanitaria en la Provincia de Chaco. Su ejecución permitió elaborar, probar y ajustar instrumentos y dispositivos institucionales que permitieran el fortalecimiento y acompañamiento de las participantes en el inicio de nuevas trayectorias laborales desde una perspectiva de género con el objetivo de fortalecer y consolidar la inserción laboral en las nuevas ocupaciones.

A partir de esta experiencia se creó el programa NUEVOS OFICIOS PARA MUJERES, en el ámbito de la Secretaría de Empleo, con el asesoramiento y participación de la Coordinación en el diseño, ejecución y evaluación

#### Otras acciones desarrolladas

#### o Red de Servicios Públicos de empleo

Objetivo: Promover la incorporación de la perspectiva de género en la gestión de la Red de Servicios Públicos de empleo.

Participación en actividades de sensibilización realizadas en el marco del Programa BIRF actualmente en ejecución en la Secretaría de Empleo. Se programaron acciones en 5 Municipios: Ituzaingó (Conurbano, Pcia. De Buenos Aires), Gral Pueyrredon (Pcia. de Buenos Aires), Santa Lucia (Pcia de San Juan), Gral Roca (Pcia. De Rio Negro), Curuzú Cuatiá (Pcia. de Corrientes)

#### o Legislación

Objetivo: Promover la equidad de género en las propuestas legislativas, en particular en la Ley de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales y en el tema de las Responsabilidades familiares en la reforma de la Ley de Contrato de Trabajo.

En tal sentido se avanzó en el relevamiento de antecedentes normativos y de experiencia internacional en la materia.

Se elaboraron propuestas para incluir en los diversos proyectos de reforma elaborados en el Parlamento pero que aún no han sido tratados.

Asimismo se elaboraron propuestas a incluir en la Reglamentación de la Ley de Violencia en lo atinente al desarrollo de los mecanismos para fortalecer las acciones previstas en el campo laboral.

### Estrategias futuras y planificación de acciones

#### o Convenios Colectivos de trabajo

- Promoción de la perspectiva de género con el sector empresario
- Relevamiento de los CCT vigentes.
- Identificación de aspectos a incorporar en las cláusulas
- Sensibilización con actores involucrados
- Desarrollo de talleres para delegados/as y trabajadores/as

#### o Discriminación laboral indirecta por razones de género

- Formar y sensibilizar al cuerpo de inspectores tanto de nivel nacional como de las provincias
- Conformar acuerdos entre el Ministerio de Trabajo y las áreas de trabajo provinciales.
- Elaborar instrumento de relevamiento
- Realizar un diagnóstico de la discriminación laboral por cuestiones de género directa e indirecta identificando aspectos a tener en cuenta para el diseño de políticas hacia el sector.
- Sistematizar la información relevada
- Elaborar propuestas pertinentes

#### o Red de Servicios Públicos de Empleo

- Realizar un diagnóstico de las acciones con perspectiva de género de los actores partícipes de la Red
- Proponer alternativas para incluir las perspectivas de género en las diversas oficinas de empleo municipales y privadas sin fines de lucro.
- Acompañar a la Secretaría de Empleo en la asistencia a las oficinas de empleo desde una perspectiva de género
- Colaborar en la inclusión de la perspectiva de género en la identificación y convocatoria de los actores partícipes de la Red de servicios de empleo. (Oficinas de empleo municipales, privadas sin fines de lucro y entes colaboradores)
- Articular con la Secretaría de Empleo acciones de asistencia técnica y capacitación para el diseño e implementación de un proyecto institucional con perspectiva de género en las Oficinas de Empleo
- Identificar yacimientos de empleo a fin de promover la inserción laboral de mujeres, en situación de vulnerabilidad y con dificultades de acceso al mercado de trabajo.
- Realizar un diagnóstico de la situación de las alternativas locales de colocación de las mujeres, teniendo en cuenta el ajuste a los perfiles demandados.
- Definir plan de acción conjunto con la Secretaría de Empleo y cada oficina de empleo Municipal.

#### o Legislación

- Reuniones periódicas
- Elaboración de aspectos a incorporar en las campañas de difusión

#### o Formación para mujeres

- Relevar y sistematizar la información de las ONG con trayectoria en la inclusión de la perspectiva de género en cada comunidad local
- Proponer proyectos alternativos que impulse a las mujeres de bajos recursos a la capacitación hacia oficios considerados no tradicionalmente femeninos como alternativas para su colocación.
- Identificar la demanda
- Identificar recursos disponibles
- Sensibilización
- Generar proyectos viables en el marco del Programa “Nuevos oficios para mujeres”.
- Evaluar el proceso y realizar el seguimiento

## Conclusiones

La democracia no podrá ser completa y existirá siempre un déficit democrático en el estado y la sociedad mientras mujeres y varones continúen inmersos en una distribución desigual de las posiciones de poder y decisión, del trabajo, el ingreso y el tiempo.

Como hemos señalado, los avances han sido muy significativos, gran parte de los temas que comenzaron siendo de exclusivo tratamiento de los movimientos de mujeres y de políticas específicas, hoy son parte de la agenda pública. Sin embargo, en los países que presentan los mayores avances en cuanto a políticas de promoción de igualdad de oportunidades se comienza a percibir un estancamiento en los avances y un límite de las estrategias y métodos utilizados.

Entre los límites de la política institucional de promoción de la equidad pueden mencionarse, el hecho de que se trata de una política sectorial, concebida e instrumentada por mujeres para mujeres, cuyo objetivo, el empoderamiento de éstas, en muchos casos corre el riesgo de definir a las mujeres como deficitarias, lo que en definitiva las convierte en “un problema”.

Por ello, resulta necesario involucrar a toda la sociedad en la política de equidad, incluyendo a los varones. El problema ya no es que las mujeres se asocien a los parámetros masculinos, sino centrarse en las relaciones entre ambos para desarticular su estructura y reconfigurarla en base a la equidad.

La división del trabajo entre los géneros fue un modelo sumamente funcional a la sociedad industrial del siglo XIX. Hoy ya no lo es. La disolución de las formas de vida tradicionales, el desarrollo de las tecnologías de la información, el desempleo estructural masivo y las nuevas formas de trabajo han modificado la organización social planteando nuevos problemas para hombres y mujeres.

Para dar respuesta a estas realidades y situaciones se proponen nuevos modelos de análisis e intervención con el objeto de contribuir al diseño de una política de equidad dirigida a toda la sociedad que debe tener cabida en todas las dependencias y en todos los campos políticos.

El Mainstreaming o transversalización es el nuevo modelo adoptado por la Comisión Europea e implica la incorporación de la perspectiva de género a todos los campos y niveles de la política. Esto quiere decir que se debe preguntar en cada caso que efectos tienen las medidas sobre los hombres y sobre las mujeres y si contribuyen y de que manera a la meta de la equidad y de la igualdad de oportunidades de los géneros.

Este es el enfoque adoptado para la política laboral, priorizando en primera instancia todas aquellas medidas legislativas y de acción, tendientes a alcanzar la corresponsabilidad de mujeres y varones en la vida familiar removiendo así una de las principales barreras de las mujeres para el desarrollo de su trayectoria laboral.

Al mismo tiempo la propuesta contempla trabajar en la eliminación de los estereotipos de género

que determinan la segregación vertical y horizontal, analizando sectores y puestos de trabajo de menor reconocimiento social y económico.

Por último generar un espacio de trabajo para la sensibilización y concientización de los actores sociales, empresarios y sindicatos, en la promoción de derechos laborales.

Algunas de estas acciones implican innovaciones novedosas como por ej, las licencias parentales, tanto en el campo legal como en el de los convenios colectivos, promoviendo nuevos contenidos de negociación y la reconfiguración de la vida laboral en función de la conciliación de espacios.

La estrategia de política transversal es un camino a construir paso a paso en la distintas etapas de, ejecución, monitoreo y evaluación de la políticas. Para que esta práctica se instale y sea sustentable debe realizarse a partir de la negociación y el consenso de los actores sociales. Esto implica la propuesta de un cambio en la sociedad que supera el ámbito laboral y necesariamente conlleva a la articulación con otras políticas públicas.

Mientras tanto no es posible prescindir de las políticas de promoción y fortalecimiento de las mujeres sobre todo considerando que en el ámbito laboral, como en todos, la población femenina sujeto de las políticas de promoción no es homogénea, no existe una categoría “mujer” y por tanto se requieren acciones específicas para cada grupo de población según su edad, nivel de instrucción o formación profesional alcanzado, su grupo étnico de pertenencia, valorando también los casos reiterados en los que las mujeres sufren situaciones de doble o triple discriminación.

La equidad parece ser el rasgo orientador y deseable de las sociedades y organizaciones de hoy ya que promueven la integración y el desarrollo personal y social de grupos y personas con pluralidad de identidades sin perder, por el contrario afirmando, las diferencias que las constituyen.

Esta necesidad de reconocimiento de las particularidades abarca todos los planos y constituyen una verdadera transformación cultural y social. En el plano de las relaciones de género los cambios tienen un verdadero impacto en su base estructural. La diversidad sexual y los nuevos modelos familiares, dan cuenta de esto.

A partir del respeto, de la defensa y el ejercicio de nuestros derechos y de la ampliación de los mismos hacia todos y todas, se podrán generar nuevos vínculos, que impliquen la construcción de una nueva ética que incluya las diferencias y que permita profundizar la democracia.

Bibliografía consultada:

- o Birgin Haydeé, De la certeza a la incertidumbre, Revista “Especial/Fempres: Feminismos fin de siglo. 1999
- o Gomariz Enrique, Meentzen Angela, Sobre la propuesta de la democracia de género, introducción al libro “Democracia de género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI. 2000.
- o Barahona Manuel Antonio, Derechos humanos, sistema político y mentalidades. En torno a la perspectiva de la democracia de género. 2000.
- o Tomada, Carlos. La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras.
- o CEPAL (2000ª). El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del Siglo XXI. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo, N° 27.

## **Introducción**

En los últimos años América Latina, y la Argentina en particular, han experimentado un fuerte proceso de extranjerización productiva como resultado de los crecientes flujos de inversión extranjera directa. Esta condición, derivada de la profundización de la globalización de la producción y el comercio de bienes y servicios, ha convertido a las Empresas Multinacionales (EMNs) en agentes con fuerte incidencia en las economías regional y nacional. Una vasta literatura internacional ha dado cuenta de las modificaciones que las EMNs introducen en las relaciones laborales de los países de instalación con el fin de homogeneizar las prácticas de relaciones laborales a nivel mundial, cuyo impacto recae sobre las instituciones y lógicas regulatorias de los países en los que operan. Los procesos de descentralización de la negociación colectiva, el privilegio de modalidades de gestión inspiradas en el capital humano, la individualización de las relaciones laborales y de prácticas que erosionan los canales que ligán a los representantes sindicales con las bases en los espacios de trabajo son testimonios de ese proceso (Gunnigle et al 2007; Edwards et al, 2007; Pulignano, 2006).

El objetivo del presente trabajo es analizar la extensión de las prácticas sindicales en las EMN, atendiendo a los lazos que tejen las organizaciones sindicales que actúan en las EMN instaladas en la Argentina con los representantes gremiales de otras filiales para consensuar una estrategia global o regional que tenga por objetivo proteger los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y avanzar así hacia la democratización de los espacios de trabajo, frente al avance de la dinámica fragmentadora que imponen esos agentes económicos. Para ello se intenta dar cuenta de las prácticas de las relaciones laborales que promueven las EMNs, las diferentes estrategias sindicales para enfrentar esas prácticas y los alcances y limitaciones que éstas han tenido. En este sentido, nos interesa indagar sobre las propuestas desarrolladas al interior de las EMNs y el desenvolvimiento de estrategias tendientes a establecer políticas gremiales que atraviesen las instancias nacionales<sup>3</sup>.

Para ello se parte de un análisis que combina técnicas cuantitativas y cualitativas para discernir las formas de vinculación existentes entre filiales de las EMN. Este estudio toma como fuente algunos datos de la Encuesta a Empresas Multinacionales que operan en Argentina (2006-2008), realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social durante el año 2009. Asimismo, el análisis se complementa con entrevistas a informantes clave del mundo sindical, entre ellos, dirigentes y delegados gremiales las EMN.

Partimos de las siguientes preguntas para el desarrollo del trabajo: ¿Qué cambios se produjeron en las estrategias de las EMNs con respecto a las relaciones laborales? ¿Cuáles fueron los efectos de las mismas? ¿Qué estrategias llevaron adelante los sindicatos en el nivel de la planta para enfrentar las estrategias empresarias? ¿Qué efectos tuvieron esas estrategias en las EMNs?

\* Este trabajo se basa en información resultante del Estudio a firmas multinacionales en la Argentina (2006-2008) desarrollado por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y dirigido por la Lic. Marta Novick (CONICET/UNGS/MTESS). El estudio se integra igualmente en el proyecto internacional INTREPID: 'Investigation of Transnationals' Employment Practices: an International Database. Coordinated surveys of employment practice in MNCs in Argentina, Australia, Canada, Denmark, Mexico, Norway, Spain, and UK.'

1 Sociólogo. Investigador Asistente del CONICET/Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

2 Politóloga. Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

3 En un sentido amplio, se puede entender por relaciones laborales al conjunto de prácticas y reglas que configuran las relaciones (formales e informales) entre los asalariados, los empresarios y el Estado, asumiendo que dichas relaciones están atravesadas por el conflicto resultante de las posiciones asimétricas de los actores involucrados (para una revisión sobre las teorías de las relaciones laborales véase, entre otros, (Artiles, 2003)

En la primera parte de este trabajo se ponen de manifiesto el rol de las EMNs en el marco de la globalización. En la segunda parte, se presentan diferentes perspectivas analíticas que han abordado la problemática en torno a la relación capital trabajo en los últimos años y el impacto de las firmas internacionales en las prácticas de las relaciones laborales. En este mismo apartado se da cuenta de las estrategias empresarias para debilitar las prácticas sindicales. Posteriormente se da cuenta de las lógicas sindicales para enfrentar estos procesos y la dinámica de vinculación entre los representantes gremiales de diferentes países donde la EMN se encuentra instalada.

## **1- Los desafíos de la acción sindical internacional frente a la globalización**

Es usual hallar referencias a la globalización como un término polisémico, siendo por ello objeto de variadas interpretaciones. En términos laxos, la globalización puede ser entendida como un proceso marcado por los crecientes flujos de bienes, servicios, dinero, gente, información y cultura (Held et. al., 1999). Para Martin Albrow (1997), la globalización supone la difusión de prácticas, valores y tecnología que influye mundialmente en la vida de la gente.

Baylos (2001) entiende a la globalización como expresión de un proyecto político de explotación y dominio sin precedentes. La circulación del capital, la regulación de los sistemas productivos, las formas de organización del trabajo y las relaciones laborales, se encuentran enlazados a un proyecto de dominación que cobra diversos nombres, en función de sus diversas manifestaciones y según la mirada que quiera realizarse; desde el muy conocido de desregulación laboral a nivel global como requisito de eficiencia de los mercados, hasta el fundamentalismo monetarista de ciertas instituciones internacionales.

Giddens (2000), en cambio, observa que la globalización se trata más bien de una tendencia que está lejos de ser uniforme, irreversible e inexorable, presentándose como un proceso fragmentado, incompleto, discontinuo, contingente y en muchos sentidos contradictorio.

Asumiendo precisamente la complejidad del tema, Guillén (2001) ha señalado que las investigaciones sobre el fenómeno de la globalización pueden ser clasificadas de acuerdo con la posición asumida respecto de cinco grandes interrogantes. Éstos son: 1) si efectivamente puede hablarse de la existencia de un proceso de ese tipo; 2) si ese proceso conlleva a una convergencia entre los patrones culturales, políticos y económicos de las distintas sociedades; 3) si la globalización erosiona la autoridad del estado-nación; 4) si la globalización es diferente de la modernidad; y finalmente, 5) si estamos ante la conformación de una cultura global.

A lo largo del siglo XX se fue consolidando un sistema de relaciones laborales, anclado en los límites del Estado-nación, motivo por el cual se desarrollaron modelos nacionales de relaciones laborales que, a aun con elementos en común, han tenido sus características propias, reflejando la estructura económica, las tradiciones políticas y las prácticas sindicales de cada país (Hyman, 1981; Hyman, 2001). Estos modelos privilegiaban la negociación colectiva por actividad o rama y de tipo corporativo, donde los ejes centrales de la negociación pasaban por las condiciones de trabajo y los salarios. El desenvolvimiento de la negociación convertía al sindicato en un actor clave en la medida que, en la lógica de funcionamiento de los sistemas nacionales de relaciones laborales representaba los intereses de los trabajadores y obtenían su capacidad de negociación a partir de esa representación y cuyo anclaje principal se encontraba en el piso de la empresa.

La globalización y la competitividad a ella asociada producen transformaciones económicas que erosionan los marcos regulatorios dando lugar a un crecimiento de la flexibilización y la precarización de las condiciones de trabajo que impactan sobre las relaciones laborales y recaen en el actor sindical, provocando una crisis de representación

Bajo el manto de esta crisis y el proceso de globalización, los sindicatos debieron adoptar estrategias

que permitieran reconstituir las formas de representación y a la vez frenar el desarrollo de las estrategias fragmentadoras de las EMN.

Por su parte desde la perspectiva empresarial, fue adquiriendo relevancia la necesidad que las organizaciones sindicales fueran adaptándose a esos cambios, con acciones más cooperativas que confrontativas. Este elemento fue invocado muchas veces por los mismos gobiernos para atraer inversiones y la creación de empleo por parte de las EMNs. De esta forma, en el plano internacional se fue conformando lo que Hodkinson (2001) **denominó como “modelo nacional competitivo” por el cual lo central para los sindicatos es permitir el flujo de inversiones y la generación o mantenimiento del empleo en el plano nacional.**

Este proceso se desarrolló bajo la lógica que, la acción internacional empresarial se basa en relaciones de poder no democráticas y jerárquicas, cuenta con muchos medios materiales, tiene como finalidad la búsqueda del beneficio, y no requiere un proceso de cooperación voluntaria equivalente a la necesaria para la acción colectiva de los trabajadores (Durand, 2007; Peoples y Sugden, 2000). Con ello, las EMN pueden sacar ventaja de las divisiones entre sindicatos de los diferentes países y fomentar la competencia entre los distintos centros productivos de la firma. En este contexto, para los sindicatos puede parecer más importante llegar a acuerdos con las direcciones empresariales de sus centros productivos para asegurar su viabilidad, antes que con los sindicatos de otros países con el fin de ofrecer una estrategia coordinada en el seno de la firma (Antenas, 2008).

La necesidad de trasladar la acción y la presencia sindical a las agregaciones económicas que buscan una unificación de mercados en una región geográfica amplia y que configuran una verdadera dimensión supranacional, requiera por parte de los sindicatos la superación de las divisiones de base nacional y estatal en las que se han construido históricamente (Baylos, 2001).

El internacionalismo sindical y una organización que lo haga posible han sido estrategias extendidamente pregonadas por el movimiento obrero, en consonancia con la dinámica transnacional del modo de producción capitalista. Así, la Primera Internacional celebrada entre sindicalistas, socialistas y anarquistas en 1864, con el auspicio de Marx, Engels y Bakunin, representa sin dudas un hito que desde entonces encontró numerosos y variados intentos por concretar la unidad de los trabajadores.

Asimismo, las interpretaciones que buscan explicar la acción internacional de los sindicatos no son de ningún modo unívocas. Para Logue (1980), por ejemplo, el internacionalismo sindical es significativo allí donde los sindicatos no son capaces de alcanzar sus intereses económicos en el nivel nacional. Por el contrario, desde una posición menos determinista, Busch (1980) afirma que “la actividad sindical internacional es política por naturaleza y está orientada a alcanzar fines que no están normalmente incluidos en el marco de una negociación colectiva; el sindicalismo internacional es la expresión del poder político antes que del económico.”

Hyman (2002) ha señalado que el sindicalismo internacional es esencialmente una construcción de las organizaciones sindicales nacionales, de modo tal que cualquier aproximación a este tema implica una reflexión acerca de si el internacionalismo es esencialmente una extensión de la experiencia nacional o si puede ser considerado un fenómeno social con especificidad propia. El autor considera que el “internacionalismo oficial” ha sido a lo largo de su historia más un fenómeno retórico y un instrumento de la diplomacia que un hecho real, queriendo por ello denotar la escasa influencia del sindicalismo internacional a la hora de incidir de modo decisivo sobre la relación capital-trabajo.

Durante la década del noventa del siglo pasado, bajo el clima del “fin del trabajo”, la pérdida de visibilidad de la protesta sindical, y la emergencia de un ciclo de protestas configurado con el rótulo de la “antiglobalización”, propiciaron interpretaciones que propugnaban una nueva posición del



sindicalismo cercana a otros movimientos sociales como estrategia de acción ante la creciente fragmentación de la clase trabajadora, dando lugar a un nuevo tipo de sindicalismo denominado “sindicalismo de movimiento social” (social movement unionism) (Waterman, 1991; Moody, 1997). En una sintonía próxima está el trabajo de Burawoy (2008) al enfatizar la necesidad de un “nuevo laborismo” que preste atención a los trabajadores de servicios, a los inmigrantes y a los sectores vulnerables.

De acuerdo con Frege and Kelly (2003) una necesaria revitalización de la acción sindical debe pasar por seis estrategias principales referidas a distintas dimensiones: a) reclutamiento de afiliados; b) restructuración organizativa; c) conformación de coaliciones a partir de trabajar conjuntamente con otras organizaciones y movimientos sociales lo que permite no sólo adquirir recursos de poder sino también acceder potenciales militantes y ampliar la agenda de intereses que los sindicatos buscan representar (movimiento anti-globalización, movimiento ecologista, etc.); d) diálogo y negociación con los empleadores a nivel nacional, por sector o en el lugar de trabajo; e) acción política orientada a la obtención de recursos de poder y a incidir sobre legislación laboral o en la regulación de un mercado de trabajo corporativista; por último, f) los vínculos internacionales pueden mejorar el intercambio de información sobre las corporaciones multinacionales, fortaleciendo el poder de negociación colectiva de los sindicatos y facilitando la movilización de los afiliados en distintas campañas. Esos vínculos también pueden fortalecer el poder político sindical a través de los esfuerzos de cabildeo de los espacios sindicales internacionales en el nivel político europeo.

Los comités de empresas europeos han sido una respuesta a estos desafíos del sindicalismo frente a la globalización. Sus orígenes se vinculan con el protagonismo que adquirieron desde los años ochenta las corporaciones multinacionales junto con un fuerte proceso de fusiones de grandes empresas y grupos económicos y segundo, con el avance de la construcción institucional de la unión europea (Benites, 2005). Pero es recién en 1994 cuando se aprueba la Directiva europea 94/45 para los Comités de Empresas Europeos (CEE) con la que se establece el marco legal para la creación y funcionamiento de los mismos. Estos comités han sido una experiencia percibida en términos positivos por algunos y como una institución que todavía no ha logrado alcanzar su máximo potencial, por otros. Son pocos los sindicatos que han aprovechado este canal para trascender sus barreras nacionales y forjar alianzas (Beaupain et al., 2003; Martin and Ross, 2000).

Entre 2002 y 2004 se han establecido comités de empresas en reconocidas firmas multinacionales. Entre ellas cabe destacar los ejemplos de Agfa-gevaert (Bélgica), Banco Bilbao Vizcaya (España), Deutsche Telekom (Alemania), France Telecom (Francia), Ecolab (Holanda), Radisson SAS (Dinamarca) (Hall y Marginson, 2004). Por otro lado, también han surgido excepcionalmente comités mundiales de trabajadores de empresas, como representan los ejemplos de Volkswagen, Daimler-Chrysler y Renault en el sector automotriz. No obstante, un denominador común está presente en los análisis que monitorean el derrotero de estas experiencias, y es que el accionar de estos comités de empresas mundiales sigue reflejando una debilidad en el ámbito de la negociación colectiva (Gollbach y Schulten, 2000; Marginson y Sisson, 2002)

## **2 Las relaciones laborales y la gestión de recursos humanos.**

Los cambios vinculados a la globalización han impactado sobre el actor sindical y sobre el sujeto que encarna su representación. Entre las transformaciones que han incidido en la crisis del sindicalismo pueden destacarse los procesos de mundialización productiva, el pasaje de una economía basada en la industria a otra basada en los servicios, un creciente proceso de femeneización del mercado de trabajo y el desarrollo de nuevas tecnologías, como así también los cambios en la regulación de los mercados de trabajo tendientes a flexibilizar las condiciones de entrada y salida y una creciente informalidad.

La repercusión de estos cambios sobre las organizaciones sindicales se ha manifestado en una pérdida de afiliación, un fenómeno generalizado en muchos países, aunque con grados muy diversos y una crisis de representatividad, en particular entre determinados colectivos de trabajadores, como los precarios, los jóvenes y dificultades para feminizar su composición y, en definitiva, dificultades para reflejar en la propia composición interna la realidad muy heterogénea de la clase trabajadora hoy en día (Miguélez, 1999; Jeffreys, 2000). Además se ha desarrollado una pérdida de influencia socio-política de los sindicatos, y su capacidad de actuar como organizaciones de referencia político-ideológica con peso en cada país, y de su capacidad para influir de forma sustantiva en los procesos de toma de decisiones.

Por otra parte los procesos de individualización en los centros de trabajo han tendido a resquebrajar la relación entre trabajadores y sindicatos dando lugar a la generación de prácticas tendientes a establecer una relación directa entre los asalariados y los empresarios.

El advenimiento de la globalización modificó sustancialmente las relaciones laborales, que se encontraban ancladas en la negociación colectiva, la búsqueda de consensos con el actor sindical intentan ser eliminadas por medio de procesos de individualización de la relación entre los empresarios y trabajadores, intentando a su vez restarle poder a los sindicatos. Se busca de esta manera un mecanismo que permita, al mismo tiempo construir una vinculación directa entre el empleador y el trabajador poniendo énfasis en la empresa como sustrato de afirmación identitaria y con ello generar un consenso, que podemos denominar directo y a la vez, en ese mismo movimiento quitarle andamiaje político a los sindicatos.

De esta forma, si en el régimen el fordista se buscaba obtener el consenso de los trabajadores por medio de las negociaciones y acuerdos con los sindicatos sobre los aspectos de la gestión de la fuerza de trabajo, a medida que el tejido normativo, formal e informal, se densifica, desde ópticas empresariales empieza a extenderse el convencimiento que ese tejido limita en exceso los márgenes de decisión. De ahí se explica la proliferación de iniciativas gerenciales, que persiguen reducir o eliminar la influencia organizativa de los trabajadores en las que consideran sus prerrogativas (Alós Moner, 2008).

Lo que está en el fondo de todo este andamiaje es la búsqueda de superación del conflicto, la búsqueda del abandono de viejas solidaridades tejidas en el marco del espacio de trabajo; es en suma una batalla por la identidad de los trabajadores, por ganar sus mentes. A decir de Linhart, “el proyecto patronal es simple, se trata de poner en práctica todos los medios disponibles para minimizar las fuentes de descontento o, al menos minimizar su expresión. Se busca hacer emerger en la firma relaciones sociales que rompan las lógicas contestatarias y promuevan otras. El objetivo es sustituir relaciones conflictivas, antagónicas, por relaciones sociales más cooperativas, más armoniosas entre la jerarquía, la dirección y los asalariados subalternos” (Linhart, 2002: 58) Con el avance del proceso de globalización y la extensión de las EMN, éstas se convierten en un ámbito de producción de reglas sobre las relaciones de trabajo a nivel global, que se caracteriza por estar emancipada de cualquier coerción de origen estatal y de las obligaciones internacionales que vinculan a los estados y por su carácter esencialmente unilateral (Baylos, 2001).

De esta manera comienzan a difundirse un conjunto de prácticas que suelen englobarse bajo la expresión “gestión de recursos humanos”. En éstas se pretende dar un vuelco a las relaciones laborales tradicionales así como a sus formas de gestión de la mano de obra. Frente al componente colectivo y de clase asociado a la negociación colectiva, la gestión de recursos humanos enfatiza la relación individualizada; frente a la formalización del convenio colectivo y su detallada regulación de condiciones de empleo, la gestión de recursos humanos plantea su gestión informal, individualizada y variable; frente a la estabilidad en el empleo y los mercados internos de trabajo, la gestión de recursos humanos pregonaba una relación contractual contingente; en definitiva, se persigue que los derechos laborales en la empresa sean sustituidos por la concesión o decisión empresarial (Alós

Moner, 2008).

En este mismo sentido Cecilia Montero (1997) sostiene que la gestión de recursos humanos no se basa en la coacción ni requiere de un sistema formal de control y normas, sino que se trata de respetar la subjetividad del agente al mismo tiempo que movilizarla en beneficio de la producción. Para Martínez Lucio y Simpson (1993), el prerequisite de las estrategias empresariales consiste en convertir a la empresa en el punto de referencia central para los trabajadores erosionando las identidades construidas externamente y desplazando a los sindicatos. De esta manera, lo que se intenta realizar es sustituir la solidaridad con los demás trabajadores y ciudadanos por la de la lealtad y colaboración con la empresa. Sin embargo, el intento de erigir a esta y su funcionamiento como elemento central de la identidad del trabajador, puede chocar con la existencia de aspiraciones y expectativas elevadas que resultan contrarias a la evolución económica de la empresa (Martínez Lucio y Simpson, 1993).

En el marco de las lógicas de gestión de recursos humanos, las relaciones entre la empresa y los asalariados aparece como un campo fértil para la cooperación mutua, en la que las organizaciones sindicales tienen poco espacio para intervenir y articularse. Desde este modelo se reclama que los sindicatos sean capaces de adaptarse a este proyecto, amoldando sus prácticas a las nuevas tendencias (Stolovich y Lescano, 1996).

En esta dirección García Calavia sostiene que la cultura de la empresa americana se ha exportado a otras regiones y con ello se abre las puertas a una serie de neologismos como «dirección de recursos humanos», «gestión de calidad total», «implicación del empleado », dando como resultado un lenguaje empresarial que inunda los discursos entretreídos en distintos ámbitos sociales y en el que se redefine a los trabajadores como empleados, ya sean tratados como individuos o equipos, pero no como colectivos organizados con intereses distintos a los de la empresa (García Calavia, 2001).

De esta manera, las innovaciones organizacionales, la descentralización de la negociación colectiva, la utilización de nuevos mecanismos regulatorios, la aplicación de nuevas tecnologías y la gestión de la participación aparecen como instrumentos que buscan incesantemente generar un consentimiento de los trabajadores con la producción, instrumentos utilizados por los gerentes para romper con el pasado, para promover una nueva empresa (Linhart, 1997).

### **3- La representación sindical en las EMN en Argentina**

En el proceso de la globalización, las EMNs son centrales ya que éstas pueden establecer estrategias de integración, producción y organización a nivel internacional e influir decididamente sobre las políticas nacionales, al tiempo que imponer lógicas de gestión en sus filiales que tienden a erosionar las condiciones que hacen posible las solidaridades e identidades en las que se apoyan los sindicatos.

Al dirigir la mirada a la región, y específicamente a la Argentina, la inversión extranjera directa (IED) ha tenido una larga historia de influencia sobre las economías. A fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la IED se concentró principalmente en el sector ferroviario, frigoríficos y otros servicios públicos. A fines de la década del 50 se constató un fuerte flujo de IED en la industria, y en los sectores automotriz y químico-petroquímico. Durante los años noventa, los flujos de IED estuvieron asociados fuertemente al proceso de privatizaciones y concesiones al sector privado. Finalmente, después de la crisis de 2001-2002, y sobre todo desde 2003, se abre una nueva etapa de flujos de IED hacia el país. Desde ese último año, los países en desarrollo experimentaron un crecimiento de los flujos de IED provenientes de los países desarrollados que se explica por el crecimiento de la actividad económica mundial, el aumento de los precios de los productos básicos y otras condiciones

favorables de los mercados financieros internacionales. Este crecimiento de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo se extendió hasta el año 2008, momento en que se manifestó la crisis económica en las principales economías mundiales (UNCTAD, 2008).

Los principales análisis sobre la IED en la Argentina y la región destacan las estrategias desplegadas por las EMN se orientan fundamentalmente a la explotación de recursos naturales, y a la búsqueda de acceso al mercado nacional o regional. Así, la búsqueda de eficiencia exportadora tiene un escaso peso en este tipo de inversiones, mostrando además una integración débil en la cadena global de valor (López y Chudnovsky, 2001).

En este contexto, los estudios sobre la representación sindical en firmas multinacionales que operan en la Argentina son escasos. No obstante, algunos acercamientos cualitativos han puesto en evidencia los serios obstáculos que se advierten en esas firmas para la construcción de solidaridades colectivas y la acción sindical, ante la constatación de distintos dispositivos de gestión y control de recursos humanos orientados a diluir la representación de los trabajadores en los lugares de trabajo. Específicamente, a partir de un estudio de caso sobre la firma norteamericana Wal Mart, Abal Medina (2007) muestra los modos de subjetivización que subyacen a los dispositivos de poder puestos en práctica por la firma, por medio de lo que la autora llama “el destierro de la alteridad”. Complejos mecanismos de control y disciplinamiento (visibles e invisibles) se combinan con estrategias de gestión que buscan simultáneamente una homogeneización discursiva del personal –para Wal Mart todos su empleados son considerados como “asociados”- y diferenciación por medio de la jerarquización de los trabajadores (jerárquico, temporales, permanentes, etc.). A esto se suma un proceso de selección de personal con un acentuado sesgo anti-sindical que se traduce en la incorporación de trabajadores, en su mayoría jóvenes, sin trayectoria sindical y/ o militancia política.

El caso de la firma Wal Mart resulta paradigmático y sus prácticas anti-sindicales son usualmente aludidas por los representantes gremiales. De las opiniones que se recogieron para este estudio surgió no sólo la influencia que tiene el origen de la compañía (capital norteamericano) para entender la resistencia empresarial frente a la representación de los trabajadores, sino también la trayectoria y ascendiente de las organizaciones sindicales en los escenarios nacionales como un elemento que las EMN evalúan en sus estrategias de políticas de relaciones laborales. De este modo, el hecho de que después de un largo tiempo de confrontación con los directivos de Wal Mart, los trabajadores hayan podido organizarse en esa firma –situación que se da en países como Chile, Brasil, Argentina- representa para algunos un signo del tipo de acción sindical que se configura en cada país.

Recientemente, Palomino (2009) ha dado cuenta de la debilidad de la representación gremial en las firmas de capital norteamericano a partir del conflicto sucedido en la Argentina con la empresa de alimentos Kraft Food. Si bien ese conflicto no manifestó exclusivamente un enfrentamiento entre el capital y el trabajo, sino que se combinó con disputas intrasindicales –expresadas en el choque entre la comisión interna de delegados y el sindicato de rama con personería gremial- asomaron igualmente rasgos de un modo de gestión de las relaciones laborales que ha demostrado claras resistencias al actor sindical. De acuerdo con el mismo autor, esas resistencias se han traducido en situaciones extremas en las que el camino seguido por las firmas ha sido la decisión de deslocalización de plantas con el objetivo de instalarse en áreas con baja sindicalización. Así, se pone en evidencia una dificultad de adaptación al sistema de relaciones laborales local, cuyo indicador para el caso de firmas norteamericanas está dado por el hecho de sólo la mitad de ese origen cuenta con delegados sindicales en sus establecimientos de Argentina, en comparación con los dos tercios de las multinacionales de otro origen, que sí tienen delegados sindicales (Palomino, 2009)<sup>4</sup>.

---

4 Encuesta a firmas multinacionales en la Argentina. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2009 (En realización).

Estas resistencias cobran mayor notoriedad en un clima político que Palomino denomina como de “retorno de las relaciones laborales”, que se inicia en 2003, tras una década del noventa en la que predominó un modelo basado en la “gestión de Recursos Humanos” con una impronta individualizante y tendiente a opacar el conflicto capital-trabajo. La etapa que se inicia tras la crisis de 2001, por el contrario, se caracteriza por una revitalización sindical, por el crecimiento económico y del empleo, el fortalecimiento de la negociación colectiva, el aumento del número de afiliados y de la tasa de sindicalización, la que ascendió en 2008 al 38% del empleo registrado privado (Palomino, 2009).

Las prácticas laborales atribuidas a las firmas de capital norteamericanos no son sin embargo extendibles al conjunto de las multinacionales. Las empresas de capitales mayoritariamente latinoamericanos –o multilatinas, como se las denomina frecuentemente-, son percibidas como firmas con una mayor aceptación de la cultura sindical de los países en los que instalan sus filiales, sin que esto sea tomado como un sinónimo de ausencia de conflicto laboral o del ejercicio de políticas hacia los sindicatos idénticas, independientemente del contexto nacional.

Frente al creciente papel que juegan las EMN en la región, se han producido experiencias interesantes de coordinación sindical más allá de las fronteras nacionales. Una de esas experiencias tiene que ver con el MERCOSUR y el espacio abierto allí a los sindicatos en el Subgrupo de Trabajo N° 10, denominado Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. Aún cuando la debilidad institucional no ha convertido a este espacio de composición tripartita (gobierno, empleadores y sindicatos) en una instancia decisiva, su potencialidad en términos de integración de los representantes sindicales del Cono Sur no deja de ser alta.

Otro ejemplo de coordinación internacional es el que se plantea a nivel de las organizaciones sectoriales. Esto es, sindicatos nacionales de rama de actividad que integran federaciones sindicales internacionales, cuyas fundaciones se remontan a fines del siglo XIX y comienzos del XX, como es el caso de los trabajadores del transporte (1896), de la alimentación (1920) o de periodistas (1926). A su vez, estas organizaciones participan de redes más amplias como la agrupación Global Unions, que tiene por principal objetivo la cooperación internacional para la reivindicación y protección de los derechos de los trabajadores. Desde el año 2007 Global Unions cuenta con un consejo en el que están representadas no sólo las 11 federaciones sindicales internacionales que son miembros, sino también la CSI (confederación sindical internacional) y la comisión sindical consultiva ante la OCDE (TUAC-CSC); tratándose en estos dos últimos casos de organizaciones que reúnen confederaciones de trabajadores nacionales<sup>5</sup>.

---

5 La CSI surgió en noviembre de 2006 a partir de la fusión de la confederación de tendencia socialista CIOSL y la social-cristiana CMT. Las dos centrales argentinas (CGT y CTA) integran dicha organización. La TUAC-CSC está conformada por confederaciones nacionales europeas y constituye la comisión consultiva ante la OCDE).

**Cuadro 1. Confederaciones y federaciones internacionales sectoriales integradas a Global Unions**

| <i>Sigla de la organización</i> | <i>Confederaciones y federaciones internacionales por sector de actividad que integran Global Unions</i>  |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ICM                             | Internacional de trabajadores de la Construcción y la Madera                                              |
| ICEM                            | Federación Internacional de Sindicatos de la Química                                                      |
| FIP                             | Federación Internacional de Periodistas                                                                   |
| FITIM                           | Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas                                   |
| ITF                             | Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte                                               |
| UITA                            | Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, agrícolas, hoteles, restaurantes, tabaco y afines |
| ISP                             | Internacional de trabajadores del sector público                                                          |
| FITTVC                          | Federación Internacional de Trabajadores Textiles, vestuario y cuero                                      |
| IE                              | Federación Internacional de Trabajadores de la Educación                                                  |
| CSI                             | Confederación Sindical Internacional                                                                      |
| TUAC-CSC                        | Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE                                                                 |
| UNI                             | Federación internacional de trabajadores de comercio, servicios, comunicaciones y gráficos                |
| AIAE                            | Alianza Internacional de las Artes y el Espectáculo                                                       |

Fuente: <http://www.global-unions.org>

La participación de sindicatos argentinos en federaciones internacionales no es una faceta novedosa de éstos y está muy extendida. Así como la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) está adherida a la IE; la Federación de Empleados de Comercio (FAECyS), la Asociación Bancaria, la Federación Gráfica Argentina, FOECyT, FOETRA, entre otras, integran la UNI.<sup>6</sup>

La Red UNI (Union Network International) fue fundada el 1 de enero de 2000 a partir de la iniciativa de cuatro federaciones internacionales de trabajadores: la Internacional de Comunicaciones, el Sindicato Internacional de Empleados de Servicios, la Federación Gráfica Internacional y la Federación Internacional de Medios de Comunicación y del Espectáculo.

UNI se presenta como un sindicato global que reúne federaciones y uniones nacionales de los sectores de comercio, servicios, telecomunicaciones, correos, gráficos, medios de comunicación y espectáculos. El principal mecanismo por medio del cual busca operar esta organización es el acuerdo marco global y las EMN son uno de los principales objetivos hacia los que dirige sus estrategias. Los acuerdos con EMN establecen criterios básicos respecto a la actividad sindical y los derechos fundamentales de los trabajadores, con la finalidad de constituir herramientas para los sindicatos nacionales a la hora de negociar en sus respectivos territorios. Una debilidad de estos acuerdos consiste en el carácter general y enunciativo de sus cláusulas, al tiempo que una revelan baja incidencia en la determinación de condiciones laborales clave: salarios, protección de los trabajadores, productividad, organización del trabajo, etc.

Respecto del rol que tiene el internacionalismo sindical en el proceso de profundización de la globalización desatado en las últimas décadas, son ilustrativas las palabras del presidente de UNI Américas y secretario de Asuntos Internacionales de FAECyS, Rubén Cortina:

<sup>6</sup> En la Argentina hay un total de veinticinco sindicatos integrados a la red UNI.

*“Hubo una etapa histórica del movimiento sindical en el que existía el sindicato global y no existían los sindicatos nacionales (...) La primera etapa del movimiento sindical se da a la par de los primeros pasos del Estado nación, pero las estructuras soberanas para construir movimientos sociales o referencias sociales nacionales eran muy débiles y teníamos un movimiento obrero, no digamos globalizado, pero sí mundializado. (...) Cuando las clases trabajadoras empiezan a tener más identificación con lo nacional (...) entonces las organizaciones sindicales nacionales pasan a tener un juego mayor por sobre las internacionales; y las internacionales, sin desaparecer quedan en un lugar medio simbólico. (...) Cuando viene todo este fenómeno de los '80 y '90, del cambio, de la globalización del capital, los sindicatos, ahora llamados sindicatos globales, empiezan a jugar un rol más activo, y diré que tienen componentes simbólicos sin duda, porque los movimientos que se juegan alrededor tienen que ver con solidaridades internacionales,. Pero el concepto de solidaridad también va cambiando. Entonces los sindicatos globales tienen una solidaridad que antes que simbólica, es una solidaridad de gestión sindical en la medida que el sindicato global va a buscar la negociación colectiva, cosa que antes no hacía la federación internacional. En la década del '80 empiezan a aparecer las primeras coordinaciones internacionales de nuevo tipo, firmándose el primer acuerdo con Nestlé. Aparece ahora la gestión sindical internacional, entonces vos tenés al movimiento sindical sentado en la misma mesa con las instituciones financieras internacionales, en la mesa de la OMC para defender un comercio justo, no asimétrico y las cuestiones vinculadas al empleo nacional.”*

Hasta el momento UNI ha firmado un número de treinta acuerdos marco globales con firmas multinacionales, promoviendo en paralelo la comunicación y vinculación entre representantes de los trabajadores de distintas filiales de una misma multinacional. Un ejemplo son los encuentros y proyecciones que desarrollan los representantes sindicales de filiales de la empresa norteamericana Kimberly Clark con el objetivo de conformar un sindicato global, en donde UNI actúa como un intermediario. Asimismo, respecto de la relevancia de los acuerdos marco globales para la acción sindical frente a las multinacionales, así como de otras experiencias de organización internacional al estilo de los comités de empresas europeos, Cortina señala que:

*“Los acuerdos marco globales son acuerdos mínimos; contienen el compromiso de la empresa de cumplir con las normas fundamentales de la OIT, alguna cosa vinculada con algo social, con la higiene y seguridad, con la capacitación. El acuerdo marco global, al igual que el convenio hace cien años es una herramienta organizativa que secundada por una buena organización sindical y un nivel de diálogo relativamente importante, y un poco de viveza e inteligencia, le podés sacar rédito desde un punto de vista concreto, pero es una herramienta política que te permite organizar, juntar a los trabajadores, hacer campaña, ese es el término del convenio colectivo de antes, y lo que es hoy el acuerdo marco global, o al menos lo que dicen los acuerdos marco globales ya firmados”. (...) Los comités de empresas europeos, instituidos por directiva de la Unión Europea son una suerte de sucedáneos de lo que nosotros pretendemos que sean las redes sindicales globales, pero están mucho más institucionalizadas que éstas. Son ámbitos muy importantes que generalmente tratan sobre temas de derecho de información, de consulta, niveles de empleo de la empresa; porque funcional el comité de empresa por un lado, pero al mismo tiempo está el convenio colectivo que es el arma de los sindicatos. Lo que pasa es que la mayoría de los miembros del comité son de los sindicatos que tienen convenio colectivo”.*



En la región, UNI avanzó en la construcción de una alianza de representantes sindicales de la firma chilena CENCOSUD, controladora de las cadenas Easy, Jumbo, Disco y Plaza Vea, entre otras. Un dato interesante sobre este punto, es que la participación en esta construcción de redes por parte de representantes sindicales que actúan en los lugares de trabajo no adquiere las mismas características en todos los países, aún cuando se trata de una firma que actúa exclusivamente en la región. Las distancias entre modelos sindicales nacionales pueden obstaculizar o facilitar esa participación, siendo decisivos los alcances de la protección y las garantías legales con las que cuentan los representantes sindicales y la estructura sindical que predomina en cada escenario nacional. Un sindicalismo fundamentalmente de empresa, como lo testimonia el caso chileno, complejiza la integración a redes internacionales debido a la compleja tarea de procesar y construir acuerdos, en primera instancia nacionales, ante una representación de los trabajadores marcadamente fragmentada, promovida además por una regulación estatal que admite la formación de sindicatos con un bajo número de trabajadores representados y con atribuciones para negociar colectivamente.

## Cuadro 2. Acuerdos globales firmados por UNI

| Lista de firmas multinacionales que cuentan con acuerdos globales con la Red UNI |                   |                  |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|
| Ability                                                                          | H&M               | Telefónica       |
| Adecco                                                                           | Icomon            | Telecom Portugal |
| Allianz                                                                          | ISS               | Quebecor         |
| Barclays Africa                                                                  | Kelly Services    | Randstad         |
| Carrefour                                                                        | Manpower          | Securitas        |
| Danske Bank                                                                      | Metro             | Skandia          |
| Elanders                                                                         | NAG               | Takashimava      |
| Euradius                                                                         | Nampak            | UPU              |
| G4S                                                                              | Nordea            | USG People       |
| Falck                                                                            | Olympia flexgroup |                  |
| France Telecom                                                                   | OTE               |                  |

Fuente: Union Network International (2010). Disponible en <http://www.uniglobalunion.org>

A partir de algunos resultados arrojados por la una encuesta a 219 firmas multinacionales instaladas en la Argentina, realizada durante el año 2009 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, se ha podido observar por un lado, una alta participación sindical en los lugares de trabajo, pero también una situación de mayor debilidad en los que se refiere a la vinculación e integración de los representantes sindicales. Para analizar estas vinculaciones entre representantes prestamos atención a tres niveles en los que pueden surgir los lazos mencionados: a) vinculación entre representantes de establecimientos de la misma filial en la Argentina; b) vinculación entre representantes de la filiales de América del Sur; c) vinculación de representantes entre filiales de la empresa a nivel mundial, además de analizar la existencia si existen estructuras organizativas en la EMN. Por otra parte cada uno estas vinculaciones pueden analizarse en términos del sector de actividad de la firma y el país de origen de la EMN.

## Cuadro 3: EMN según localización de la Matriz y actividad. En %.

| Localización de casa matriz por región | Actividad |           |          |          |       |
|----------------------------------------|-----------|-----------|----------|----------|-------|
|                                        | Tics      | Industria | Servicio | Comercio | Total |
| EE. UU                                 | 6         | 12        | 11       | 9        | 38    |
| Alemania                               | 1         | 4         | 5        | 4        | 15    |
| España-Italia-Francia                  | 3         | 8         | 5        | 2        | 17    |
| Otros Europa                           | 0         | 6         | 5        | 2        | 13    |
| América Latina                         | 1         | 7         | 1        | 2        | 11    |
| Japón y Otros                          | 1         | 3         | 1        | 1        | 6     |
| Total                                  | 13        | 39        | 28       | 20       | 100   |

Fuente: Encuesta a firmas multinacionales en la Argentina, 2009. SSPTyEL/MTEySS



Para llevar adelante este trabajo se han segmentado las empresas según la actividad, tomando en consideración las actividades de carácter tradicional y agregándole las que se vinculan a las empresas de Tecnologías de la información y comunicaciones<sup>7</sup>, las que representan el 13% de la muestra, mientras que la actividad industrial alcanza el 39%. En términos de localización de la casa matriz, el 38% de las firmas se encuentran en EE UU. seguida por la participación de las empresas de España, Italia y Francia (17%).

En primera instancia, puede destacarse que entre las firmas con más de 50 empleados, las cuales deberían tener delegados en las plantas, sólo el 64% de las firmas tiene esta presencia sindical. En tanto que, en términos de afiliación, el 75% del total de la muestra tiene personal afiliado.

**Cuadro 4. Personal afiliado y presencia de delegados según localización de la casa matriz y actividad. En %**

|                                        | Personal Afiliado |       | Presencia de delegados |       |
|----------------------------------------|-------------------|-------|------------------------|-------|
| Localización de casa matriz por región | Si                | No    | Si                     | No    |
| EE. UU                                 | 67                | 33**  | 57                     | 43*** |
| Alemania                               | 68                | 32    | 55                     | 45*   |
| España-Italia-Francia                  | 77                | 23    | 82**                   | 19    |
| América Latina                         | 92***             | 8     | 78*                    | 22    |
| Otros Europa                           | 75                | 25    | 76                     | 24    |
| Japón y Otros                          | 92*               | 8     | 64                     | 36    |
|                                        | N=215             |       | N=155                  |       |
| Actividad                              | Si                | No    | Si                     | No    |
| Tics                                   | 43                | 57*** | 50                     | 50*   |
| Industria                              | 96***             | 4     | 83***                  | 17    |
| Servicio                               | 67                | 33**  | 53                     | 47*** |
| Comercio                               | 62                | 38*** | 46                     | 54*** |
| Total                                  | 74                | 26    | 67                     | 33    |
|                                        | N=215 Chi2***     |       | N=155 Chi2***          |       |

Fuente: Encuesta a firmas multinacionales en la Argentina, 2009. SSPTyEL/MTEySS

Como se observa en el Cuadro 4, la relación entre las variables analizadas es significativa entre actividad y personal afiliado y presencia de delegados. En este sentido puede destacarse que entre las firmas que no tienen personal afiliado sobresalen las TICs (57%), servicios y comercio, mientras que las industriales se destacan entre aquellas que tienen personal afiliado a sindicatos. Vinculado con esto, la presencia gremial en las empresas es importante entre las firmas industriales, mientras que las TICs, servicios e industrias sobresalen por no tener presencia gremial fuerte.

En términos del país de origen, puede observarse cómo entre las empresas de origen norteamericano se destacan las aquellas que no tienen personal afiliado y delegados.

En lo que se refiere al intercambio de información entre los representantes gremiales en dentro de las EMN pueden considerarse algunos elementos de importancia al respecto <sup>8</sup>. Como puede observarse en el cuadro de referencia, el intercambio de información entre los representantes gremiales es muy bajo tanto a nivel de la multinacional en su conjunto como a nivel regional, aunque sí es mayor el intercambio de información entre las firmas que tienen más de un establecimiento, llegando al 52% de los casos.

7 Esta segmentación fue realizada porque es relevante establecer las lógicas que se desarrollan en las empresas vinculadas a esta actividad.

8 Debe considerarse que las respuestas a estas preguntas fueron brindadas por los directivos de las empresas lo que hace suponer que los intercambios pueden ser mayores.

**Cuadro 5. Intercambio de información entre representantes de los trabajadores según país de origen de la EMN y actividad.**

|                                        | La Multinacional |      | Sólo Filiales de América del Sur |       | Filiales de Argentina |    |
|----------------------------------------|------------------|------|----------------------------------|-------|-----------------------|----|
| Localización de casa matriz por región | Si               | No   | Si                               | No    | Si                    | No |
| EE. UU                                 | 21               | 79   | 22                               | 78    | 48                    | 52 |
| Alemania                               | 19               | 81   | 19                               | 81    | 45                    | 55 |
| España-Italia-Francia                  | 18               | 82   | 15                               | 85    | 48                    | 52 |
| América Latina                         | 20               | 80   | 15                               | 85    | 67*                   | 33 |
| Otros Europa                           | 21               | 79   | 25                               | 75    | 67*                   | 33 |
| Japón y Otros                          | 18               | 82   |                                  | 100** | 20                    | 80 |
|                                        | N = 182          |      |                                  |       | N=97                  |    |
| Actividad                              |                  |      |                                  |       |                       |    |
| Tics                                   | 29*              | 71   | 24                               | 76    | 44                    | 56 |
| Industria                              | 12               | 88** | 16                               | 84    | 57                    | 43 |
| Servicio                               | 29***            | 71   | 25*                              | 75    | 48                    | 52 |
| Comercio                               | 17               | 83   | 11                               | 89*   | 47                    | 53 |
| Total                                  | 20               | 80   | 19                               | 81    | 52                    | 48 |
|                                        | chi2**           |      |                                  |       |                       |    |

Fuente: Encuesta a firmas multinacionales en la Argentina, 2009. SSPTyEL/MTEySS

Si bien el intercambio de información muestra ser bajo, pueden destacarse algunas relaciones. Al respecto, entre las firmas que tienen intercambio en la EMN en su conjunto sobresalen aquellas de servicios y Tics; por el contrario, las empresas industriales se destacan entre aquellas en las que ello no se realiza (88%). Otro punto llamativo es que entre las firmas en las que los representantes de los trabajadores realizan intercambio de información con pares de otros establecimientos, sobresalen aquellas con casas matrices localizadas en Japón y otros países. En este sentido, parece haber una escasa vinculación a nivel mundial y regional, y un poco más de vinculación entre representantes de establecimientos en la Argentina. Asimismo, la ausencia de vinculación parecería no estar unida necesariamente a la presencia o no de delegados en la firma, lo que supone explorar con más detenimiento cuáles son los factores referidos a la representación (representatividad) y a la organización sindical que puedan frenar u obstaculizar la construcción de este tipo de lazos.

## 6. Consideraciones finales

Las transformaciones operadas a nivel mundial y el peso cada vez más mayor de las EMN han modificado sustancialmente el andamiaje económico y político sobre el cual los sindicatos se desarrollaron y se convirtieron en actores centrales durante buena parte del siglo XX. Estas transformaciones fueron de la mano de mecanismos que permitieron crear las condiciones para el ingreso de inversiones extranjeras, como lo demuestran las políticas aplicadas durante los años noventa en la Argentina. Más allá de la fuerte extranjerización de la economía nacional, así como del desarrollo de un proceso de integración regional, la acción sindical pareciera continuar reflejando fundamentalmente una marcada orientación hacia el interior de las fronteras nacionales.

Frente a las dificultades de las organizaciones sindicales para generar espacios efectivos de acción a escala global, las EMN y las corporaciones parecen contar con claras ventajas a la hora de tomar decisiones que conciernen a los trabajadores. En este sentido, y atendiendo a las características de los países en desarrollo, la globalización redundaría en una dinámica en la que las EMN encuentran frente a ellas representaciones sindicales fragmentadas por su fuerte anclaje local. Difícilmente podrían tratarse aquí las numerosas causas que están en la base de esta situación, pero sin duda ellas remiten no sólo a aspectos institucionales (marcos legales de los países) sino también a las representaciones sindicales propiamente dichas.

Según los datos presentados, puede decirse que se mantiene una lógica de “diplomacia sindical” donde por el momento, y más allá de los acuerdos marco que se han firmado, se observa una integración de carácter declarativo que no logra desplegarse en una acción conjunta que incida en diferentes niveles de organización sindical( en especial a nivel de los lugares de trabajo), y sobre aspectos críticos que refieran a las condiciones y organización del trabajo que se encaminen hacia una mejora en términos de igualdad. Como se indicó, los representantes de los trabajadores en las empresas carecen de contactos e información a través de la multinacional que permita generar acciones en torno a la firma. En este sentido, se plantea la necesidad de generar una mayor fluidez en el contacto entre representantes de las empresas que permitan a su vez determinar las estrategias frente a la gestión empresarial, sin abandonar los espacios nacionales de intervención, punto de partida para la integración internacional.

En lo que respecta a las relaciones entre los representantes de los trabajadores en el marco de las EMN, si bien se observan avances en la construcción de relaciones más sólidas entre ellos, éstas parecen estar aún en estado de concreción. El fortalecimiento de las vinculaciones entre los representantes sindicales de las EMN sigue siendo un desafío en el camino por profundizar la democracia en los lugares de trabajo.

Finalmente, y de acuerdo con Löwy (2004), habría que concebir la acción sindical en diferentes niveles interconectados entre sí (local, nacional e internacional), cuya relación debe ser comprendida en términos relacionales y dialécticos. El reto es, en palabras de Harvey (2003) alcanzar una dialéctica de la política que se mueva de la microescala a la macroescala y viceversa, organizándose en distintas escalas espaciales.

## **Bibliografía**

Abal Medina, P. (2007) “El destierro de la alteridad. El caso Wal Mart Argentina”, en Revista Mexicana de Sociología 69. N° 4. octubre-diciembre. pp. 683-727.

Albrow, M. (1997) The global age. Stanford University Press, Stanford, CA.

Antenas Collderram, J.M. (2008) “Los sindicatos ante la globalización. ¿Hacia qué nuevas formas de solidaridad internacional?”. Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 26, núm. 1.

Artiles, A.M. (2003) “Teoría sociológica de las relaciones laborales” en Blanch Ribas J.M. (coord.): Teoría de las relaciones laborales. Fundamentos. Fundación por la Universidad Obrera de Cataluña. Barcelona, 2003-

Baylos, A. (2001) “Representación y representatividad sindical en la globalización” en Cuadernos de relaciones laborales, 19, UCM, Madrid, 69-94.

Beaupain, T.; Jefferys, S.; Annand, R. (2003) “Early days: Belgian and UK experiences of European Works Councils”, Cooke, W. (ed.), Multinational companies and global human resources strategies. Quorum Books, Westport, CT. pp 329-346.

Benites, F (2005) Los comités de empresa: ¿una estrategia para la acción del sindicalismo transnacional en América Latina? Fundación Friedrich Ebert. Montevideo.

Busch, G.K. (1980) Political currents in the international trade union movement Economist Intelligence Unit. Londres.

Burawoy, M. (2008) “The public turn. From labor process to labor movement”. Work and occupation. V. 35; N° 4; 371-387.

CEPAL, (2009), La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – 2008, CEPAL,

Cook, W.N. (2005). "Exercising power in a prisoner's dilemma: transnational collective bargaining in a era of corporate globalization", *Industrial Relations Journal* 36:4. pp. 283-302.

Durand, C. (2007) "Diviser pour mieux régner: une interpretation microéconomique de la détérioration du rapport de force capital/travail". *Les Mondes du Travail* n° 3-4, pp. 63-78

Edwards, P; Edwards, T; Ferner, A; Marginson, P. and Tregaskis, O. (2007) *Employment Practices of MNCs in Organisational Context: A Large-Scale Survey*.

Edwards, T; Almond, P; Clark, I; Colling, T. and Ferner, A. (2005) *Reverse Diffusion in US Multinationals: Barriers from the American Business System* (*Journal of management Studies*, N° 42: 1261-1286).

Frege, C.; Kelly, J. (2003) "Introduction: Union Revitalization Strategies in Comparative Perspective" *European Journal of industrial Relation* Vol 9, n° 1, pp. 7-24.

García Calavia, M. (2001) "El sindicalismo tras la reestructuración productiva" en *Papers*, 65, Barcelona.

Giddens, A. (2000) *Runaway world. How globalization is reshaping our lives*. Routledge, New York.

Goldbach, J; Schulten, T. (2000) "Cross-border collective bargaining networks in Europe. *European Journal of Industrial Relations*, 6, 2, pp.161-179.

Guillén, M. F. (2001) "Is globalization civilizing, destructive or feeble? A critique of five key debates". *Annual Reviews in Sociology*.

Gunnigle, P; Lavelle, J.; McDonnell, A (2007) "Industrial Relations in Multinational Companies (MNCs): Double breasting and Trade Union Avoidance in Ireland" *Working Paper*.

Held, D.; McGrew, A.; Goldblatt, D.; Perrotton, J. (1999) *Global Transformation*. Stanford C.A.: Stanford University Press.

Hodkinson, S. (2001) "Reviving Trade Unionism: Globalisation, Internationalism and the Internet". Paper Presented to the 29th Joint Sessions of Workshops. Grenoble, France.

Hyman, R.(1981) *Las relaciones industriales*. Madrid, Blume.

Hyman, R. (2001) *Understanding European Trade Unionism*. London, Sage.

Hyman, R (2002) "The international labour movement on the threshold of two centuries agitation, organization, bureaucracy, diplomacy". ARAB. Disponible en: [www](http://www.arab.org)

Kulfas, M.; Porta, F.; Ramos, A. (2002) "Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina", *Serie Estudios y Perspectivas* N° 10, CEPAL, Buenos Aires.

Logue, J (1980) *Toward a theory of trade union internationalism*. University of Gothenburg, Gothenburg.

Löwy, M. (2004) "Negativité et utopie du mouvement altermondiste". *Contre-temps* n° 11, 44-50.

Hall, M.; Marginson, P. (2004) "Developments in European Works Councils", en *European industrial relations observatory on-line*. Disponible en [http: ww.eurofound.europa.eu/eiro](http://www.eurofound.europa.eu/eiro)

Harvey, D. (2003) *Espacios de Esperanza*. Madrid, Akal.

Jeffrey, S. (2000) "Western European Trade Unionism at 2000" .*Socialist Register* 2001, pp. 143-170.

Linhart, D. (2002) "Los asalariados y la mundialización", *Sociología del Trabajo*, nueva época nº 45.

Linhart, D. (1997) *La Modernización de las Empresas*. Asociación Trabajo y Sociedad, Bs. As.

Marginson, P.; Sisson, K. (2002) "European Industrial Relations: a case of convergence and divergence?" *Journal of Common Market Studies*, 40 (4): 671-92.

Marginson, P., Sisson, K. (2002) "European dimensions to collective bargaining: new symmetries", *Industrial Relations Journal*, Vol. 33 No.4, pp.332-50.

Martinez Lucio, M y Simpson, D (1993) "La dimensión social de las nuevas prácticas de gestión y su relevancia para la 'crisis' de las relaciones laborales", *Sociología del Trabajo*, nueva época, nº 18, 47-71.

Martin, A.; Ross, G. (2000) "European integration and the europenization of labor", in M. Gordon and L. Turner (eds.), *Transnational cooperation among labor unions* (Ithaca, NY, Cornell University Press) pp. 120-149.

Miguélez, F (1999) "Presente y futuro del sindicalismo en España" en *Las relaciones de empleo en España*, Miguélez, F, y Prieto, C. (coord), Madrid, Siglo XXI, 191-212.

Montero, C. (1997) *La revolución empresarial chilena*, CIEPLAN/Dolmen, Santiago.

Moody, K. (1997) "Towards an international social-movement unionism". *New left review*, N° 225; 52-72.

Moody, K (1997) *Workers in a lean world: unions in the international economy*. Verso Londres.

MTEySS/CEPAL/PNUD (2010) *Estudio sobre firmas multinacionales en la Argentina (2006-2008)*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Informe final. Buenos Aires, marzo.

Novick, M; Delfini, M; Erbes, A.; Gurrera, M. S.; Kipnis, P. (2010) "Estrategias de las multinacionales Argentinas hacia sus empleados y representantes". Trabajo presentado en la reunión del grupo INTREPID: "Firmas multinacionales en las Américas: Prácticas de Empleo, Relaciones Laborales y Cadena Global de Valor". VI Congreso ALAST. Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, abril 20-23, 2010, Ciudad de México.

Palomino, H; Senén González, C.; Gurrera, M. S.; Medwid, B. (2010) "Adaptación de las empresas multinacionales al sistema Argentino de relaciones laborales". Trabajo presentado en la reunión del grupo INTREPID: "Firmas multinacionales en las Américas: Prácticas de Empleo, Relaciones Laborales y Cadena Global de Valor". VI Congreso ALAST. Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, abril 20-23, 2010, Ciudad de México.

Palomino, H. (2009) "El retorno de las relaciones laborales", en *Le monde diplomatique*, Buenos Aires, No. 125.

Peoples, J. y Sudgen, R. (2000) "Divide and rule by transnational corporations", en *The nature of transnational firm*, Pitelis, C y Sudgen, R. (coord), pp. 174-192. London, Routledge.

Pulignano, V (2006) "The Diffusion of Employment Practices of US-Based Multinationals in Europe. A Case Study Comparison of British and Italian-Based Subsidiaries" *British Journal of Industrial*

Relations, 44:3, 497–518.

Sisson, Keith and Marginson, Paul, Co-ordinated Bargaining: A Process for Our Times? *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 40, pp. 197-220, 2002.

Stolovich, L. y Lescano, G. (1996) “El desafío de la calidad total o cuando los sindicatos se sienten atacados”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 2, N° 4.

UNCTAD (2008), *World Investment Report 2008 – Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*, Naciones Unidas, Nueva York.

Waterman P. (1991) “Social-Movement Unionism: a new model for a new world”. Working Paper Series N°10. ISS International Institute of Social Studies. Erasmus University of Rotterdam. Disponible en: <http://www.iss.nl> [consulta: 2-04-2010]

Waterman P. (1999) “The new social unionism. A new union model for a new world order”, in Munck and Waterman (eds.) *Labour worldwide in the era of globalization*. New York: St. Martin’s Press. Pp. 247-264.

Waterman, P. (2004). “Emancipating Labor Internationalism”. UC Santa Cruz: Center for Global International and Regional Studies. Disponible en: <http://escholarship.org/uc/item/0zc5f88k>

# **“El combustible del cambio. La Organización de las y los Trabajadores de las Estaciones de Gasolina en la Ciudad de México”**

*J. Alberto Fernández*  
PhD. Student in Political Science  
New School for Social Research  
New York, USA

Dedicado a los y las trabajadoras en huelga de la estación  
Auto Servicio Belem en la Ciudad de México

El modelo del trabajo asalariado ha proporcionado históricamente un marco inteligible para la comprensión de las relaciones laborales y ha constituido la base del reconocimiento legal de la especificidad de la relación de trabajo. La Constitución de 1917 en México fue la primera Carta Magna en el mundo que reconoció que el sistema del trabajo asalariado es esencialmente distinto de la simple transacción comercial entre dos individuos que libremente pactan la compra-venta de un producto. Entrar en una relación de trabajo (es decir, convertirse en trabajador asalariado) implica entrar en una categoría legal de la que se desprende una serie de derechos.

Desde hace al menos dos décadas, el modelo del trabajo asalariado se encuentra en crisis tanto conceptual como operativamente. Nuevas formas de organización del trabajo han privado a ciertas categorías de su “filo” explicativo y el declive de la producción fabril ha dejado al modelo sin su escenario por excelencia. Al mismo tiempo, la inventiva patronal ha encontrado formas de evadir las obligaciones legales de la relación de trabajo, ya sea protegiéndose mediante sindicatos fantasma o de plano disfrazando la relación de trabajo como transacción de derecho civil.

El caso del Sindicato de Trabajadores de Casas Comerciales del Distrito Federal de México (STRACC) ilustra perfectamente esta situación. El STRACC organiza a trabajadores y trabajadoras de la rama de los servicios y su columna vertebral son los despachadores de gasolina. En las estaciones de gasolina, los empleadores han logrado deformar el formato de la relación de trabajo hasta tal punto que ahora los empleados pagan por trabajar.

Esta ponencia es un intento de sistematización de la experiencia del STRACC organizando a trabajadores y trabajadoras de las estaciones de gasolina de la Ciudad de México y participando en la negociación colectiva con la patronal. Nada especial tratándose de un sindicato. El contexto, sin embargo, confiere cierta relevancia al caso. Aunado al desconocimiento patronal de la relación de trabajo, el STRACC ha sobrevivido y crecido a pesar de las peculiaridades del derecho laboral mexicano y a un tipo de organización del trabajo especialmente diseñado para evitar la colaboración y fomentar la competencia entre los trabajadores. La historia de este pequeño sindicato del sector servicios podría arrojar alguna luz sobre las complejidades y posibilidades de la organización sindical en los años de crisis del modelo del trabajo asalariado.

## *La Crisis del Trabajo Asalariado y su Expresión en las Estaciones de Gasolina*

Durante la mayor parte del siglo XX, la forma de organización del trabajo que se correspondía típicamente con el modelo del trabajo asalariado estaba basada en el paradigma del fordismo. Dicho sistema de organización presupone, entre otras cosas, una estructura centralizada de comando, puestos de trabajo fijos y funciones estables. La legislación laboral mexicana, como sus similares en la mayoría de los países de América Latina y Europa reconoce dichas características y las considera como parte de los criterios para determinar la existencia de una relación de trabajo.

Con la aparición de nuevos paradigmas de organización del trabajo enfatizando la flexibilidad de las funciones y puestos de trabajo<sup>1</sup>, la mayor horizontalidad de las decisiones, y la polivalencia de los trabajadores, surgió la demanda patronal de reconceptualizar los criterios para determinar la existencia legal de la relación de trabajo. Sin embargo, hasta la fecha la no ha existido en México una reforma de legal que modifique sustancialmente las bases jurídicas del reconocimiento de la relación de trabajo. Ante este panorama, los empleadores han recurrido a varios esquemas

para superar en su beneficio la falta de correspondencia entre las formas post-fordistas de la organización del trabajo y el marco legal laboral. Estos esquemas van desde los convenios de productividad firmados en el marco de la contratación colectiva, es decir, pactados con los sindicatos y reconocidos por las bases, hasta la simple elusión de las responsabilidades legales por parte de los empleadores.

En el sector servicios en general y en otros ámbitos como la administración pública, los trabajadores han venido enfrentando desde hace ya algún tiempo una perversa forma patronal de eludir las obligaciones legales que consiste esencialmente en la autonegación. El patrón simplemente dice: “yo no soy patrón, ni tú eres trabajador asalariado; tú sólo me prestas un servicio de vez en cuando y yo te pago por él, y luego cada quien a lo suyo.” En la administración pública esta forma de contratación está muy difundida. Los empleados, que tienen horarios fijos y cadenas de mando (pruebas legales de la existencia de una relación de trabajo), trabajan bajo contratos de prestación de servicios. De esta forma, el gobierno se ha llenado de “freelancers”, o contratistas individuales, cuando en los hechos las oficinas funcionan con la misma regularidad burocrática con el mismo ejército de empleados públicos. La relación de trabajo se ha disfrazado de transacción de derecho civil.

La situación que enfrentan los despachadores de gasolina es todavía peor. Aquí el patrón ni siquiera pretende contratar “freelancers”, ni pagarle a nadie por sus servicios. Su argumento, como le fue expresado a un despachador de gasolina, es el siguiente: “yo no soy tu patrón ni tú eres mi trabajador porque no tengo necesidad de tu trabajo, las bombas funcionan solas; pero como soy muy buena gente te presto mis bombas de gasolina para que te ganes una propina despachándoles gasolina a los clientes. Ahora bien, como te estoy dando chance de ganarte unos pesos en mi estación, espero que la mantengas en buen estado, me ayudes a vender mis productos y/o me dejes unos pesos como renta de la bomba.” <sup>2</sup>

### *El Trabajo en las Estaciones de Gasolina de la Ciudad de México*

La situación laboral en las estaciones de gasolina está definida por la ausencia de los estándares mínimos de empleo, las flagrantes y constantes violaciones de los derechos laborales más básicos y la situación de indefensión de los trabajadores y trabajadoras del sector, quienes por lo general carecen de una verdadera representación y defensa de sus intereses.

Es común que los trabajadores (análisis internos del STRACC indican hasta un 90% <sup>3</sup>) no reciban salario ni ningún tipo de prestación por su trabajo y que sus ingresos se reduzcan a lo que reciben de propina de los clientes a los que atienden. Para ocultar esta situación de absoluta ilegalidad, las empresas obligan a los trabajadores a firmar papeles en blanco, los cuales luego son maquillados y presentados como recibos de salario y prestaciones ante las autoridades laborales. En otras ocasiones, dichos papeles en blanco son confeccionados como renunciaciones voluntarias de los trabajadores y empleadas contra ellos como represalia por tratar de defender sus derechos o simplemente por protestar por los abusos.

Las empresas buscan maximizar sus ingresos obligando a los despachadores de gasolina a cubrir una cuota diaria de venta de aceites, aditivos y otros productos, a veces ni siquiera relacionados con el combustible, como comida. En muchos casos, los despachadores pagan por adelantado los productos que deben vender y deben absorber las pérdidas por los productos no vendidos. En otros casos, los patrones simplemente les cobran una cuota diaria a los despachadores por el derecho a usar una bomba de gasolina para ganarse propinas.

No es inusual que los patrones obliguen a los trabajadores, so pena de despido, a desempeñar labores diferentes del suministro de gasolina, como cortar el pasto y limpiar la estación, o a trabajar más de ocho horas al día, sin ningún tipo de compensación ni pago de tiempo extra establecido por ley.

Los despachadores de gasolina están expuestos a vapores tóxicos y otros riesgos derivados de la naturaleza de su trabajo, como atropellamientos y asaltos, por los cuales las empresas no asumen ninguna responsabilidad; de hecho, en el caso de los asaltos, los trabajadores son forzados a asumir las pérdidas. En la mayoría de los casos, las empresas no proporcionan ningún equipo de protección, ni siquiera uniformes básicos, los cuales deben ser comprados por los



trabajadores, generalmente a la propia empresa. La capacitación a los trabajadores sobre qué hacer en casos de accidentes, como fugas e incendios, es prácticamente nula.

Los gerentes y propietarios de las gasolineras suelen abusar de los trabajadores y trabajadoras, tanto verbal como físicamente. De unos diez años a la fecha se hizo común contratar mujeres como despachadoras bajo la lógica de que atraerían clientes varones (quienes siguen constituyendo la mayoría de los automovilistas), lo cual en sí mismo constituye una práctica sexista y discriminatoria. Desafortunadamente, esta política trajo consigo situaciones de acoso sexual contra las trabajadoras por parte de patrones, gerentes y compañeros de trabajo. Debido a la carencia general de cobertura de seguro social las trabajadoras quedan absolutamente desprotegidas en situaciones de embarazo y generalmente son despedidas.

Todas las estaciones de gasolina en el país son franquicias del monopolio estatal PEMEX. Los franquiciatarios pueden ser desde pequeños empresarios que operan una o unas pocas estaciones hasta grandes empresas que operan decenas de ellas. En los últimos años se ha apreciado una tendencia hacia una concentración del mercado, lo que ha resultado en la aparición de grandes conglomerados y la expulsión de los pequeños negocios. El número de estaciones en el Distrito Federal es de 340, las cuales emplean a alrededor de 10 mil trabajadores. Las dos mayores empresas franquiciatarias (Hidrosina y Corpogas) representan en conjunto 27% del sector en el DF.<sup>4</sup> Hasta la fecha, el STRACC sólo ha organizado estaciones pertenecientes a pequeños empresarios.

Aunque en teoría los contratos de franquicia incluyen disposiciones que protegen los derechos laborales de los despachadores de gasolina, en la práctica PEMEX no hace nada por hacer respetar estas disposiciones. Las inspecciones de las autoridades laborales carecen de efectividad debido a la corrupción y a la complicidad entre patrones y funcionarios.

Es difícil encontrar una forma de organización del trabajo que aliente mayor competencia que las estaciones de gasolina. Cada despachador o despachadora debe competir incesantemente con sus compañeros para atraer clientes y ganarse una propina; cada cliente que gana un despachador es una pérdida para todos los demás. El único atenuante es cierta rotación que hace que los despachadores trabajen en pares o en equipos muy reducidos en cada “isla”<sup>5</sup>. En este caso, cada par o equipo compite con todos los demás y el resultado es básicamente el mismo. La gerencia en cada estación generalmente hace su parte para acentuar la competencia a través de favoritismos, premios o castigos arbitrarios y la promesa de beneficios ligados al individualismo y la traición al grupo.

Es importante insistir en la doble cara de la autonegación patronal. Por un lado, el patrón desconoce la relación de trabajo y llega al extremo de cobrarles a los despachadores una cuota diaria por el uso de las bombas para que aquéllos puedan ganarse propinas de los clientes. (En promedio, el ingreso por propinas, descontando la cuota al patrón, es de alrededor de tres salarios mínimos, unos 400 USD al mes<sup>6</sup>; sin embargo existe gran disparidad entre estaciones “bien ubicadas” en avenidas principales y otras ubicadas en vías secundarias). Por otro lado, el patrón se protege obteniendo documentos firmados por los trabajadores con los cuales puedan demostrar la legalidad de la operación en caso de inspecciones laborales. Al mismo tiempo, los trabajadores no tienen acceso a dichos documentos probatorios en caso de requerirlos para verificar su inscripción al Seguro Social o para reclamar las prestaciones de ley. En este contexto, surgen una situación difícil de explicar y entender para activistas laborales que no están familiarizados con la táctica de la autonegación patronal, y ésta es que el reconocimiento de la propia condición de trabajador asalariado no es el punto de partida de la organización de los despachadores de gasolina, sino uno de sus primeros objetivos. En otras palabras, los despachadores se organizan en primera lugar no a partir de su condición de trabajadores asalariados, sino para llegar a ser trabajadores asalariados, al menos plenamente en el sentido jurídico. La organización de los trabajadores, sin embargo, se ve obstaculizada por la intervención de sindicatos fantasmas que regentan el uso de mano de obra en las estaciones de gasolina a través de los contratos de protección.

### *¿Qué son los Contratos de Protección?*

Los contratos de protección patronal son “los instrumentos acordados entre el secretario general

de un sindicato sin vida real pero con registro ante la autoridad y el empleador, con el propósito de permitirle a éste eludir la bilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo.”<sup>7</sup> Un contrato de protección patronal “se lleva a cabo a espaldas de los trabajadores entre un sindicato y un patrón, mismo que se deposita en la Junta de Conciliación y Arbitraje. En virtud de este depósito se impide que otra organización sindical solicite la firma de un contrato colectivo (debido a que ya existe) uno firmado y depositado.”<sup>8</sup>

Las características principales del contrato de protección son: a) el carácter secreto de la elaboración del contrato, ya que éste es “elaborado a espaldas de los trabajadores” por un “sindicato sin vida real”, es decir sin visibilidad; b) la activa participación del patrón; c) la sanción de la autoridad, quien previamente ha registrado al sindicato y ante quien se deposita el contrato firmado; y d) los efectos benéficos para el patrón, quien así puede “eludir la bilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo” y recurrir al contrato depositado para impedir “que otra organización sindical solicite la firma de un contrato colectivo”.

Según la patronal, el contrato de protección permite “salvar una laguna legal y evitar el acecho al patrón por parte de sindicatos y de dirigentes corruptos.”<sup>9</sup> Para el autor de este trabajo, al pactar contratos de protección, los patrones están adquiriendo un seguro antisindical, y de hecho, el proceso de elaboración de un contrato de protección y su gestión recuerdan la compra de un seguro.

El proceso típico de un contrato de protección es el siguiente: cuando un inversionista está interesado en abrir un negocio (planta maquiladora, supermercado, estación de gasolina, etc.) se acerca a la autoridad para tramitar el papeleo correspondiente. Junto a los requisitos financieros, ambientales y legales, la autoridad le presenta al inversionista una sugerencia de sindicato o central con la cual aquél puede pactar el contrato colectivo de trabajo que regirá en el establecimiento. Realizado el contacto con el dirigente sindical, el CCT es elaborado por el abogado del patrón y el dirigente sindical o su abogado. Como el CCT contiene únicamente las prestaciones de ley y nada más, lo único que se negocia es la cuota que recibirá el dirigente por prestar su registro sindical para la transacción. Esta cuota (la prima del seguro) consiste en una cantidad fija o un porcentaje de la nómina anual de la empresa. Sólo hasta que el contrato ha sido firmado y depositado, inicia la construcción de las instalaciones y la contratación de los trabajadores, quienes entran a laborar sin saber que existe un CCT y un sindicato titular del mismo. El sindicato puede incluso abstenerse de cobrar cuotas sindicales debido a que ya ha sido remunerado por sus labores de “representación”. Los salarios se incrementan según el aumento anual al salario mínimo y el contrato se renueva automáticamente, ya que el sindicato titular se desiste de demandar la revisión contractual a la que por ley tiene derecho. Cuando los trabajadores buscan organizarse para mejorar sus condiciones laborales, el patrón o la autoridad esgrimen el CCT y legalmente cancelan toda posibilidad de una auténtica contratación colectiva.

Los contratos de protección no son ilegales. Son posibles debido a las facilidades que otorga la ley, empezando por el otorgamiento de los registros sindicales. “El trámite del registro, manejado por las autoridades federales y locales, (es) un recurso de poder que les permite otorgarlo a los amigos o aliados y restringirlo a quienes no les aseguran su complicidad.”<sup>10</sup> Como resultado, han sido otorgados cientos de registros a membretes sin afiliados y cada registro de sindicatos independientes ha costado sangre, sudor y lágrimas. La personalidad jurídica de un sindicato no procede de la voluntad de los trabajadores de constituirlo, sino del otorgamiento del registro sindical.

El Artículo 450 de la LFT vigente establece el derecho de emplazar a huelga por firma de contrato, pero la Ley no establece mecanismo para verificar que la mayoría de los trabajadores está a favor, o tan siquiera sabe, de la huelga<sup>11</sup>. Legalmente es posible que un dirigente, que haya obtenido un registro sindical de una autoridad amiga, emplace a huelga a una empresa por firma de contrato, aunque ésta no haya iniciado aún sus operaciones. El Artículo 923 de la LFT le otorga al Secretario General de un sindicato el monopolio de la gestión ante las autoridades laborales, creando el absurdo extremo de que un trabajador cubierto por un CCT no tiene el derecho legal de conocerlo si su secretario general no se lo quiere mostrar, ya que ni la autoridad ni el patrón están legalmente obligados a facilitárselo. Esta es la base legal de los contratos de protección patronal.

Los contratos de protección patronal son un producto extremo del modelo mexicano de

regulación laboral. No son un producto nuevo; existen registros de contratos con estas características desde los tiempos de auge de la CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana) en los años 20<sup>12</sup>. Lo novedoso, en todo caso, es la difusión que los contratos de protección patronal han tenido en los últimos 30 años, en los que pasaron de ser una anomalía concentrada en ciertos sectores, a ser la norma en la industria maquiladora para de ahí extenderse prácticamente a todos los espacios de contratación colectiva. En la actualidad, una estimación conservadora indica que un 80%<sup>13</sup> de los CCT depositados no se revisan, lo que constituye el mayor indicador de que se trata de contratos de protección patronal.

### **El STRACC en la Estaciones de Gasolina**

En 1999 un grupo de despachadores de gasolina de la Estación Santa Úrsula, ubicada al sur de la Ciudad de México, empezó a organizarse para responder a las terribles condiciones de trabajo. La lucha no tardó en extenderse a otras estaciones. A principios de 2000, trabajadores de Santa Úrsula, Centinela y Bonar fundaron el Sindicato de Casas Comerciales, Oficinas y Expendios, Similares y Conexos del Distrito Federal (STRACC), el cual obtuvo su registro como sindicato local de industria a mediados de ese año<sup>14</sup>, y empezó a demandar la titularidad del Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) en las estaciones donde laboraban sus miembros. La primera victoria fue en la Estación Centinela. Desde el inicio del proceso de organización, el STRACC se integró al Frente Auténtico del Trabajo (FAT), una pequeña central independiente de las centrales oficiales (afiliadas al Partido Revolucionario Institucional) mexicanas.

Desde entonces, la labor organizativa del STRACC ha sido constante. Aparte de Santa Úrsula y Centinela, de 2000 a la fecha, el sindicato obtuvo la titularidad de los CCT en las estaciones Río Tuerto, Gasal, Gasoil, SINSA, AJPA, Axa, y Nivel Superior, y Servicio Belem, esta última en huelga desde el 23 de marzo del 2010. Además de estas estaciones, el STRACC ha promovido demandas legales para obtener la titularidad de otras 8 estaciones de gasolina. En total, el STRACC representa en la contratación colectiva a aproximadamente 5% de la mano de obra en las estaciones de gasolina del DF, y, en sus propias cifras, afilia al 10% (la diferencia es entre los miembros que han obtenido para el STRACC la titularidad del CCT y quienes están en proceso de obtenerla). El STRACC compensa su relativamente pequeña membresía (aproximadamente mil trabajadores) con una enorme visibilidad derivada de su gran capacidad de movilización. El STRACC también ha obtenido la titularidad del CCT en dos centros de trabajo ajenos al sector gasolinero: la empresa Consorcio Corporativo, dedicada a la construcción de stands para exposiciones; y una empresa de limpieza de sanitarios en la Central de Abastos del DF, actualmente constituida en cooperativa.

El proceso de organización en las estaciones de gasolina, desde la canalización del descontento hacia la afiliación sindical hasta la obtención de la titularidad del Contrato Colectivo de Trabajo, y con ello el derecho a la negociación colectiva en el centro de trabajo, ha seguido un patrón bastante regular. En un primer momento, un grupo de trabajadores descontentos con las condiciones de trabajo busca asesoría y apoyo para defender sus derechos. “Llegamos a la Secretaría del Trabajo (del Gobierno del Distrito Federal) le dijimos a la Procuradora del Trabajo que no teníamos sueldo... que firmábamos la nómina, pero que no nos pagaban... Ella no lo podía creer, decía que cómo era posible que no nos pagaran.”<sup>15</sup>

Eventualmente, a través de contactos con otros trabajadores gasolineros, los descontentos reciben información sobre el STRACC. A través de talleres de información y capacitación sobre derechos laborales en las oficinas del STRACC, el núcleo original de inconformes se constituye en el grupo organizador de la estación de gasolina. Invariablemente, una investigación en los archivos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del DF revela la existencia de un sindicato que regentea el Contrato Colectivo de Trabajo, pero de cuya existencia no sabían hasta entonces los trabajadores afectados. La lucha entonces se plantea en términos de arrebatárselo al sindicato fantasma la titularidad del CCT y establecer una auténtica contratación colectiva. “Al empezar a organizarnos alguien mencionó la existencia de este sindicato (el STRACC), pero yo pensé, ‘no, de los sindicatos el que no te jode, te amuela,’ pero otros compañeros nos convencieron (de) que este era un sindicato de adeveras.”<sup>16</sup>

La campaña de organización se lleva a cabo en secreto para evitar las represalias patronales.

En todas y cada una de las campañas de organización del STRACC, una vez que el patrón se enteró de la organización respondió con despidos y otras medidas arbitrarias para “reventar” a los trabajadores, de las cuales la más común es enviar a los trabajadores a las “islas” más inaccesibles de la estación, de modo que sus ingresos por propinas disminuyen considerablemente. “Cuando el patrón se enteró de que nos estábamos organizando fue la crisis más difícil para los trabajadores. Nos hostigaron preguntándonos quiénes eran los del sindicato. A un compañero y a mí nos despidieron... Pero no nos fuimos y otros compañeros nos ayudaban compartiendo algo de sus propinas. Eso duró como dos meses. Al ganar el recuento nos reinstalaron. Pero luego el patrón nos congeló en la última isla. Pero igual, entre todos juntábamos todas las propinas y nos las repartíamos parejo.”<sup>17</sup>

Paralelo a la organización silenciosa, el equipo jurídico del STRACC presenta una demanda por la titularidad del CCT argumentando representar a la mayoría de los trabajadores de la estación en disputa. La demanda se presenta ante la Junta de Conciliación y Arbitraje del DF, en cuya administración tripartita frecuentemente se encuentra representada la central oficial (Confederación de Trabajadores de México, CTM) a la que están afiliados los sindicatos fantasmas a los que se pretende desplazar. Cuando los trabajadores logran mantener la organización a pesar de los despidos, la presión jurídica del STRACC da como resultado la programación de un recuento sindical. El recuento es una votación abierta y a viva voz entre los sindicatos en disputa, y el resultado no es necesariamente vinculante, porque es considerado solamente como una prueba entre varias posibles de la preferencia de los trabajadores. “El gerente llegó y nos dijo, súbanse al camión y váyanse al recuento, les voy a dar 500 pesos a cada uno si votan a favor del (sindicato del) patrón. El patrón tenía camiones y todo para llevarnos a la Junta Local. Pero en el último momento, todos al mismo tiempo... nos fuimos hacia los camiones del STRACC que estaban estacionados como a dos cuadras de la estación. Íbamos muertos de la risa. Yo no sé si le dio diarrea al patrón, pero hasta ese momento se dio cuenta de que ya todos estábamos con el STRACC.”<sup>18</sup>

Como el sindicato impugnado frecuentemente está representado en la directiva de la Junta Local a través de su central, en un obvio conflicto de intereses, la Junta simplemente puede retrasar el recuento indefinidamente. En la estación Nivel Superior, el recuento se llevó a cabo 8 años después de que se presentó la demanda de titularidad. “En estos 8 años nos han programado 2 recuentos, mismos que fueron suspendidos a la mera hora. Ha requerido mucha organización por parte de nosotros. Creamos un fondo de ahorro y solidaridad. Como unos 38 o 40 trabajadores, de 60 al principio llegaron al último recuento, el bueno.”<sup>19</sup>

Al no existir criterios establecidos para llevar a cabo el recuento, éste suele llevarse a cabo en condiciones desfavorables para los trabajadores demandantes, éstas incluyen desde la intimidación patronal hasta la agresión física por parte de golpeadores contratados por el sindicato demandado, como lo ha podido constatar el que esto escribe.

En el transcurso de su historia, el STRACC ha sido declarado ganador del recuento en 12 ocasiones. En los casos en que este triunfo ha resultado en el pleno reconocimiento legal de la titularidad del STRACC (10), la primera demanda es el pago de salarios y prestaciones conforme a la ley. La dirigencia seccional en la estación inicia acercamientos con la gerencia para atender el pliego petitorio, cuyas demandas centrales son el alto a la arbitrariedad y los malos tratos y el reconocimiento de la relación de trabajo. “Lo primero que ganamos es la dignidad.”<sup>20</sup>

### *¿Un Modelo de Organización para Trabajadores de Servicios?*

A 10 años de su fundación, un mérito no menor del STRACC es haber sobrevivido. La organización del trabajo en las estaciones de gasolina es altamente refractaria a la cooperación entre los trabajadores. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, los trabajadores han logrado superar la dinámica de competencia y transformarla en solidaridad interna.

La vida interna del sindicato se caracteriza por el énfasis en la formación sindical. En la sede central se llevan a cabo talleres semanales con un temario que incluye la historia del movimiento obrero mexicano, las peculiaridades de la organización del trabajo en el sector servicios, y el análisis político y económico del país. Otros seminarios se abocan al estudio de la legislación laboral, y la política de alianzas del sindicato y su central, el Frente Auténtico del Trabajo, en el marco de las

alianzas sindicales internacionales. La formación del STRACC está diseñada para captar nuevos cuadros que se acercan al sindicato en busca de orientación y asesoría para organizarse en el centro de trabajo, y canaliza a trabajadores hacia seminarios más avanzados impartidos por el Frente Auténtico del Trabajo y otros aliados como la Unión Nacional de Trabajadores (UNT).

En el centro de trabajo, la acción del STRACC está dirigida a socavar la tradicional jerarquía entre la gerencia y los despachadores de gasolina. Los delegados y trabajadores de base constante y deliberadamente traspasan las barreras físicas y simbólicas que mantienen el status de la gerencia (como el no poder dirigirse al gerente sin ser primero interpelado, el uso discriminatorio del formal “usted” al dirigirse el trabajador al gerente y el informal “tú” en sentido inverso, etc.) y de esa manera contribuyen a crear una organización del trabajo más horizontal. Como resultado, las decisiones sobre reasignación de trabajadores a islas y turnos, y nuevas contrataciones, ahora pasan por los comités seccionales y el comité central del STRACC.

Pero, por supuesto, el sindicato también exhibe claras deficiencias. Un Análisis de Fortalezas y Debilidades interno, realizado en 2007, identifica estas debilidades:

#### “Debilidades

- Tendencia a recurrir al sindicato para solapar malas conductas.
- La dinámica de competencia en el centro de trabajo se refleja en la actuación de los activistas, la cual dificulta la cooperación.
- El nivel de responsabilidad es dispar. Los Miembros del Comité Ejecutivo no están cumpliendo sus funciones y los Comités Seccionales no resuelven los problemas cotidianos en sus centros de trabajo.
- Falta de comunicación con la organización matriz, el FAT, y con las secciones no gasolineras (Central de Abastos y Consorcio Corporativo).
- El servicio de apoyo jurídico del STRACC está rebasado por la cantidad de trabajo y no responde con la rapidez que el sindicato requiere.”<sup>21</sup>

A estos problemas habría que agregar la integración dispar de las mujeres trabajadoras a la dirigencia del sindicato, la precaria situación financiera que no le permite contar con personal de tiempo completo en número adecuado para atender la problemática en las estaciones y las relaciones con el movimiento obrero independiente, y la incapacidad del sindicato para superar la barrera jurídica a la expansión. El esfuerzo necesario para organizar una estación de gasolina y obtener la titularidad del contrato es simplemente excesivo.

Sin embargo, el STRACC llega a su décimo aniversario como un sindicato fuerte de mujeres y hombres que han decidido reivindicar su condición de trabajadores y tomar el futuro en sus manos, transformando la realidad con su acción y abriendo nuevas formas de entender la participación sindical en escenarios increíblemente adversos, con una visión radicalmente liberadora.

## EPÍLOGO

El 23 de marzo, trabajadores y trabajadoras de la estación Auto Servicio Belem estallaron la huelga en demanda de respeto al contrato colectivo de trabajo. Antes de la hora señalada para el entallamiento de la huelga, los trabajadores fueron agredidos por un grupo de golpeadores a las órdenes de la dueña de la estación. Los huelguistas pudieron repeler la agresión y estallaron la huelga, la cual continúa hasta el 12 de abril, sin que se vislumbre un posible acuerdo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar García, Javier y Reyna Vargas Guzmán. La CTM en el periodo de la globalización. Del sexenio de Carlos Salinas al gobierno de Vicente Fox, UAEM, México, 2006.
- \_\_\_\_\_. La Población Trabajadora y Sindicalizada en México en el Periodo de la Globalización, UNAM-IIS/CFE, México, 2001.
- Alcalde, Arturo et al. Trabajo y Trabajadores en el México Contemporáneo, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2000.
- Arzuaga Magnoni, Javier. Racionalidad Empresarial. Los Megaempresarios Mexicanos.

UAEM, México, 2004.

- Bensusán, Graciela. "A new scenario for Mexican trade unions: Changes in the structure of political and economic opportunities", en Kevin J. Middlebrook, Editor, *Dilemmas of Political Change in Mexico*, University of London/University of California-San Diego, 2004.
- \_\_\_\_\_. *El Modelo Mexicano de Legislación Laboral*, FLACSO/UAM/Friedrich Ebert Stiftung/Plaza y Valdés Editores, México, 2000.
- \_\_\_\_\_. "La Legislación Laboral Heredada de las Luchas Revolucionarias: del Constituyente a la Ley Federal del Trabajo de 1931", en *75 Años de Sindicalismo Mexicano*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1986.
- Burgess, Katrina. *Parties and Unions in the New Global Economy*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 2004.
- De la Garza Toledo, Enrique (Coordinador). *Democracia y Cambio Sindical en México*, Friedrich Ebert Stiftung/Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, AFL-CIO/Plaza y Valdez Editores, México, 2001.
- \_\_\_\_\_ y Carlos Salas (Coordinadores). *La Situación del Trabajo en México*, 2003, IET/UAM/Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, AFL-CIO/Plaza y Valdez Editores, México, 2003.
- González Nicolás, Inés (Coord.). *Los Sindicatos en la Encrucijada del Siglo XXI*, Friedrich Ebert Stiftung, México 2006.
- \_\_\_\_\_ (Coord.). *Auge y Perspectivas de los Contratos de Protección. ¿Corrupción Sindical o Mal Necesario?*, Friedrich Ebert Stiftung, México 2006.
- Hernández Juárez, Francisco y María Xelhuantzi. *El sindicalismo en la Reforma del Estado*, FCE, México, 1993.
- Lóyzaga de la Cueva, Octavio. *Neoliberalismo y Flexibilización de los Derechos Laborales*, UAM Azcapotzalco y Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2002.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Una Nueva Visión de la Política Laboral*, STPS/CFE, México, 2005.
- Supiot, Alain. "Law and Labor. A World Market of Norms?", *New Left Review*, No. 39, Mayo-Junio, 2006.
- Varios. *Contratación Colectiva de Protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana del Trabajo (ORIT)*, CIOSL-ORIT/UNAM, México, 2007.
- Varios. *Democracia Sindical*, Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, AFL-CIO/Frente Auténtico del Trabajo/UNAM/UAM, México, 2001.
- Varios. *La Jurisprudencia y la Libertad Sindical*, Cuadernos de Política Laboral, Gobierno del Distrito Federal, Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, México, 1999.
- Varios. *La Reforma Laboral que Necesitamos. ¿Cómo Transitar a una Auténtica Modernización Laboral?* UNAM/STUNAM/SINTAHISA/Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, AFL-CIO/STRM/SNTM/UNT/FAT/ Friedrich Ebert Stiftung, México, 2004.
- Varios. *Libertad Sindical*, Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, AFL-CIO/Frente Auténtico del Trabajo/UNAM/UAM, México, 1999.
- Varios. *Reforma Laboral. Análisis Crítico del Proyecto Abascal de Reforma a la Ley Federal del Trabajo*, ASPA/UNAM/SNTM/STUNAM/SUTGDF/FAT/ STRM/UNT, México, 2003.
- Xelhuantzi, María. *La Democracia Pendiente. La Libertad de Asociación Sindical y los Contratos de Protección en México*, STRM, México, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Reforma del Estado Mexicano y Sindicalismo. Crisis de Hegemonía, Reconstrucción del Proyecto Sindical y Reestructuración de las Alianzas en el Congreso del Trabajo: la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Postgrado, México, 1992.

- Espinosa Santiago, Orlando. El Empresariado Mexicano en Perspectiva, Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol.V, No. 18, 2005, [http://www.cmq.edu.mx/documentos/Revista/revista18/Espinosa\\_est\\_volv\\_num18\\_2005\(resena\).pdf](http://www.cmq.edu.mx/documentos/Revista/revista18/Espinosa_est_volv_num18_2005(resena).pdf)
- Flores Andrade, Anselmo. Los empresarios y la transición a la democracia: los casos de España y México, Revista Mexicana de Sociología, año 65, núm. 3, julio-septiembre, 2003, <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2003-3/RMS03301.pdf>.
- Hernández Romo, Marcela. La estructura del empresariado en México: una análisis para el sector público y privado, UAM-I, México, 2006. [http://docencia.izt.uam.mx/mahr/cap\\_estruct\\_empres\\_mex.pdf](http://docencia.izt.uam.mx/mahr/cap_estruct_empres_mex.pdf),
- Murillo, Victoria. From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America, World Politics No. 52 , enero de 2000, [http://www.columbia.edu/~mm2140/Curriculum%20Vitae\\_files/FromPopulismToNeoliberalism.pdf](http://www.columbia.edu/~mm2140/Curriculum%20Vitae_files/FromPopulismToNeoliberalism.pdf).
- Velasco Arregui, Edur. Estructura y poder sindical en México: el retrato de una élite longeva, Revista Espiral, septiembre-diciembre, año/vol VI, No. 016. Universidad de Guadalajara, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/138/13861604.pdf>

---

1 Véase, por ejemplo Supiot, Alain. "Law and Labor. A World Market of Norms?" New Left Review, No. 39, Mayo-Junio, 2006.

2 Entrevista con Virginia Mendoza, trabajadora de la estación Gasal- Murcia, 23 de julio de 2009.

3 Informe interno del STRACC fechado en agosto de 2009.

4 Ibid.

5 Cada isla contiene dos bombas de gasolina. La islas más cercanas a la entrada de la estación son las más codiciadas porque son las que reciben el mayores número de clientes.

6 Informe interno del STRACC...

7 Bensusán Graciela, "Los determinantes institucionales de los contratos de protección" en Contratación Colectiva de Protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana del Trabajo (ORIT), CIOSL-ORIT/ UNAM, México, 2007. p 13.

8 Definición del abogado laboral Arturo Alcalde citada en Xelhuanzi López, María. La Democracia Pendiente. La Libertad de Asociación Sindical y los Contratos de Protección en México, STRM, México, 2000. p. 15.

9 Afirmación del abogado laboral Francisco Sánchez y García, citado en Xelhuanzi López, María, Op. cit. p. 27.

10 Bensusán, Graciela. Op. cit. p. 19.

11 Xelhuanzi López, María, Op. cit. p. 27. Véase también Tena Suck, Rafael. "Contratos de Protección ¿A Quiénes Protegen?", en González Nicolás, Inés (Coord.). Auge y Perspectivas de los Contratos de Protección. ¿Corrupción Sindical o Mal Necesario?, Friedrich Ebert Stiftung, México 2006.

12 Ibid. Capítulo II. Orígenes y Evolución Histórica: de cómo los contratos de protección llegaron a ser lo que ahora son.

13 Tena Suck, Rafael, Op cit. p. 116.

14 La Ley Federal del Trabajo mexicana tipifica a los sindicatos por su ámbito de acción (un oficio, un sólo centro de trabajo, o una rama industrial) y su carácter nacional o estatal. El STRACC tiene capacidad legal para representar a trabajadores en un número ilimitado de centros de trabajo en el sector servicios dentro del territorio del Distrito Federal, el cual ocupa un 40% del Área Metropolitana de la Ciudad de México.

15 Entrevista a Juan Carlos Estrada, Secretario General de la Sección Santa Úrsula del STRACC. México, DF, 23 de julio de 2009.

16 Entrevista con Aurelio López, trabajador de la estación Nivel Superior, México, DF, 23 de julio de 2009.

17 Entrevista con Ignacio Morales, trabajador de las estaciones Gasal y Sinsa, 24 de julio de 2009.

18 Entrevista con Maximino Rosas, trabajador de la estación Río Tuerto, México, DF, 23 de julio de 2009.

19 Entrevista con Gelario Pérez, trabajador de Nivel Superior, México, DF, 27 de julio de 2009.

20 Entrevista con Elena López, trabajadora de Gasal-Murcia, México, DF, 23 de julio de 2009.

21 Documento interno: "Proyecto de Expansión del STRACC 2007-2010", mayo de 2007.

## **“Feira de mulheres: um estudo sobre o papel desempenhado pelas mulheres na feira da sulanca de Caruaru-pe”**

*Juliana Gouveia Alves da Silva*  
julianagouveia24@hotmail.com.br  
julianaprojovem@gmail.com

### **Introdução:**

A escolha do tema História das Mulheres surgiu de inquietações minhas sobre as expectativas de gênero em relação às mulheres, os olhares que são debruçados sobre estas: como as regras de condutas sociais; padrão de beleza; ideal de mulher (bonita, discreta, boa dona de casa, entre outros). Focalizamos este trabalho no universo pluricultural da Feira de Caruaru, pela enorme diversidade que comporta e pelo contexto cultural que distingue aquele espaço. É possível constatar que o mesmo existe e em quantidade. Partindo deste pressuposto por que não encontramos registros acadêmicos? Será que não é significativo o trabalho feminino na feira como economia informal? Ou será ainda, que o fato de serem mulheres e o preconceito conta na hora de escrever e selecioná-las como objeto de pesquisa?

Tendo como suporte referencial as mulheres, o trabalho feminino é algo que chama a atenção, por perceber que serve de impulso para que a mulher encontre uma nova forma de perceber o mundo e sua própria existência. A partir do momento em que ela se sente útil, essa mulher questiona-se em seu comportamento, vida e atitude. Não tentamos generalizar a condição feminina, enquadrá-las sob uma única visão, ou colocar mais um estereótipo; entendemos que poucas são as mudanças em suas vidas, porém, nas camadas populares, onde muitas mulheres não estudam por falta de oportunidade, ou seus maridos as vêem como pessoas inúteis, incapazes, esse fato ainda acontece. Não apenas nas camadas populares, mas com as mulheres que têm no círculo familiar seu único foco de vida.

### **As mulheres brasileiras e a história**

Neste momento selecionamos a revolução industrial como marco histórico, pois foi nesse período que ocorreu a absorção de mulheres e crianças no mundo das fábricas, independente destas terem sido exploradas. Nos remetemos, ao processo industrial de meados do século XIX ao início do século XX, onde muitas mudanças ocorreram e conforme o dicionário de conceitos históricos a indústria têxtil foi a que mais se desenvolveu na Revolução Industrial. Situações caracterizaram o trabalho feminino: baixos salários, condições sub-humanas de trabalho, jornadas de mais de 15 horas por dia participam desse universo fabril que foi as primeiras décadas dessa revolução industrial, que absorveu esses trabalhadores. Para as mulheres marca o início da jornada dupla, salários mais baixos que o dos homens, assédio dos patrões, preconceito por parte dos companheiros de trabalho, pela sociedade e por familiares. O ideal de vida feminino era a concepção burguesa, que se enquadrava em uma família feliz, ‘Um sólido ambiente familiar, o lar acolhedor, filhos educados e esposa dedicada ao marido, às crianças, desobrigada de qualquer trabalho produtivo representavam o ideal de retidão e probidade um tesouro imprescindível 1’.

No entanto uma realidade diferente para a classe pobre que chegava as cidades e aos que nestas já estavam e para aquelas que necessitavam ou que viam seu trabalho com um olhar diferente da sociedade em geral.

Retrocedendo na história a fim de entender a realidade brasileira percebe-se que no período da colonização a realidade era bastante desafiadora e certamente a participação delas nem chega a ser percebida nem destacada na literatura e nos livros didáticos que abordam questões referentes a contribuição da mulher na construção inicial do país. Observamos que estudar a participação destas mulheres possibilita passear por importantes momentos da História. E porque citar essas mulheres? Pela necessidade de afirmar que a situação enfrentada pela mulher é uma construção social, que as mesmas são capazes de executar qualquer função que se designe a fazer, e que a criação das mulheres é muito voltada para o olhar das outras pessoas. Durante toda a trajetória

1 D'INCAO, Maria Ângela. Mulher e família burguesa IN, DELPRIORE, Mary (org.) História das Mulheres do Brasil - São Paulo: Contexto, 2004.pag.223.



das mulheres sempre tivemos demonstração de força e determinação, o que não existe é um movimento que tenha trabalhado esse poder de si, entre as mulheres, principalmente nas camadas populares, Knox Folci considera que ‘a mulher tem que saber o que é e o que pode ser o que faz e o que pode fazer’ (2004,p:246).

## **Mulher: Um olhar da literatura, da poesia e da música**

Abordamos um aspecto relevante para a construção da presente pesquisa realizada dentro do contexto desta especialização: o preconceito presente em todas as áreas sociais inclusive na arte de um modo geral, este presente no universo feminino assim como étnico, sexual dentre outros. Escolhemos abordar o preconceito por entender que em sua maioria as pessoas não confirmam que existe ou que faça parte do seu eu, mais que faz parte da realidade feminina, mesmo nos dias atuais e ainda por este fazer parte das concepções em relação à condição da mulher. Escolhemos abordar o preconceito a principio por entender que muitas vezes não enxergamos a realidade ou nos contentamos em apenas nos colocarmos na sociedade e não paramos para analisar as relações sociais que mantemos que presenciamos ou apenas o ato de reconstruir padrões comportamentais sem questionar os nossos próprios atos. Se pararmos para analisar se existe preconceito contra as mulheres, qual será a resposta? Hoje as mulheres estão na maioria das profissões, frequentam todos os ambientes, estão em todos os níveis intelectuais! É essa a resposta? Será que só essa afirmação responde a questão feminina? Ressaltando a visão preconceituosa contra a mulher, temos em um dicionário muito usado em nosso país<sup>2</sup> a seguinte descrição de homens e mulheres:

Homem: Qualquer individuo pertencente à espécie animal que apresenta o maior grau de complexidade na escala evolutiva; o ser humano. Homem dotado das seguintes qualidades viris, como coragem, força, vigor sexual, etc. que apresenta os requisitos necessários para um empreendimento. Aquele que, numa equipe de trabalho, executa ordens superiores (...), homem da lei, homem da rua, homem de bem, homem de empresa, homem de pulso (...). Mulher: o ser humano do sexo feminino capaz de conceber e parir outros seres humanos, e que se distingue do homem por essas características. Esse mesmo ser humano considerado como parcela da humanidade. Mulher dotada das chamadas qualidades e sentimentos femininos (carinho, compreensão, dedicação ao lar e à família, intuição). A mulher considerada parceira sexual do homem. A mulher considerada como ser frágil, dependente, fútil, superficial ou interesseiro, mulher à-toa, mulher da rua, mulher da vida, mulher de amor, mulher fatal, mulher errada (...)<sup>3</sup> .

Essa é a visão que paira na sociedade, ao homem o poder, a coragem, a força, e as mulheres é fraqueza, docilidade, compreensão. A natureza do homem é na rua então a este a glória, as leis. Já a natureza da mulher é a casa, a que se atrever a enfrentar a rua receberá os estereótipos de errada, da rua, da vida. A ela sempre a condição de submissão, e destacamos esse fato também na literatura brasileira. Pegando como exemplo obras de Aluísio Azevedo, “deparamo-nos com uma abordagem preconceituosa do adultério, pois se percebe que o autor, mesmo sendo um dos percussores da denuncia ao preconceito e as injustiças sociais, acaba reproduzindo o ideário da mulher adúltera como fruto de perversidade da natureza feminina<sup>4</sup> ”. Em “O Mulato” encontramos o tipo de mulher idealizado, que seria dócil, passiva capaz de renunciar a sua felicidade em favor do marido, dos filhos, do lar. Em “O Cortiço” a mulher sensual, adúltera, prostituta. É o jogo da mulher: Eva, versus, Maria, santa ou pecadora, que leva o homem a pecar.

Em 1926 temos a violência justificada em “Já Já” de Sinhô: “Se essa mulher fosse minha eu tirava

---

2 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, pages. 903 e 1168.

3 Não estamos fazendo um julgamento sobre essa obra apenas, descrevendo o ideal construído a respeito de homens e mulheres, que nesta está representado.

4 TAVARES, Edson (org.). Mulher criação social? Leituras de perfis femininos da literatura brasileira. João Pessoa: Idéia, 2008, pag.17, 18.

do samba já já /Dava uma surra nela que ela gritava chega, chega meu amor...” e também a servidão de apanhar, não revidar e aceitar as pancadas recebidas com tranquilidade. Seis anos mais tarde “Os Homens são uns Anjinhos” de Zeca Ivo e Custódio Mesquita, mantém a idéia de mulher pecadora: “Os homens são uns anjinhos e as mulheres verdadeiros diabinhos/ Mas mesmo assim o homem quer (...). Todo mal que há no mundo foi a mulher que criou (...).Mulher,a mãe da mentira do pecado e da tentação. Essas canções só alimentam o imaginário que se formou sobre as mulheres, existem canções protetoras que colocam os homens como senhores justos, defensores de um ser que é incapaz de se proteger e as piores são as que colocam as mulheres como meros objetos como essas frases que fazem parte de músicas brasileiras: “um tapinha não dói, me chama de cachorra” e tantas outras. O que fazer se essas músicas são consumidas e viram sucesso de bilheterias nos shows,é o preconceito que vai se mantendo após as gerações e os jovens precisam aprender a ter um ouvido mais atento e não se deixar levar pelas batidas envolvente, neste sentido. No entanto a respeito das mulheres ainda temos uma longa caminhada e até o nosso olhar precisa ser analisado para não reproduzirmos o que ignoramos.

Encontramos na poesia varias citações sobre as mulheres, em se tratando de poesias locais temos o “poema nota 10” de Severino Dionisio Que traz as mulheres profissionais-, no entanto a quantidade de poemas é maior, ainda com uma visão romântica e idealizada da mulher, não são raras as produções encontradas com esse olhar de seres perfeito, sem opinião e sem desejo a não ser o de servir ao homem e no mais aos filhos e ao lar.

Que tudo isso seja belo. É preciso que súbito  
Tenha-se a impressão de ver uma garça apenas pousada e que um rosto  
Adquira de vez em quando essa cor só encontrável no terceiro minuto da aurora.  
É preciso que tudo isso seja sem ser, mas que se reflita e desabroche  
No olhar dos homens. É preciso, é absolutamente preciso  
Que seja tudo belo e inesperado.

Esse trecho do poema “Receita de Mulher” confirma nossa afirmação sobre a visão do autor expressa nesse poema, no entanto essa visão idealizada da mulher está contida em muitos autores como Machado de Assis em seu poema “Mulheres do topo da árvore”, mesmo Machado trazendo uma visão diferente da mulher e as fazendo crer que os homens estão errados, ele a descreve como idealizadas, ou como “podres” as quais os homens pegam o resto social das mulheres por não se sentirem capazes de pegar as melhores frutas das árvores.

## **Feira de Mulheres**

Neste artigo discutimos o universo das mulheres, no seu trabalho na feira da Sulanca de Caruaru e o papel desempenhado neste universo do mercado de trabalho. Retratamos o universo feminino e as dificuldades enfrentadas e porque não o preconceito sofrido por estas mulheres para reafirmarem sua existência, sua sobrevivência sem nenhum reconhecimento, nenhuma política voltada a elas, a falta de um olhar para uma classe.

Se analisarmos a situação feminina em nossa sociedade, perceberemos o uso da concepção de objeto que ainda permeia o universo machista de nossa sociedade, os padrões comportamentais em jogo, ou o uso do ser mulher como ostentação, no entanto também podemos observar no ambiente da feira, como algo não dominado mais repleto dessa mão de obra, impregnado dessa visão de mundo, da necessidade de fazer a sociedade crescer a partir da criação e educação de seus filhos além do seu trabalho, pois a feira aparece como opção de trabalho em que não precisam afastar-se por muito tempo de seus lares, onde elas podem fabricar seus produtos em casa para levar-lhes a feira ou simplesmente pegar as mercadorias em condição com a possibilidade de devolvê-las e só prestar conta do que foi vendido.

Aos olhos de alguém que observa a feira da Sulanca pode-se identificá-la assim, devido à grande quantidade, de mulheres feirantes existentes nesse ambiente, no entanto não existe o primordial em relação à força de trabalho feminina existente na feira da Sulanca de Caruaru:

a visibilidade. Com este estudo buscamos identificar estas mulheres, na realidade de certa forma conseguimos o objetivo de reconhecê-las mais não de legitimá-las. Pegando como exemplo uma rua na calçada em frente às estatuas na Rua Lourival José da Silva, em Caruaru na terça-feira, de 105 feirantes, 65 são mulheres e neste exemplo específico são só as feirantes, ou melhor, as comerciantes de ponto fixo, independente das chamadas ambulantes, das que vendem alimentos, e até cafezinho, pois há aquelas que apenas com 2 ou 3 garrafas na mão, vendem café, chá e etc. Dentro desse comércio informal é impressionante a criatividade dessas trabalhadoras e como são capazes de se desdobrarem para alimentar sua família. Nas relações existentes na feira da Sulanca encontramos o uso do poder, da força, no entanto o que menos encontramos é o uso do direito, do respeito, ganha o grito, a agilidade o empurrão e onde fica o resto. Além dessas descritas quais as relações existentes na feira, onde melhorar, como essas mulheres vem seu trabalho são questionamentos que ficarão para um próximo momento.

## **Do trabalho de mulher ao trabalho de mulher na feira.**

Quando é citado trabalho de mulher, geralmente as pessoas remetem a serviços do lar, e mesmo quando as mulheres exercem outra função é para elas que pesa toda a funcionalidade de uma casa<sup>5</sup>. Realidade existente e comprovada diariamente na sociedade em geral, porém outra realidade pode ser constatada, a invasão do mercado de trabalho pelo gênero<sup>6</sup> feminino, a exemplo uma profissão que muitos não conhecem que é a de machante<sup>7</sup>, também nela estamos representadas, que nesse meio (o de comércio de carne), o papel que as mulheres representavam era nada mais que a venda dos chamados miúdos (partes internas fígado, testículo etc.), ou seja, uma profissão que exige força, habilidade e firmeza, qualidades estas que sempre couberam aos homens. As mulheres caberiam profissões “mais leves, que não exija força” e se for casada e ainda com filhos melhor que fique em casa, este muitas vezes é o olhar das próprias mulheres e empregadores (Avila Neto, 1994). Ao ouvirmos a frase coisa de mulher, em geral nos remetemos a futilidades, ou melhor, nós não, grande parte da sociedade impregnada pelos conceitos falocentricos, que ajudam a perpetuar o machismo, o preconceito e a discriminação, baseados nos conceitos patriarcais que permeiam a nossa realidade social.

Analisar a condição da mulher sob esta perspectiva nos permite algumas reflexões e são elas: trabalhar 44 horas semanais, sem contar com o tempo que gasta para chegar ao local do trabalho e levar as crianças para a escola, mais 46 horas com os afazeres domésticos, São 90 horas por semana, sobram em média 3 horas por dia que geralmente é tarde da noite para a mulher, cuidar de si, descansar, estudar e especialmente se profissionalizar e ainda tem que enfrentar queixa do marido, violência psíquica, pois não está desempenhando o seu papel de mãe e dona de casa direito e nessas horas tem mercado, levar criança ao médico entre outras atividades, as obrigações de uma mulher parece que nunca acabam. Esse é um quadro que muitas vezes é ocultado de uma realidade existente de grande parte das mulheres, é uma luta diária em busca de reconhecimento e quando esse for obtido, grandes vitórias terão sido alcançadas.

Nesse contexto a feira da Sulanca aparece como opção entre poucas para a mulher começar a se sentir agente de sua vida, com a possibilidade de um trabalho que concilie esta vida que a foi imposta desde sua criação sem possibilidade de questionamento. Algo importante independente de ser o trabalho na feira, manicure ou qualquer atividade, já que nos remetemos às mulheres sem a opção de estudar é a sensação de capacidade que essas mulheres sentem e demonstram em seu

5 Em apenas 2% dos domicílios que há mulheres o trabalho doméstico é chefiado por algum homem e em apenas 19% os homens auxiliam nessas tarefas. (ver mais em Venturi, Gustavo 2004)

6 Neste trabalho não abordamos a discussão de gênero propriamente dita e sim história das mulheres, por entender que este conceito é ‘demais palatável, porque é excessivamente geral, a-histórico, apolítico e pretensamente neutro. Exatamente em razão de sua generalidade excessiva, apresenta alto grau de extensão, mas baixo nível de compreensão’. SAFFIOTI, Heleieth. Gênero e patriarcado IN VENTURI, Gustavo. A mulher brasileira nos espaços público privado- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, pags.43,44. Quando nos remetemos a gênero é só no uso da língua portuguesa de gênero feminino e masculino.

7 Pessoa responsável por matar o boi e separar sua carne. Essa informação encontramos no açougue municipal de Caruaru.

comportamento e a possibilidade de mudança de vida a partir dos frutos obtidos e não são raros os casos em que os homens são contra a princípio e depois reconhecem a importância e passam a ajudar as mulheres e esta ocupação passa a ser familiar.

## **Conclusão**

Neste trabalho constatamos ou reafirmamos uma realidade existente em nossa sociedade; o preconceito contra as mulheres, encontrado em todas as esferas sociais e demonstrado inclusive em nossa arte. Descrevemos como a mulher marcou a história fato que não é trabalhado nem em sala de aula nem em outras esferas educativas, ou melhor, reconhecido, e que sua participação não é valorizada. Como a mulher enfrenta essa realidade e a importância do reconhecimento dela própria para sua valorização pessoal e profissional.

Destacamos a importância do trabalho como forma de reafirmação pessoal, mesmo entendendo que este não é a única forma de valorização e que esta tem que partir das próprias mulheres, pois só elas podem impor o que representam para assim serem aceitas e não impostas como modelo ou padrão social

Na feira da Sulanca destacamos o seu universo e suas fragilidades, tendo como base sua infraestrutura e a falta de uma política voltada para essas mulheres. Acrescentamos a não existência de uma política voltada para a preocupação de uma seguridade social, pois as mesmas não pagam o INSS como autônomas e, no entanto não tem acesso aos benefícios concedidos em caso de doença e suas famílias não são assistidas em caso de morte, já que as mesmas são as responsáveis por suas famílias.

## **Metodologia**

**Neste trabalho utilizamos de** pesquisa bibliográfica e o método qualiauntitativo.

## **Referências**

AZERÊDO, Sandra. Preconceito contra a mulher, São Paulo: Cortez, 2007

DELPRIORE, Mary (org.) História das Mulheres do Brasil - São Paulo: Contexto, 2004.

D'INCAO, Maria Ângela. Mulher e família burguesa IN, DELPRIORE, Mary (org.) História das Mulheres do Brasil - São Paulo: Contexto, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

TAVARES, Edson (org.). Mulher criação social? Leituras de perfis femininos da literatura brasileira. João Pessoa: Idéia, 2008.

RAGO, Luzia Margareth. Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar- Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SILVA, Kalina Vanderlei. Dicionário de conceitos históricos. SP: Contexto, 2006.

TAVARES, Edson (org.). Mulher criação social? Leituras de perfis femininos da literatura brasileira. João Pessoa: Idéia, 2008.

VENTURI, Gustavo. A mulher brasileira nos espaços público privado- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

STUDART, Heloneida. Mulher objeto de cama e mesa, Petrópolis, RJ: Vozes, 1974.

SILVA, Kalina Vanderlei. Dicionário de conceitos históricos. SP: Contexto, 2006.

BITTENCOURT, Circe. Dicionário de datas da história do Brasil. SP: Contexto, 2007.

LISLY, Andrea . História e gênero. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

DELPRIORE, Mary (org.) História das Mulheres do Brasil - São Paulo: Contexto, 2004

TRINDADE, Etelvina Maria de Castro. Espaço urbano e cidadania feminina no Paraná na virada do século, Revista História Questões & Debates nº30, Curitiba- PR: Editora da UFPR, 1999.

NAZZARI, Muriel. O desaparecimento do dote: mulheres, famílias e mudança social em São Paulo- Sp: Companhia das letras, 2001.

VAINFAS, Ronaldo (org). Dicionário do Brasil Imperial- Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

SCHUMAHER, Schuma e Brasil, Érico Vital. Dicionário das Mulheres no Brasil de 1500 até a atualidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar,2000.

DAMATTA, Roberto. O que faz o brasil, Brasil?. Rio de Janeiro-RJ.Rocco 1984.

TOURAINÉ, Alain. O mundo das mulheres; tradução de Francisco Morás. Petrópolis- RJ: Vozes, 2007.

ÁVILA NETO, Maria Inácia d'. O autoritarismo e a mulher: o jogo da dominação macho-fêmea no Brasil. Rio de Janeiro: Artes e Contos, 1994.

SILVA, Benedicto.Dicionário de ciências sociais, Rio de Janeiro- RJ, Fundação Getulio Vargas,1986.

COSTA, Mário Alves da. Álbum Elegante e Social de Caruaru,1951.

## **Gênero, Educação e Religião: Diálogos no trabalho de mulheres tecelãs**

*Amanda Mota Angelo Castro; Márcia Regina Becker y*  
*Prof<sup>a</sup> Dra. Edla Eggert*  
mottaamanda@yahoo.com  
marciareginabecker@gmail.com  
edla@unisinós.br  
USINOS- Brasil

**RESUMO:** A pesquisa de mestrado encontra-se inserida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS sob a orientação da professora Dr<sup>a</sup> Edla Eggert. Nosso objetivo principal é compreender como as feminilidades aprendidas na sociedade e reafirmadas pela igreja pentecostal Assembléia de Deus interferem no trabalho cotidiano em um atelier de tecelagem na voz de uma das tecelãs. A pesquisa empírica ocorre num atelier de tecelagem no município de Alvorada, região metropolitana de Porto Alegre no Estado do Rio Grande do Sul no Sul do Brasil. Nosso olhar está voltado para as reflexões sobre Educação, Gênero, Religião e o trabalho artesanal realizado por mulheres. A metodologia envolve a observação participante, entrevistas individuais, e as narrativas das histórias de vida que são coletadas através grupos de discussão com base em Wivian Weller e Ralf Bohnsack. Entendemos que ao interrogar o mundo do “sagrado” estamos criando um debate sobre a importância do debate sobre a religião, no campo da Educação e como esta se faz presente nos processos de formação em espaços formais e não formais da vida cotidiana das pessoas. Temos observado que essa presença, em grande medida, reproduz a subserviência das mulheres.

**Palavras Chaves:** Educação, Gênero, Religião, Trabalho de mulheres.

**Área Temática:** Aprofundar a democracia na educação não-formal

### **Introdução**

No Brasil, para evitar problemas diz o dito popular que: “Religião e política não se discute”, algumas pessoas acrescentam ainda o futebol na lista das coisas que são indiscutíveis. Neste artigo fazemos caminho inverso ao dito popular: Nos propomos a dialogar sobre Gênero, Religião e Educação, como para Paulo Freire, Educação é sempre um ato político, entendemos que ao nos debruçarmos em campos que o dito popular afirma que “não se discute” abrimos novas possibilidades de conhecimentos e valorização de experiências de vida a partir do diálogo com mulheres de classes populares.

O tema central da nossa pesquisa de mestrado está inserida numa pesquisa mais ampla<sup>1</sup>. E, nesse contexto, ainda em andamento, estudamos Gênero e Reafirmação do feminino. Queremos compreender quais os desdobramentos das feminilidades aprendidas na sociedade e reafirmadas pela igreja pentecostal Assembléia de Deus e ensinadas por meio de uma tecelã num atelier.

Na periferia da grande Porto Alegre no Estado do Rio Grande do Sul, encontramos mulheres que buscam tramas para sobreviver. Teares, fios, lãs, navetes, urdume e muitas conversas, o que para elas faz “espairecer um pouco” o trabalho e o ritmo de produção para realizar as entregas de encomendas em dia, esse universo de produção fazem parte do cotidiano de trabalho das mulheres tecelãs.

Numa casa de madeira com vários cômodos, mulheres trabalham para sobreviver. Por vezes a esperança que, para Freire (1992) é a necessidade do ser humano, uma necessidade ontológica, excepcional e histórica se perde entre as navetes que buscam uma trama perfeita. “Será que teremos trabalho amanhã?”, entre tramas e fios na periferia da grande Porto Alegre buscamos um diálogo neste lugar de trabalho.

### **Pesquisa feminista**

Embora as discussões sejam muitas dentro da academia sobre a imparcialidade na pesquisa, entendemos, com base nos estudos de (FREIRE, 1999; BRANDÃO; STRECK, 2006), que a pesquisa não é neutra. Sabemos, também, que o referencial epistemológico é situado, contingente

e localizado (NEUENFELDT; 2008). Por esse motivo é importante e necessário indicarmos o campo teórico onde nos situamos.

Pesquisamos mulheres numa perspectiva feminista e utilizamos o conceito de gênero entendido como o estudo das relações cultural e socialmente produzidas entre homens e mulheres, e destes entre si. Um conceito que foi sendo construído nos estudos relacionados a diversos campos do feminismo e, por isso, também de ordem ideológica, política e de lutas (SAFFIOTI, 2004). Portanto homens e mulheres são ensinados a serem o que são na cultura que estão inseridos. Seguindo esta idéia, somos ensinados/as desde a infância como devemos ser meninas e meninos e nos portarmos, como homens ou mulheres, para sermos socialmente aceitos.

A epistemologia feminista vem rompendo paradigmas estabelecidos, descobrindo e redescobrimos a vida e a produção das mulheres ao longo da história e de tantas outras que hoje fazem histórias e produzem como as mulheres de nossa pesquisa que tentamos em alguma medida que suas produções saiam da invisibilidade, que se percebam como atuantes em sua própria história porque esta não está dada (Freire, 1999)

Essa busca, por algo que precisa ser construído e que é de nossa responsabilidade requer alguns instrumentos, Eggert afirma que: “buscar instrumentais de outros campos do conhecimento, para alimentar caminhos talvez inusitados; questionar as hierarquias; rever as margens onde as mulheres geralmente se encontram, no ato de produzir conhecimento...” (2009, p 32).

Nossa busca é desafiadora, entretanto, acreditamos ser inegável as conquistas das mulheres no campo científico nos poucos anos de epistemologia feminista. E acreditamos que nossa pesquisa soma com os trabalhos de muitas outras feministas que buscam em alguma medida abrir novos diálogos sobre justiça, respeito, sororidade<sup>14</sup> e igualdade entre os sexos que permeiam a luta feminista através dos anos.

O feminismo tem produzido uma crítica contundente ao modo androcêntrico de produção do conhecimento, além dessa crítica tem buscado e operado num alternativo de operação e articulação na esfera do conhecimento. Portanto nos posicionamos como feministas, sendo essa uma identidade política e social (Gebara (2005)). E é com vistas neste posicionamento feminista e que se articula por meio da epistemologia feminista que caminha nossa investigação.

## **Tecendo a pesquisa empírica**

Nossa pesquisa empírica, que ocorre num ateliê de tecelagem localizado em Alvorada<sup>2</sup>, região metropolitana de Porto Alegre no estado do Rio Grande do Sul.

Com poucas opções de trabalho e para evitarem o longo trajeto de deslocamento até Porto Alegre (onde muitas mulheres de Alvorada trabalham, sobretudo nas atividades do comércio, serviços gerais e em casas de família como empregadas domésticas) algumas trabalhadoras buscaram na tecelagem uma forma de sustento, tanto para elas como para suas famílias - várias destas mulheres são chefes de família.

As mulheres do ateliê trabalham de segunda a sexta, em turno integral, produzindo peças de vestuário feminino e produtos para casa. Para a realização deste trabalho, estão organizadas em uma cooperativa<sup>3</sup>. Nenhuma delas aprendeu o ofício da tecelagem na família e sim com a tecelã coordenadora do atelier, que ensinou a arte da tecelagem para as demais.

Durante nossas observações, percebemos que o momento de crise financeira decorrente da situação mundial, também afetou o atelier. Os pedidos foram reduzidos pela metade. Portanto, pela falta de trabalho, algumas mulheres saíram do ateliê em busca de trabalho. Permaneceram, então, oito mulheres.

Durante o ano de 2009 acompanhamos momentos de despedidas, tristezas, desânimo, desesperanças e a busca das tecelãs para que, de alguma forma, a crise fosse vencida. Acompanhamos ali, a felicidade ser adiada, a felicidade de ter trabalho, de poder produzir, de poder “ganhar a vida”, de poder manter o sustento e poder sobreviver. Em certo momento da pesquisa, notamos que a tristeza, o desgaste e o cansaço pareceu ter tomado os “ares” do ateliê. A esperança quase se “vai”, e segundo Freire (1992) quando a esperança se “vai” ela perde o rumo e pode se cair no desespero, ou na desesperança. Quais os mecanismos utilizados pelas mulheres do atelier

para não perder o rumo?

Nesse momento delicado onde os pedidos foram reduzidos o ateliê com incertezas sobre sua continuidade, passamos a observar algo interessante: as mulheres, dirigidas por uma tecelã que trabalha há dez anos no ateliê, fiel da igreja pentecostal Assembléia de Deus<sup>4</sup>, passou a incorporar uma rotina no trabalho de tecelagem: a de “transmitir” ensinamentos da igreja no ateliê por meio de orações, palavras da Bíblia lidas no início da manhã (o que chama de “momento devocional”) e conversas informais sobre Deus com suas colegas. A fala dessa tecelã (a que chamamos TECELÃ 1)<sup>5</sup>, aponta para a importância da Igreja em ensinar:

“Eu gosto de falar sobre Deus, sobre a palavra de Deus...Na verdade Ele é o caminho, é o melhor caminho a verdade e a vida, não tem Outro, nada acontece, eu creio e é verdade mesmo nem uma folha cai no chão se não for a vontade de Deus...A bíblia sagrada fechada é um livro comum, mas quando agente abre ele, ele é um livro que tem tudo ali, é uma bússola pra nossa vida, tudo que tu quiser saber sobre casamento, trabalho, saúde esta na bíblia e agente que esta no caminho certo tem que levar essa palavra”(TECELÃ 1).

Dessa forma elas instituíram um ritual a cada manhã: de ler um versículo bíblico e orar pelo bom andamento dos seus trabalhos e suas famílias. Isso tem trazido bem-estar ao grupo, segundo o relato de todas. A fala de uma das tecelãs, durante a observação participante, retrata bem como o coletivo recebe a nova prática: “É, eu acho que esta sendo bom né? Eu acredito Nele, a Tecelã 1 tem falado muito que Ele pode nos ajudar a mudar toda a situação aqui no ateliê, eu acredito Nele, eu preciso acreditar né? Porque preciso trabalhar” (TECELÃ 2).

Para essas mulheres a religião e os exercícios de fé, que vem ocorrendo no ateliê diariamente, tem a mistura do mágico e do milagre. Seria a Religião uma forma dessas mulheres resgatarem a esperança?

### **Educação: tecendo diálogos entre religião e gênero**

Gênero é sempre influenciado por fatores sociais como raça, etnia, cultura, classe social e idade (FIORENZA, 2009), e segundo Gebara é também influenciado pela religião.

Gênero quer dizer, entre outras coisas. Falar a partir de um modo particular de ser no mundo, fundado, de um lado, no caráter biológico do nosso ser, e de outro lado, num caráter que vai além do biológico porque é justamente um fato de cultura, de história, de sociedade, de ideologia e de religião. (GEBARA, 2000, p. 107).

Pensar na articulação entre educação, gênero e religião é “andar na contra mão”. Sabemos que o campo religioso vem sendo escrito, pensado e dominado pelo masculino há séculos (GEBARA, 2000; NUNES, 2005), portanto pensar, pesquisar e escrever sobre a mulher na religião, como atuante, tem sido a luta consciente de muitas mulheres dentro da academia e entendemos que esta luta, também é teórica.

Entendemos que a Igreja e os agentes do Sagrado, dominado historicamente pelos homens é uma das instituições sociais que sustentam a sociedade patriarcal. Para Gebara “Sociedade patriarcal significa que a maneira pela qual somos educados é marcada por concepções que valorizam um referencial histórico masculino mais do que o feminino.” (p 19, 2007).

Até hoje a Igreja permanece com a lógica social da ideologia e reforça a noção de “ordem eterna da natureza” (RUTH HUBBARD, 1999) ao colocar como vontade divina à “vocação” para as mulheres: o cuidado com a família, portanto destinadas à vida privada. Os padrões de ser mulher socialmente construídos são reafirmados pela igreja através dos ensinamentos sobre como ser mulher e como ser umaboa mulher. Entendemos que esses ensinamentos estão além dos muros da igreja, e que fieis levam os ensinamentos por onde andam, transmitindo, portanto esses



ensinamentos também nos espaços não formais de ensino.

No Brasil, a Igreja Assembléia de Deus grupo religioso que apresenta a maior taxa de mulheres em suas fileiras (MARIA MACHADO 2005), entretanto, embora tenham um numero expressivo de mulheres elas não podem exercer ministério e atos pastorais, com isso, não podem desenvolver nenhuma liturgia dentro da igreja. Entretanto as mulheres cantam, ensinam a Bíblia e são as principais participantes dos círculos de oração e dos grupos de evangelização, fundamental para o avanço da AD no Brasil.

Para Nunes, “As mulheres restaram as religiões mágicas, que incorporaram o erotismo e afastam da “ação do mundo”. Resultado: Homens ativos, mulheres passivas, tanto na religião quanto na sociedade. (Nunes, 2001, p 5) Qual será as peculiaridades da vida religiosa para as mulheres? Porque elas continuam sendo a maioria numa instituição que ora as excluem ora as invisibilizam? Qual será a “magia” escrita por Nunes em 2001?

Marcela Lagarde (2005) vai nos dar algumas contribuições importantes para pensarmos mulheres e religião, em especial quando ela desenvolve o argumento de um “pensamento mágico”. Aqui, a busca por um amparo e uma solução “vem das alturas”, como na forma de um milagre. Por aprender que a força vem de fora, dos outros, elas facilmente buscam fora de si mesmas as respostas necessárias para suas inseguranças e necessidades.

A autora lista uma série de itens, os quais são muito mais comprados, lidos e freqüentados pelas mulheres do que pelos homens como, por exemplo: as cartas de tarô, a leitura dos horóscopos, a leitura das mãos e a freqüência a círculos de orações e igrejas.

O “pensamento mágico” faz com que as mulheres acreditem no “milagre”, na força superior, na salvação das “alturas”. Para Lagarde o que faz as mulheres buscarem amparo e fé resultado de um “pensamento mágico” não é a incapacidade e falta de inteligência em buscar outras formas de pensamento e sim porque o pensamento mágico sociocultural as impede de buscá-lo e fazê-lo. Segundo Lagarde (2005, p 300):

El pensamiento mágico y la deducción exprimental coexisten em la mentalidad femenina con el principio político que rige su apreciación y afectiva del mundo: se trata del principio religioso, el cruhal hace que las mujeres consideren la vida, su vida y todo lo que ocurre a su alrededor, causado por fuerzas omnipotentes, exteriores y las más de las veces, ajenas a ellas. El principio religioso supone también lá consideración de los otros, sobre todo que quienes dependen de manera vital, como seres sobrenaturales, como deidades.

Parece-nos que a experiência da religiosidade para as mulheres está ligada ao pensamento mágico, fazendo assim com que elas se “esvaziem”, lançando o “poder” ao outro, de preferência a um ser masculino. É um compasso de espera, omissão e alento vindo das alturas. Um homem cuida, resolve e soluciona os problemas e angustias.

Simone de Beauvoir em um capítulo sobre “A mística<sup>67</sup>” no livro “Segundo sexo”, inicia com a afirmação de que para a mulher o amor é sua suprema vocação. Tanto amar, como ser amada é o desejo socialmente ditado para as mulheres. Por esse motivo a mulher busca a experiência da religiosidade com fervor e intensidade, pois assim ela ama e é amada. Com o amor mútuo do ser sobrenatural a mulher sente-se extremamente valorizada, e a partir disso sente-se encarregada de uma missão, o que faz com que muitas mulheres preguem, ensinem e esperem. Segundo Beauvoir (2009, p 867) “a mulher está acostumada a viver de joelhos; espera normalmente que a salvação desça do céu onde reinam os homens (...)”

Ao que parece, a necessidade organiza o desejo ou, na linguagem religiosa utilizada pelas mulheres do ateliê de tecelagem, “Deus vem ao encontro de quem pede e acredita” como um milagre. “Foi Deus quem quis assim” é uma fala muito ouvida no ateliê principalmente nos momentos de incertezas.

Hoje, nossa empiria aponta para as questões levantadas por Nunes (2001), Lagarde (2005) e Beauvoir (2009). Durante o cotidiano do trabalho das mulheres acompanhamos uma mistura

de magia e mística aguardando pela ajuda vinda das alturas e sendo uma forma de resgatar a esperança que por vezes pare-se escapar, essa esperança tem sido suprida pelo consolo que segundo Nunes (2005) as mulheres buscam na religião.

## **Diálogos em espaços de Educação não-formais**

Segundo (Maria Gonh 2001) a educação não-formal é aquela que se aprende “no mundo da vida”, via os processos de compartilhamento de experiências, principalmente em espaços e ações coletivos cotidianas. A educação não-formal, espaços educativos localizam-se em territórios que acompanham as trajetórias de vida dos grupos e indivíduos, fora das escolas, em locais informais, locais onde há processos interativos intencionais.

Pensar em Educação para além dos muros altos da escola é algo recente, portanto, quando falamos de educação não - formal existe quase que inevitavelmente uma comparação com a educação formal.

Durante anos a educação estava atrelada à professora, quadro e giz, tudo organizado em uma sala de aula com cadeiras e mesas, alunos/as sentados/as para frente com os olhos fixos na professora e por vezes com o pensamento bem longe dali. Não é difícil pensar nessa realidade porque nós estudamos nela, aprendemos a disciplina e a ordem escolar formal.

No Brasil da década de 60 um homem nordestino passa a inverter essa lógica, Paulo Freire vai denunciar e romper com a lógica educacional vigente e dominante. Para ele, educação é sempre um ato político, implicando, portanto um desenvolvimento crítico que ocorre através da leitura do mundo através da conscientização, uma educação que acontece com a relação de homens e mulheres entre si medidos pelo mundo.

Segundo José Romão 2008, para Freire, não existe educação, mas educações, ou seja, formas diferentes de homens e mulheres partilharem seu saber, partilharem o que são. Com a lógica freiriana podemos passar a pensar em educação embaixo de uma árvore, dentro de uma fábrica, dentro de casa, numa igreja, e porque não dentro de um ateliê.

Sem dúvida Freire abre a discussão e possibilidade sobre a educação – não formal, contudo o estudo sobre práticas educativas em espaços não-formais ainda é recente e tem se destacado pela variedade de formas de atuação.

Para Afonso “a educação formal é organizada em determinada sequência e acontece na escola; a informal são todas as possibilidades educativas no decurso da vida do indivíduo, de forma permanente e não organizada.” (2001, p.113). Não é possível falar em educação não – formal sem retomarmos a questão da experiência, ela esta intimamente ligada a essa educação, segundo (Carlos Torres, p 219, 1992):

A educação não-formal na América Latina e em outras partes é muito rica em microexperiências de inovação educacional no nível das comunidades onde, devido às condições históricas e estruturais peculiares em que se produzem ou aparecem, e a qualidade, montante e diversidade de recursos utilizados....

Portanto, entendemos não ser possível desarticular educação não-formal da experiência, e é por esse motivo que o conceito de experiência tem para o grupo de pesquisa um investimento de estudo e debate, pois a trajetória de quem compõe o grupo aponta para duas realidades que sempre consideraram a experiência como desencadeadora da produção de saberes e conhecimento: a educação e o feminismo. Estamos levando em consideração o exercício de (re) leituras, dos processos de ensino – aprendizagem num lugar de ensino não – formal e suas implicações no cotidiano do trabalho de mulheres.

## **Tecendo algumas conclusões parciais**

Entendemos que nos espaços de educação não-formais existem ensino/aprendizagem para, esses ensinamentos são múltiplos e também englobam os ensinamentos da religião e aqui citamos

especificamente os ligados a gênero e as relações desiguais entre os sexos.

Segundo Nunes apesar de os estudos de gênero e religião terem aumentado em número e qualidade, e apesar de todas as religiões terem passado pelo olhar feminista, ainda temos menos estudos críticos do que seria desejável.

Entendemos, portanto a importância das questões de gênero e religião serem revistadas, por diferentes olhares, inclusive no campo da Educação, pois suspeitamos que uma igreja com tamanha expressão em números de fieis, está culturalmente inserida na sociedade e através dos/as fieis estas instituições ensinam e reafirmam ensinamentos, em especial aqui os ligados as questões de gênero. Portanto, podemos suspeitar que estes produzem pedagogias no cotidiano das igrejas e nos vários espaços onde eles se relacionam, sobretudo nos espaços não formais de ensino.

Nossa presença no ateliê sem duvida está abrindo diálogos, sobre as relações desiguais entre gênero, à invisibilidade do trabalho feminino e sobre religião. Nosso objetivo não é mudar os exercícios de fé, as crenças e a religião das mulheres com quem estamos pesquisando e abrindo diálogos, sabemos que quem estuda religião deve ter um profundo respeito, de quem esta pesquisando com os exercícios de fé das pessoas que estão sendo pesquisadas. Segundo Schultz (2005), sabemos também que é necessário dialogar, problematizar e abrir a discussão sobre a questão da mulher e é esse exercicio desafiados que nos propomos a fazer, sem duvida para isso por vezes é necessário tencionar para isso alguns fios.

## **Referencias**

BEAUVOIR, Simone. O segundo sexo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BRANDÃO. Carlos Rodrigues. A pergunta a várias mãos, a experiência da pesquisa no trabalho do educador. São Paulo: Cortez, 2003.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK, Danilo. Pesquisa Participante. O saber da Partilha. São Paulo: Idéias e Letras, 2006.

DEWEY, John. Experiência e Educação. São Paulo: C. E. Nacional, 1976.

EGGERT, Edla. Narrar Processos: Tramas da violência domestica e possibilidades para a educação. Florianópolis: Editora Mulheres, 2009.

FIORENZA, Elisabeth Schussler. Caminhos da sabedoria: uma introdução à interpretação Bíblica feminista. São Bernardo do Campo: Nhauduti, 2009.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Esperança. Um reencontro com a pedagogia do oprimido. São Paulo. Paz e Terra, 1992.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. 25.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GEBARA, Ivone. Rompendo o Silencio: Uma fenomenologia feminista do mal. São Paulo, Vozes, 2000.

GEBARA, Ivone. As águas do meu poço. São Paulo, Brasiliense, 2005

GEBARA, Ivone. O que é teologia feminista. São Paulo, Editora Brasiliense. 2007.

GEBARA. Ivone. As epistemologias teológicas e suas consequências. IN NEUENFELDT, Eliane;

BERGSCH, Karen; PARLOW, Mara (Org.). In: Epistemologia, violência, sexualidade: olhares do II Congresso Latino-Americano de Gênero e Religião. São Leopoldo: Sinodal, 2008.

GOSSMANN, Elisabeth. Dicionário de Teologia Feminista. Petrópolis: Vozes. 1997

GONH, Maria da Glória. Educação não-formal e Cultura política: impactos sobre o associativo do terceiro setor. São Paulo: Cortez, 2001.

HUBBARD, Ruth. Algumas idéias sobre a masculinidade das Ciências Naturais. In

GERGEN, Mary McCanney. O Pensamento Feminista e a Estrutura do Conhecimento. Brasília. 1999.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. Dicionário básico de filosofia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

LAGARDE, Marcela. Cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas. 4.ed., Ciudad del México: UNAM, 2005.

PASSOS, Luiz Augusto. Leitura do Mundo. In: STRECK, Danilo R.; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José. Dicionário Paulo Freire. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

RUTHER, R. Sexismo e religião: rumo a uma teologia feminista. São Leopoldo : Sinodal, 1993.

MACHADO, Maria das Dores Campos. Representações e relações de gênero nos grupos pentecostais. Revista de Estudos Feministas. Florianópolis: v. 13, mai./ago. 2005. p. 01-07.

NEUENFELDT, Eliane; BERGSCH, Karen; PARLOW, Mara (Org.). Epistemologia, violência, sexualidade: olhares do II Congresso Latino-Americano de Gênero e Religião. São Leopoldo: Sinodal, 2008.

NUNES, Maria Jose Rosado. O impacto do feminismo sobre o estudo das religiões. Revista PAGU, v. 16, 2001. p. 01-07.

NUNES, Maria Jose Rosado. Gênero e a experiência religiosa de mulheres. IN: Corporeidade, etnia e masculinidade. Reflexões do I Congresso Latino-Americano de Gênero e Religião. MUSSKOF, André; STRÖHER, Marga. São Leopoldo: Sinodal, 2005.

NUNES, Maria Jose Rosado. Gênero e Religião. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v13n2/26888.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2008.

PREFEITURA DE ALVORADA. História. Disponível em: <<http://www.alvorada.rs.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2009.

SAFFIOTI, H. I. B. Gênero e patriarcado. In.: VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; OLIVEIRA, Suely de. A mulher brasileira nos espaços públicos e privados. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SIMSON, Olga Rodrigues de Moraes Von; PARK, Margareth Brandini; FERNANDES, Renata Sieiro. Educação Não Formal: cenários da criação. Campinas: Editora da Unicamp/Centro de Memória, 2001.

SCHULTZ, Adilson. Deus está presente: o diabo está no meio: protestantismo e as estruturas teológicas do imaginário religioso brasileiro. 2005. Tese (Doutorado). Teologia, Escola Superior de Teologia – EST, São Leopoldo, 2005.

## **Técnica e Arte: Trabalho artesanal produzido por mulheres e sua (in)visibilidade social**

*Amanda Mota Angelo Castro; Márcia Regina Becker y Prof<sup>a</sup> Dra. Edla*

*Eggert*

*mottaamanda@yahoo.com*

*marciareginabecker@gmail.com*

*edla@unisinós.br*

**USINÓS- Brasil**

**RESUMO:** Esse artigo tem como objetivo apresentar algumas reflexões sobre o trabalho artesanal de mulheres e busca situar historicamente a tecelagem no estado do Rio Grande do Sul. Aqui apresentaremos reflexões com base em nossa pesquisa empírica que ocorre num ateliê de tecelagem em Alvorada, Região Metropolitana de Porto Alegre. Com o viés educação, gênero e trabalho feminino, nossa pesquisa caminha com vistas a problematizar o trabalho das mulheres tecelãs e sua (in)visibilidade social. Entendemos que o trabalho artesanal possui técnica, arte e saberes, porém, mesmo com a riqueza artística e tecnológica que mulheres artesãs produzem diariamente, o trabalho delas é socialmente (in)visibilizado e diminuído. Qual a história da tecelagem no Rio Grande do Sul? Como a tecelagem sobreviveu tantos anos e consegue se manter no Rio Grande do Sul, mesmo após sua proibição oficial? Por que o trabalho dessas mulheres é (in)visibilizado? A metodologia dessa pesquisa ocorre por meio da observação participante, entrevistas, narrativas de histórias de vida e grupos de discussão com base em Wivian Weller e Ralf Bohnsack (2006). Entendemos que as narrativas que estamos utilizando nesta pesquisa possibilitam que as mulheres artesãs revivam e refaçam caminhos por elas percorridos buscando fazer um “caminho para si” e, no coletivo das mulheres, uma visibilidade e reconhecimento dos processos por elas produzidos.

**Palavras-Chave:** Educação, trabalho artesanal, gênero, mulheres, pesquisa.

**Área Temática:** Aprofundar a democracia no local de trabalho

### **Introdução**

O trabalho que aqui apresentamos discute a invisibilidade social do trabalho artesanal produzido por mulheres tecelãs além de buscar situar esse artesanato historicamente.

Nossa pesquisa ocorre em um ateliê de tecelagem, desde 2007, na cidade de Alvorada, região metropolitana de Porto Alegre no estado do Rio Grande do Sul. Buscamos problematizar a questão do trabalho de mulheres artesãs. Suspeitamos que há processos pedagógicos invisibilizados que esmaecem o potencial criativo das mulheres no cotidiano dos seus trabalhos de uma forma muito semelhante ao que é feito do trabalho doméstico. Ou seja: elas repetem diuturnamente determinados conhecimentos aprendidos/adquiridos com alguém, mas não conseguem identificá-los, pois não falam sobre eles, somente o fazem.

A pesquisa tem vida, ela é uma forma de pronunciar o mundo, de partilhar o saber (BRANDÃO e STRECK 2006). Compreendemos que a pesquisa não é neutra (FREIRE, 1997; BRANDÃO, 2003), por esse motivo entendemos ser importante e necessário situarmos no campo teórico de onde falamos. Utilizamos o conceito de gênero como o estudo das relações socialmente produzidas de homens com mulheres, mulheres entre mulheres e homens entre homens, um conceito que foi sendo produzido nos estudos relacionados a diversos campos do feminismo, por isso também de ordem ideológica, política e de lutas. Lutas que visam à transformação das relações entre todos, mulheres com homens, mulheres entre si e também homens entre si (SAFFIOTI, 2004).

A tecelagem possui uma série de conhecimentos técnicos, que é realizado predominantemente por mulheres e por essa razão suspeitamos que esses saberes “perdem” muito de sua “técnica”,

“importância” e “conhecimento”. O esvaziamento da potência desse saber se dá por vários motivos, entre eles, segundo Lagarde (2005) acontece pelo fato da sociedade em geral acolher a idéia de que as mulheres têm como missão última e valor maior: a maternidade, ou seja, tomarem o cuidado para com os outros como tarefa básica.

Para Eggert (2004) isso ocorre pelo fato da sociedade reafirmar a mulher como “responsável” pela esfera privada, tendo com base principal o trabalho doméstico, o amor materno e a obediência.

Segundo Perrot (2007), as mulheres ao longo da história da humanidade sempre trabalharam, porém seu trabalho foi invisibilizado, ora por ser um trabalho doméstico, ora pelo fato da mulher realizar trabalho artesanal ou de ajudante do marido no trabalho informal ou no negócio do marido, principalmente nos comércios.

Na escuta junto às tecelãs em vários momentos identificamos depoimentos: “isso é um trabalho, coisinha de mulheres para ajudar na renda familiar”. Constatamos, porém que a maioria dessas mulheres sustenta suas casas com as chamadas “coisinhas de mulheres”. Segundo o Fórum Brasileiro de Economia Solidária dados de 2007, 60% das associadas são compostas por mulheres e entre as atividades principais estão à produção de peças de vestuário, alimentação e artesanato.

O foco do nosso olhar é a Educação, a invisibilidade do trabalho feminino e as relações de Gênero. Buscamos compreender o modo como se processam as invisibilidades do trabalho feminino. Analisamos como acontecem os modos de aprender e ensinar, criar e produzir na tecelagem.

## **Um Pouco da História da Tecelagem**

A tecelagem é uma das formas mais antigas de artesanato presente nos dias atuais. Por volta de 5000 a.c a tecelagem era feita entrelaçando pequenos galhos e ramos para construir barreiras, escudos ou cestas. Teia de aranha e ninho de pássaros podem ter sido as fontes para a criação da tecelagem. O primeiro tear foi provavelmente algo tão simples quanto uma estrutura vertical construída de galhos, no qual os fios eram pendurados e tensionados.

De acordo com Lanzaletti (2009), outros fios eram então entrelaçados manualmente, a um certo ângulo daqueles já tensionados, criando um tecido rústico. Aos Gregos é atribuída a transferência do tear de posição vertical para a horizontal, e aos egípcios a fixação dos fios de urdume em dois galhos a fim de poderem ser separados de modo a facilitar o entrelaçamento dos fios.

No Brasil algumas nações indígenas conheciam e praticavam a tecelagem. Trabalhavam com algodão e trançados de palha. Com a chegada dos portugueses ao Brasil a tecelagem passa a ser tramada no tear então trazidos pelos portugueses. Em 1785 houve a proibição da confecção têxtil no Brasil.

Em 1785, a rainha Dona Maria I, a Louca, assinou um alvará mandando destruir todos os teares brasileiros. Dona Maria I fez isso pressionada pelas indústrias da Inglaterra, que exportava seus tecidos para o Brasil e não estavam dispostos a enfrentar concorrência da produção local (SENAC, 2002, p.9).

A tecelagem sobrevive então na clandestinidade e nas regiões mais afastadas do Brasil, principalmente no interior dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Somente em 1809 a tecelagem sai da clandestinidade, entretanto no estado do Rio de Janeiro sede da corte imperial a tradição da tecelagem não conseguiu se manter viva devido a ser mais fácil à identificação dos teares e sua destruição.

## **A Tecelagem no estado do Rio Grande do Sul/Brasil**

As mulheres indígenas eram hábeis trançadoras, trançavam tecidos rudimentares com diversos tipos de fibras e algodão, não sabemos se aqui no Rio Grande do Sul elas usavam algum tipo de tear. Com a chegada dos jesuítas por volta do século XVII, estes ensinaram aos/às índios/as a fiação e a tecelagem em teares rústicos, e as mulheres, aproveitando-se não só fibras e algodão, mas a lã ovina. Barbosa Lessa aponta para os primeiros portugueses que desceram de São Paulo e estabeleceram-se no Estado, como os introdutores do tear no Rio Grande do Sul, quando descreve as primeiras moradias destes onde “a um canto, bem resguardado, a roca e o fuso, para fazer fios de tecer” (LESSA, 1980, p.37).

A técnica da tecelagem manual era executada quase exclusivamente pelas mulheres. Ainda que, buscando-se pela origem da tecelagem feita em teares neste Estado, encontramos na obra do mesmo autor, Lessa (1980) a indicação da origem da tecelagem manual no município de Mostardas, no litoral. Surgindo com grandes expressões também em outros municípios como Santa Vitória do Palmar, Jaguarão, Bagé, Lavras, Santana do Livramento e Uruguaiana, sendo estes últimos todos, municípios da região da Campanha do Estado, tradicionalmente conhecida como produtora de rebanhos ovinos, o que naturalmente significava presença de grande quantidade de lã, matéria prima artesanal utilizada para fiação de fios para tecer.

As mulheres teciam com os fios grossos, cobertores, e ponchos. Assim a fiação e a tecelagem manual faziam parte da rotina das mulheres dos primeiros portugueses, que se estabeleceram pouco antes mesmo do século XVIII, como todo serviço doméstico, o cuidado dos filhos, o provimento de vestimentas para toda a família, que dependia exclusivamente das mulheres.

A fixação da tecelagem doméstica no interior é uma continuidade dos diversos fazeres da casa, unindo-se aos trabalhos do campo, onde a mulher assume os cuidados da família, da cozinha e do artesanato de subsistência, onde se inclui a tecelagem pelo seu sentido primeiro de útil e de necessário (LODY, 1983, p.14).

O pouco que as mulheres gaúchas conseguiam produzir além de suas necessidades como, ponchos brancos com riscas pretas ou pardas, eram enviados principalmente a Porto Alegre e Rio Grande. Lody (1983) lembra quanto aos ponchos gaúchos como coisa de gaúcho pobre e de que os grandes fazendeiros usavam em suas viagens ponchos de lã industrializada.

Durante dois séculos a confecção de ponchos rústicos foi cultivada no Rio Grande do Sul, sem maior prestígio, porém. Após 1970, por influência da moda européia (inspirada em ponchos sul-americanos), osbichará adquiriu status urbano e, inclusive, uso indiscriminado seja por homens ou por mulheres (LESSA, 1980, p.104, grifos do autor).

Em 1824 chegaram no Rio Grande do Sul os primeiros imigrantes alemães.

Vivendo em pobres ranchos, nem de móveis dispunham – sentavam-se em caixotes ou cepos – e haviam trocado a louça por porongos e cuias. Além da colheita agrícola, produziam farinha de mandioca, faziam o pão, a manteiga e a banha. Teciam seus próprios tecidos, rudimentares. Ainda que tivessem sido artesãos na Europa, aqui tinham de concentrar sua atividade na agricultura de subsistência (LESSA, 1980, p.123, grifos nossos).

Os primeiros alemães em sua maioria não eram agricultores e sim artesãos. A maioria deles exercia algum ofício na Alemanha. Após terem passado os primeiros anos, os mais obstáculos, tendo se dedicado à agricultura de subsistência, estes alemães aos poucos foram retomando as atividades artesanais. O artesanato foi o elemento que fez com que esses se fixassem a terra. Expandiram o artesanato doméstico para o um nível de mercado. Dando origem à indústria têxtil no Rio Grande

do Sul. Em 1874 abriu a primeira indústria de têxtil no Estado, onde se fiava, tecia e tingia. No entanto os alemães do interior continuavam a praticar o artesanato bem como a tecelagem manual, pois as fábricas surgiam nas cidades, como em Porto Alegre, Rio Grande, Pelotas e outras.

Da mesma forma pensar que os imigrantes italianos, eram produtores de vinho é um engano, pois, assim como os alemães, eram em sua maioria artesãos e conheciam a arte de tecer manualmente. Mas também se dedicaram a tecelagem em maiores escalas, dando origem a pequenas fábricas têxteis, perdendo-se o caráter artesanal. Reichel (1978), num estudo sobre o desenvolvimento da indústria do ramo de fiação e tecelagem no Estado se preocupa quanto à origem dessas indústrias: evoluíram-se do artesanato ou se surgiram já estruturadas como indústrias.

A hipótese mais aceita por esta autora é de que a tecelagem manual não concorreu com a indústria têxtil, ou seja, com as grandes fábricas de tecelagem. Isso porque a tecelagem manual atuava no interior e as fábricas na cidade e estas destinavam seus produtos para a exportação.

Não vamos aqui, entrar nesta discussão, pois notavelmente existem muitos antagonismos quanto a isso, no entanto é preciso lembrar de que com a Revolução Industrial, o artesanato foi gradativamente perdendo força, e no Rio Grande do Sul certamente isso não foi diferente.

Em depoimento dado pela artesã, professora e jornalista Naira Maria Ferreira, na Edição Especial do jornal Profissão Artesão na ocasião da 19ª Feira Latino Americana de Artesanato de Porto Alegre (2009), esta lembra a Revolução Industrial como fator que restringiu o artesanato a algumas habilidades e o marginalizou por não pertencer à classe produtiva predominante. Também teria sido o Movimento Hippie, mais tarde, que fez surgir grandes feiras de artesanato no centro do país:

No Sul os anos seguintes representam vitórias para os artesãos que já tendo longa caminhada, documentação em carteira registrada, formou as primeiras feiras ao ar livre, organizadas e apoiadas pela sociedade que se rendia a resistência de pessoas que insistiam em ter seu próprio negócio produzir peças com qualidade e preço justo (PROFISSÃO ARTESÃO, 2009, não paginado).

Recorremos a alguns dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, organizados juntamente com o Programa do Artesanato Brasileiro (PAB) e do Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (SICAB).

Através destes dados podemos constatar que mais da metade dos artesãos cadastrados são mulheres, cerca de 80% do número total. Quase 90% do total moram em zona urbana, bem como realizam suas atividades na própria residência. Sendo que 52% dos artesãos e das artesãs recebem menos de um salário mínimo nacional, e 42% recebem entre um a cinco salários, mas dificilmente ultrapassam do valor de um salário mínimo. Quanto à comercialização 49% é feita na própria residência do artesão ou da artesã, 22% em feiras, 14% em ruas ou praças.

Certamente esses números dão visibilidade à presença feminina em atividades artesanais, inclusive na tecelagem. Números que passam despercebidos aos olhos de muitos.

## **Metodologia**

A metodologia desta pesquisa ocorre por meio da observação participante, entrevistas individuais, narrativas de histórias de vida para a percepção dos processos formadores baseadas em Marie-Christine Josso (2004, 2006, 2007), coletadas por meio dos grupos de discussão com base nos estudos de Weller e Bohnsack (2006).

O conceito de experiência (JOSSO, 2004; EGGERT, 2009; DEWEY, 1976) tem para nosso grupo



de pesquisa um investimento de estudo e debate, pois a trajetória de quem compõe o grupo aponta para duas realidades que sempre consideraram a experiência como desencadeadora da produção do conhecimento: a educação e o feminismo.

Estamos levando em consideração o exercício de (re) leituras, dos processos de ensino – aprendizagem num lugar de ensino não-formal e suas implicações no cotidiano do trabalho de mulheres.

Para Paulo Freire, a história não é pensada cronologicamente, a partir do calendário, de fatos históricos longe da nossa realidade, a história tem um sentido de mudança, de transformação, de deslocamento, portanto, podemos pensar aqui em uma outra forma de história, uma outra forma de “contar” o tempo e a história, nesta perspectiva podemos ter um processo de mudança.

As histórias de vida vem sendo utilizadas em muitos campos, incluindo o da educação popular que buscar através dessas histórias um sentido a fatos e movimentos tanto da vida cotidiana quanto coletiva, a experiência dos Círculos Populares de Cultura do norte e nordeste do Brasil foram um divisor de águas para se perceber a educação popular como uma força a ser resgatada (EGGERT, 2003).

Através da fala, da problematização e do exercício de contar suas histórias de vida, pessoas conseguiram refazer e reviver suas próprias histórias e assim transforme a cultura do silêncio para passarem a ler o mundo em que vivem, para assim poder transformar sua própria realidade, Paulo Freire afirma que:

O homem (sic) não pode participar ativamente na história, na sociedade, na transformação da realidade se não for ajudado a tomar consciência da realidade e da sua própria capacidade para a transformar... Ninguém luta contra forças que não entende, cuja importância não meça, cujas formas e contornos não discirna; [...] Isto é verdade se refere às forças da natureza [...] isto também é assim nas forças sociais [...] A realidade não pode ser modificada senão quando o homem descobre que é modificável e que ele o pode fazer (FREIRE, 1977, p.48).

Nosso desejo é que por meio de narrativas das histórias de vida das mulheres que estão diariamente na arte e na técnica da tecelagem, essas possam, em alguma medida resgatar suas próprias histórias, fazer um caminho para si (JOSSO, 2004) e ressignificar suas trajetórias apropriando-se de sua própria história como nos ensina Freire.

Ninguém lê o mundo isoladamente, “É imprescindível uma leitura do mundo que contextualize, geste e emoldure um sentido para a palavra” (PASSOS, 2008, p.240), para que assim possa ocorrer a transformação do mundo que vivemos, principalmente das relações desiguais entre os sexos.

Entendemos que, por meio desse conjunto metodológico, ampliaremos nossa formação como pesquisadoras e simultaneamente estaremos provocando um pensar com as mulheres que aceitaram nossa inserção, no ateliê.

## **Algumas Considerações**

A valorização e visibilidade do trabalho feminino é uma luta que esta sendo travada, mas que ainda é longa, pois o trabalho da mulher é invisibilizado e desvalorizado tanto quando se trata do trabalho doméstico e artesanal.

Em nossa empiria constatamos que as mulheres muitas vezes com a atividade da tecelagem mantêm financeiramente sua família. No entanto, constatamos também, que não se reconhecem como tecelãs e muito menos são reconhecidas pelo seu trabalho. Tivemos dificuldades de encontrar

bibliografia referente à História da Tecelagem, em especial do Rio Grande do Sul, onde o nosso projeto se efetua, talvez porque seja “coisa de mulher”, assim como as próprias tecelãs do grupo denunciavam.

Acreditamos que o caminho a trilhar para conquistas no campo feminista, entre eles o da visibilidade do trabalho feminino passa por muitos lugares e saberes da academia, pela militância e também pela vida cotidiana das mulheres.

Acreditamos que nossa pesquisa possa ser uma contribuição para as mulheres em geral e desse ateliê de tecelagem em especial, para que suas experiências do dia a dia tornem-se marcas de potencia e com isso possamos pensar outros caminhos, incluindo a busca de mais dignidade na aprendizagem das relações de gêneros. Concordamos com Brandão sobre a possibilidade do dizer a palavra no ato da pesquisa.

A pesquisa deveria fazer-se capaz também de “dar voz” e deixar que de fato “falem” com suas vozes as mulheres e os homens que, em repetidas investigações anteriores, acabam reduzidos à norma dos números e ao anonimato do silêncio das tabelas (BRANDÃO, 2006, p.27).

Por isso entendemos ser necessário que a pesquisa seja viva, que participe do cotidiano do trabalho de tecelagem para que ela em alguma medida dê voz às mulheres.

Segundo Thompson “Nas histórias orais concentramo-nos sobre aquilo que podemos aprender com elas. Mas a narração se sua história de vida pode também ter um impacto sobre elas” (THOMPSON, 2002, p.196), e é esse impacto que buscamos ao trabalhar com as histórias de vidas, contadas pelas mulheres do ateliê, ao ouvir as histórias por elas contadas entre tramas e fios, aprendemos com elas e entendemos que as histórias de vida não são uma “mão única”, elas dão impactos tanto para quem pesquisa como para as mulheres que as contam.

As narrativas de história de vida que estamos utilizando nesta pesquisa possibilita buscam refazer caminhos/processos/modos de produção por elas percorridos e para nós narrados com o intento de buscar em cada uma e no coletivo do ateliê uma visibilidade e um reconhecimento da riqueza do que fazem.

Segundo Brandão essa é uma finalidade importante na pesquisa segundo ele: “Toda ciência social de um modo ou de outro deveria servir à política emancipatória e deveria participar da criação de éticas fundadoras de princípios de justiça social e de fraternidade humana” (BRANDÃO, 2006, p.25). Como feministas, acrescentamos ainda, que toda pesquisa deveria ter princípios de sororidade, palavra resgatada pela Teologia Feminista que significa “irmãs”.

## Referências

BRANDÃO. Carlos Rodrigues. A pergunta a várias mãos, a experiência da pesquisa no trabalho do educador. São Paulo: Cortez, 2003.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK, Danilo. Pesquisa Participante. O saber da Partilha. São Paulo: Idéias e Letras, 2006.

DEWEY, John. Experiência e Educação. São Paulo: C. E. Nacional, 1976.

EGGERT, Edla. Educação popular e teologia das margens. São Leopoldo: Editora Sinodal, 2003.

\_\_\_\_\_. domÉstico Espaços e tempos para as mulheres reconhecerem seus corpos e textos. IN: À flor da Pele Ensaio sobre gênero e corporeidade. 2 ed. São Leopoldo: Sinodal, 2004.

FREIRE, Paulo. A mensagem de Paulo Freire: textos de Paulo Freire selecionados pelo INODEP. São Paulo: Nova Crítica, 1977.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. 17.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GEBARA, Ivone. Rompendo o Silêncio: Uma fenomenologia feminista do mal. São Paulo: Vozes, 2000.

GOSSMANN, Elisabeth. Dicionário de Teologia Feminista. Petrópolis: Vozes. 1997

JOSSO, Marie-christine. Experiências de Vida e Formação. São Paulo: Cortez. 2004

JOSSO, Marie-Christine. As figuras de ligação nos relatos de formação: ligações formadoras, deformadoras e transformadoras. In. Educação e Pesquisa. São Paulo, v.32, n.2, p. 373-383, maio/ago. 2006.

JOSSO, Marie-Christine. A transformação de si a partir da narração de histórias de vida. In. Revista Educação. Porto Alegre/RS, ano XXX, n. 3 (63), p. 413-438, set./dez. 2007.

LANZELOTTI, Gilberto. História da tecelagem artesanal no Brasil. Disponível em: <<http://guiadecorar.com.br/posts/visualiza/1493>>. Acesso em: 10 out. 2009.

LAGARDE, Marcela. Cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas. 4.ed., Ciudad del México: UNAM, 2005.

LESSA, Luís Carlos Barbosa. Mão gaúcha: introdução ao artesanato sul-riograndense. Porto Alegre: Feplam, 1980.

LODY, Raul Giovanni. Artesanato brasileiro: Tecelagem. 1. ed. Rio de Janeiro: FUNARTE, 1983.

PASSOS, Luiz Augusto. Leitura do Mundo. In: STRECK, Danilo R.; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José. Dicionário Paulo Freire. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

PERROT, Michelle. Minha historia sobre as mulheres. São Paulo: Contexto, 2007.

ENCOMEX – Encontros de Comércio Exterior. Programa Do Artesanato Brasileiro. Disponível em: <[www.encomex.desenvolvimento.gov.br/public/arquivo/arq1259344319.pps](http://www.encomex.desenvolvimento.gov.br/public/arquivo/arq1259344319.pps)>-. Acesso em: 13 de jan. 2010

ENCOMEX – Encontros de Comércio Exterior. Programa Do Artesanato Brasileiro. Disponível em: <[www.encomex.desenvolvimento.gov.br/public/arquivo/arq1241643801.pps](http://www.encomex.desenvolvimento.gov.br/public/arquivo/arq1241643801.pps)>-> Acesso em: 13 de jan. 2010

REICHEL, Heloísa Jochims. A indústria têxtil do Rio Grande do Sul: 1910/1930. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1978.

SENAC. Fios e Fibras Oficina de artesanato. Rio de Janeiro: Editora SENAC Nacional, 2002.

SANTONI RUGIU, Antonio. Nostalgia do mestre artesão. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAFFIOTI, H. I. B. Gênero e Patriarcado. In.: A mulher Brasileira nos espaços públicos e privados. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

THOMPSON, Paul. A Voz do Passado – Historia Oral. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

WELLER, Wivian. Grupos de discussão na pesquisa com adolescentes e jovens: aportes teórico-metodológicos e análise de uma experiência com o método. In.: Educação e Pesquisa, São Paulo, v.32, n.2, p. 241-260, maio/ago, 2006.

**“De vuelta a la comunidad:  
construcciones identitarias en una cooperativa de trabajo del Frente Popular Darío  
Santillán”**

*Marina Wertheimer*<sup>1</sup>  
marina\_wertheimer@hotmail.com  
UBA – Fac. Cs. Soc.

“Para unos, la postal de un estallido largamente esperado; para otros,  
perturbaciones inaceptables en el panal psíquico del orden burgués. Y siempre,  
la imagen desenfocada de calles y subsuelos sublevados, como indescifrables  
manchones de suburbios de la política”

Ferrer, Christian y Gómez, Adriana (2003)

### **Introducción: cambios en el mundo del trabajo**

A partir de la década de 1970, el sistema capitalista mundial comenzó a atravesar un cuadro crítico caracterizado por la caída de la tasa de ganancia, debida a un aumento del precio de la fuerza de trabajo; y por el agotamiento del patrón de acumulación taylorista-fordista, que no fue capaz de responder a la retracción del consumo que se iniciaban con el naciente desempleo estructural. Las respuestas económicas y políticas a esta crisis tuvieron profundas consecuencias para el mundo del trabajo: desregulación de los derechos laborales, aumento de la fragmentación dentro de la clase asalariada, precarización y tercerización de la fuerza de trabajo, disminución y aumento sin precedentes del desempleo, adquiriendo dimensiones exorbitantes en la nueva fase del capitalismo que se abría, pasando a ser estructural, lejos de la estacionalidad que lo había caracterizado en la fase anterior (Antunes, 2005).

De acuerdo a Robert Castel (2009) el salariado antes de la década señalada constituía el principio unificador –y diferenciador- de la sociedad, representando la base de la identidad social predominante. Las transformaciones sociales surgidas a partir de la decadencia del modelo societal fordista-taylorista, produjeron nuevas formas de construcción social de subjetividades.

En Argentina, a partir de la década del '90 comenzaron a aplicarse las llamadas políticas neoliberales impulsadas por el Consenso de Washington. Nuestro país fue uno de los más fieles y puntillosos a la hora de implementar estas medidas, cuyas consecuencias tuvieron efectos devastadores a nivel nacional. El proceso de reestructuración económica –que se inició en la última dictadura militar bajo el ministerio económico de Martínez de Hoz, y se profundizó en la década del '90 bajo la dupla Menem-Cavallo- no sólo generó una pérdida considerable de empleos, sino también una gran desarticulación del mundo del trabajo, que hasta ese momento aparecía como una totalidad regulada y unificada bajo la figura del empleo asalariado, que fue perdiendo protagonismo no sólo a nivel económico, sino también como principio regulador de la sociedad. La resultante fue un profundo proceso de descolectivización y de desindustrialización que terminaron de consolidarse en el gobierno de Carlos S. Menem, acompañada de una fenomenal apertura económica, privatización y flexibilización laboral (Beccaria, 2001).

En el presente trabajo se hará un breve análisis acerca de los modos de construcción identitaria predominantes en nuestro país, en un escenario caracterizado por el posfordtaylorismo, particularmente en el sector social más golpeado por la reestructuración productiva y la flexibilización laboral: los desocupados. A tales efectos, se tomó como caso de estudio un grupo de trabajadores de una cooperativa del Frente Popular Darío Santillán (FPDS), considerando para el estudio del proceso identitario no solo la pertenencia a este emprendimiento, sino también la filiación a esta organización, como proveedora de marcos comunitarios, con formas de sociabilidad intensas y

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

sólidas identificaciones más amplias.

Para ello, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad con trabajadores y referentes del movimiento, y se acudió a bibliografía oficial de esta organización y artículos analíticos e históricos sobre el FPDS.

### **Surgimiento de nuevas formas de resistencia: el movimiento piquetero**

A pesar de la reestructuración económica y política implementada en las últimas décadas del siglo XX, lentamente fueron surgiendo procesos protagonizados por los “derrotados” ante las nuevas reglas de juego impuestas por el neoliberalismo, como forma de resistencia ante esta situación. Fueron los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil los que empezaron a ocupar los lugares vacíos que dejó el corrimiento del Estado, preocupado en velar por las inversiones del capital financiero transnacionalizado, en un claro abandono de su rol de “promotor social” que había cumplido décadas atrás.

Particularmente, el movimiento de protesta piquetero halla sus fundamentos en el proceso de desindustrialización y consecuente deterioro de la calidad de trabajo –y de vida- de la clase trabajadora. Este proceso comenzó en la década del '70 y se acentuó en la década del '90, momento en el que las organizaciones de desocupados adquirieron visibilidad pública a nivel nacional (Cross y Freytes Frey, 2005).

A la par que los sectores populares fueron distanciándose del empleo formal, los modos de acción colectiva de varias organizaciones también se alejaron del típico modelo de representación de intereses sindical-electoral. Paulatinamente, muchas de ellas fueron volcándose a la acción micropolítica, territorial y de base y, a través de su implicación en cortes de rutas, marchas y otro tipo de protestas, pronto adquirieron un gran poder de presión frente al Estado Nacional<sup>2</sup>.

En los barrios más afectados por el proceso desindustrializador, con un creciente empobrecimiento de sus vecinos, se adoptó el corte de rutas como modalidad de protesta de las primeras puebladas en el interior del país entre 1996-1997, y el mismo se afianzaría en el transcurso de la década siguiente. Desde entonces, nacieron una gran cantidad de organizaciones de desocupados que incorporaron como iconografía el piquete, sumando el trabajo barrial y la ayuda social para dar un principio de solución a sus demandas (Masseti, 2004).

Estas organizaciones fueron coordinando acciones, trazando alianzas, y consolidándose a nivel nacional luego del otorgamiento de los primeros planes de empleo en el año 1997. Este proceso continuaría profundizándose hasta alcanzar un pico en 2002, año de feroz represión, seguida de una política que inauguraría el gobierno de Néstor Kirchner que alternaría entre la cooptación de líderes y organizaciones y la represión de aquellos movimientos disidentes (Svampa y Pereyra, 2009).

Entonces, puede decirse que el movimiento de desocupados fue consolidándose en parte gracias a los subsidios estatales, siendo estos rara vez el objeto último de sus reclamos, pero sí lo efectivamente obtenido de un Estado cada vez más orientado a implementar políticas de tipo focal y asistencial, que mediante estos planes buscaba contener, cooptar y controlar las distintas organizaciones piqueteras (Pereyra, 2008).

Este rápido fortalecimiento a través de los planes sociales estableció desde un principio una relación de dependencia y subordinación de las distintas organizaciones, pero muchas de ellas, con sus particulares formas de construcción política, fueron elaborando distintas maneras para redefinir este condicionamiento estructural, lo que daría origen a profundas diferencias entre las organizaciones.

Particular fue la presión que ejercieron las redes punteriles del Partido Justicialista en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, y quienes más la sufrieron fueron los movimientos independientes por no contar con una estructura partidaria o sindical sólida, o por la falta de disposición a negociar. Las organizaciones que tuvieron mayor margen de maniobra fueron los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) de la Coordinadora Aníbal Verón (precursora

<sup>2</sup> Esta es una descripción realizada a grandes rasgos ya que, efectivamente, hay importantes organizaciones que sí mantienen vínculos aceitados con el sindicalismo y con partidos políticos.

del FPDS) y el Movimiento Teresa Rodríguez (MTR), quienes buscaron gestionar de manera directa los planes otorgados por el gobierno a fin de sortear esta coacción de los punteros “pejotistas”.

## **El Frente Popular Darío Santillán**

Después de la profunda crisis de 2001 sectores progresistas de la clase media –principalmente los nucleados en asambleas barriales- comenzaron a acercarse a las organizaciones piqueteras más autonomistas, básicamente a los distintos MTD del Sur del Conurbano Bonaerense. Coordinarían acciones y concretarían acercamientos, hasta formar en 2004 el Frente Popular Darío Santillán.

El Frente Popular Darío Santillán (FPDS) surgió de una escisión que se produjo en la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón (CTDAV) en el año 2003. Dicha coordinadora, sin una fecha fundacional exacta, surgió a fines de la década del '90, a través de la articulación de varios movimientos barriales, principalmente de la Zona Sur del GBA, en busca de un espacio de coordinación ante la progresiva declinación de las condiciones de vida de sus habitantes. La CTDAV existió hasta mediados del 2002 y luego de este corto trayecto, se produjo una fractura que daría lugar, por un lado, a la “línea Varela”, y por otro lado, al FPDS.

EL FPDS se compone no sólo de organizaciones de desocupados, sino también de vecinos de clases medias, empresas recuperadas bajo gestión obrera, agrupaciones sindicales antiburocráticas y combativas, el movimiento estudiantil y movimientos campesinos. Entonces, si bien cerca del 80% de sus miembros provienen del sector de desocupados, su composición también registra una multiplicidad de sectores, ubicándose en distintas zonas geográficas del país <sup>3</sup>.

El FPDS se autodefine como un movimiento social y político anticapitalista y autónomo con respecto al Estado <sup>4</sup> y a los partidos políticos, inclusive aquellos de izquierda, por observar en éstos una lógica verticalista que propende a la institucionalización y la toma del poder. En este sentido, este movimiento no se propone la toma del poder, sino la construcción de contrapoder<sup>5</sup>, y de un cambio social y cultural, a través del trabajo de base, barrial o territorial. Cuentan con una dinámica autonomista y horizontal de acción.

El término Frente hace referencia a la multiplicidad de organizaciones que lo forman, incluso con diversas trayectorias políticas, pero con núcleo en la autogestión y horizontalidad. Popular alude al campo popular, que se encuentra presente en una multiplicidad de sectores sociales. Y el nombre Darío Santillán refiere al militante del MTD de Lanús –que componía la CTDAV- asesinado junto a Maximiliano Kosteki en la masacre de Avellaneda el 26 de junio de 2002.

Esta organización asigna especial importancia a la autonomía política tanto del movimiento como de sus miembros, lo que se garantiza de forma horizontal a través de asambleas de base, que figuran como uno de sus principios organizativos fundamentales. Otros principios básicos son

3 Integran el FPDS diversas organizaciones de Capital Federal y Gran Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Tandil, Rosario, Córdoba, Río Negro, Formosa y Tucumán.

4 La autonomía con respecto al Estado es objeto de fuertes debates incluso dentro del FPDS, ya que su dependencia con respecto a los planes sociales es insoslayable; sin embargo predomina la concepción de que es posible mantener cierto margen de autonomía debido a que el destino de estos fondos escapa al control estatal, gracias a la constante lucha que llevan a cabo en el día a día estas organizaciones que componen el Frente. De hecho, dentro del movimiento, al igual que en muchas otras organizaciones de desocupados, predomina la concepción de que los planes recibidos son conquistados o “arrancados” al Estado, y no representan una subvención.

5 Como exponentes del contrapoder encontramos principalmente a Hardt y Negri quienes postulan una separación entre la negatividad de la lucha anticapitalista y su superación en un sistema socialista, abogando por una política que no tenga por objetivo la toma del Estado. Entonces, el contrapoder sería el poder que se construye por fuera del Estado, sin la intención de “tomarlo”. De acuerdo a Negri (2002: 1), cuando se habla de contrapoder en general “en realidad se está hablando de tres cosas: de resistencia contra el viejo poder, de insurrección y de potencia constituyente de un nuevo poder”.

En Imperio, obra que escribiera junto a Hardt, describen: “Los actos de resistencia, los actos de revuelta colectiva y la invención común de una nueva constitución social y política atraviesan en forma conjunta innumerables micro-circuitos políticos. De esta forma, se inscribe en la carne de la multitud un nuevo poder, un “contra-poder”, algo viviente que se levanta contra el Imperio. Es aquí donde nacen los nuevos bárbaros, los monstruos y los gigantes magníficos que emergen sin cesar en los intersticios del poder imperial y contra ese poder” (Hardt y Negri, 2002: 165).

la lucha, la formación y la autogestión, entendiendo por ésta última la “libre decisión sobre el destino de los recursos generados por el propio trabajo, recibidos solidariamente, expropiados a empresas capitalistas o arrancados al Estado” (FPDS, 2007).

El FPDS cuenta con varios desarrollos productivos, entre ellos huertas, granjas, carpinterías, herrerías, talleres textiles y de serigrafía, tambos, panaderías, entre otros, e impulsan la generación de redes de consumidores a los efectos de contribuir a la creación de una economía alternativa como una forma más de resistir frente al sistema económico y cultural dominante y construir una sociedad distinta. Dentro del “Frente” consideran que a este objetivo se llega no de una vez y para siempre, sino a través de la prefiguración, en el día a día, promoviendo “nuevos valores, nuevas relaciones sociales y de trabajo, nuevas formas de luchar y de actuar políticamente (...) nuevas manifestaciones culturales” (FPDS, 2007).

Las asambleas tienen una frecuencia semanal y se llevan a cabo en cada barrio. En ellas se analizan, debaten y confirman las decisiones y pasos a tomar en el movimiento. La falta de estructuras tradicionales –no pertenecen a partido ni sindicato alguno- hace que las luchas deban ser mucho más firmes y rotundas para poder obtener algún éxito. Por ejemplo, los cortes de ruta y accesos a la Ciudad de Buenos Aires han funcionado como vías de comunicación y negociación con el gobierno nacional. Esta falta de organización vertical que determina que no tengan una extensión en el ámbito de la política institucional a través de partidos o sindicatos obedece también a la pretensión del FPDS de contribuir a la construcción de contrapoder. Sin embargo, en los últimos tiempos, hay una nueva propuesta dentro del FPDS que se aleja un poco del “horizontalismo radical”:

“Hay una maduración política que permite vincular autonomía con organización. Las apuestas del llamado ‘horizontalismo radical’ no se han desarrollado y en cambio se han consolidado experiencias que combinaron la democracia asamblearia con la construcción de organizaciones de carácter multisectorial o federativas, superando la mera construcción local y la falsa contradicción horizontalidad-organización, bajo el concepto de democracia de base” (FPDS, 2009: 6).

Con respecto a los emprendimientos productivos, estos son autogestivos y comunitarios, y son considerados “herramientas” para enfrentar la ausencia del Estado en la regulación y promoción de la economía. Sus miembros se autodefinen como trabajadores, considerando que es en su misma práctica cotidiana que se realizan como tales ya que “no hacen otra cosa que trabajar a partir de la autoorganización productiva, la economía alternativa, la educación popular [y] los lazos de solidaridad con el barrio (...)” (Colectivo Situaciones, 2002). Por eso mismo, rechazan la idea de que deban organizarse “en torno a la carencia” como desocupados. Consideran que el emprendimiento de proyectos productivos, con todas las contradicciones que pueda implicar –dependencia económica de subsidios estatales, por ejemplo-, forma un largo camino a través del cual se construye una nueva sociedad, basada en nuevos valores de los que resaltan la autonomía, la horizontalidad y la solidaridad.

## **Cambios en las identidades colectivas**

Como hicimos mención en un apartado anterior, con la segmentación del mercado de trabajo, es decir, la división entre los protegidos, los precarios, los desafiliados, los desempleados, se fueron desestructurando los marcos colectivos que la sociedad salarial aseguraba. Según Robert Castel (2009) aparece, de manera conjunta a estas transformaciones, la figura del “individualismo negativo” que afecta a los sectores sociales más vulnerables, aumentando la precarización y atomización de los individuos entre sí. De acuerdo a este autor, la identidad que anteriormente determinaba la estructura productiva, hoy debe ser provista por los propios sujetos para sí mismos. Tomamos de Mellucci (1994) el concepto de identidad colectiva considerándola como la resultante y a la vez el



factor de un proceso de puesta en común de significaciones que componen un marco de atribución de simbologías a la realidad social, que incluye valores, signos y creencias comunes

Al cambiar las condiciones de existencia del trabajo, ese principio que posibilita la integración “de las integraciones” (Castel, 2009: 417) —a saber: familiar, escolar, profesional, social, política, cultural— nace un individualismo que no obedece a una exaltación de la propia individualidad de los sujetos, sino al debilitamiento de las regulaciones colectivas.

Este individualismo “negativo”, sin embargo, no equivale a una situación de total aislamiento, sino que conduce a un tipo de regulaciones que responden a otras finalidades distintas a la integración a través del empleo asalariado. De esta manera, la desafiliación que se genera no implica necesariamente una ausencia total de vínculos, pero sí el debilitamiento de los enmarcamientos del sujeto en estructuras generadoras de sentido. Hay nuevas sociabilidades “flotantes”, pero no una integración fuerte. El trabajo continúa operando como núcleo integrador de lo social, pero ya no es un “principio de subjetivación” decisivo, separándose de su dimensión “cultural identitaria” (Svampa, 2009).

“En efecto, lo propio de la nueva etapa en la modernidad es que la identidad no aparece más como un dato, ésta emerge más bien como una pregunta, como un cuestionamiento. La insatisfacción identitaria se convierte en el problema central del sujeto moderno” (Svampa, 2009:19)

Otro cambio que puede observarse es el paulatino pero constante desdibujamiento de la cultura del trabajo, así como de la participación política, tanto en lo que respecta a la representación sindical como en un nivel político-electoral.

Paolo Virno sostiene que la sociedad contemporánea atestigua una desaparición de la forma política del pueblo, concepto que este autor liga a la existencia —y legitimidad— del Estado, el cual actualmente también está en crisis. Sugiere su reemplazo por el término multitud, ya que la unidad del espacio público —sostiene— no se efectúa más en referencia ésta esfera. Esta pérdida de la referencia a la estatalidad, determina un cambio en las mentalidades y subjetividades, originando nuevas formas de organización y de conflicto (Virno, 2003).

Esto último es particularmente importante para el caso bajo análisis ya que, a pesar del desvanecimiento de los marcos colectivos identitarios que se configuraban en torno al mundo del trabajo formal, se fue gestando de la mano de las organizaciones piqueteras, poco a poco, un nuevo modo de organización que estará ligado a la cuestión territorial y comenzará a recomponer el lazo comunitario de manera novedosa. El repliegue individualista que había marcado la descolectivización a finales de siglo, donde la subjetividad se definía de manera negativa, fue dando lugar, gracias a las acciones políticas de las asociaciones de trabajadores desocupados, a una redefinición positiva de la situación de desempleo y, a partir de su participación en cortes de ruta y protestas, estas organizaciones fueron poniendo sobre el tapete público sus demandas de trabajo y ayuda alimentaria, lo que generó paralelamente un efectivo trabajo de reconstrucción de la cotidianeidad (Masseti, 2004).

Como señalan Svampa y Pereyra (2009), la protesta social condensada en el corte de rutas favoreció la generación de una idea más positiva en relación a la pérdida del empleo. Así, para los propios actores, el término piquetero resultaba menos violento y estigmatizante que la peyorativa denominación de desocupado, promoviendo su inclusión en un movimiento social activo. El método de lucha cristalizado en torno al piquete, entonces, además de ser un método de hacer escuchar sus reclamos ante las autoridades regionales y nacionales, colaboró con el nacimiento de un proceso de reconstrucción identitaria.

A través de la lucha y el activismo político, pudo también recalificarse el sentido de los subsidios estatales. En lugar de ser dádivas otorgadas por el gobierno, los planes sociales pudieron ser concebidos como obtenidos por los propios piqueteros, que dejaron de ser receptores pasivos de una providencia estatal, para convertirse en sujetos activos capaces de conquistar planes como

trofeos de la lucha popular.

De acuerdo a Svampa y Pereyra (2009), la identidad piquetera representa una ambivalencia, ya que no es una identidad acabada y definitiva, sino un estado transitorio hacia una situación de empleo; de este modo, es una figura útil ya que aporta a un proceso de resistencia contra los efectos perversos del sistema, pero no constituye una categoría prospectiva. De todas formas, estos autores señalan que las organizaciones más independientes y autónomas fueron las portadoras de una mayor fuerza identitaria, generando procesos autogestivos de trabajo capaces de resignificar este concepto, así como la identidad portadora en los sujetos ejecutantes del mismo.

Las formas de organización social que proveen los grupos piqueteros son importantes en la medida que surgen en un contexto neoliberal de enriquecimiento y éxito de unos pocos y una paralela pobreza y exclusión de los sectores populares y, si bien no constituye una necesaria superación de este sistema, sí representa una valiosa forma de construcción social que alberga a una parte importante de estos sectores.

Y en esta valoración altamente positiva del trabajo realizado, hay por detrás una ardua labor política de redefinición de su condición. La autoorganización barrial permitió a sus miembros identificarse con este colectivo reencontrándose con una nueva identidad asociada al trabajo, pero de distinta manera. La autogestión y el trabajo comunitario llevado a cabo, son enmarcados por la organización como una nueva forma de hacer política, asociada a la militancia, en reemplazo de los marcos tradicionales y la comunidad, a través de una práctica económica alternativa inserta en la Economía Social o Solidaria (ESS).

De acuerdo a José Luis Coraggio, la Economía Social es inseparable de la cultura, de las identidades sociales y del mundo simbólico de los agentes económicos. Es decir, en esta esfera, los agentes no cumplen una función económica utilitarista, sino básicamente social, regidos por valores de solidaridad y cooperación, con miras a construir mercados en los que los precios y las relaciones establecidas tengan como horizonte la integración y el igualitarismo. La ESS se basa en “asociaciones libres de trabajadores antes que empresas donde el trabajo es subordinado al capital autoritario por la necesidad de obtener un salario para sobrevivir”. Los distintos proyectos de la ESS asumen un papel protagonista, buscando reemplazar la primacía económica del capital sobre el trabajo, por una racionalidad basada en la libre asociación. (Coraggio, 2002: 2).

El alcance de la ESS es relativo y es objeto de fuertes debates<sup>6</sup>, pero lo que aquí se rescata es que a través de ella es posible generar un cambio en las subjetividades y reconstruir el lazo social por medio del trabajo comunitario, asociado a la labor política de vincularlo a procesos culturales y sociales más amplios, como una forma más de construcción de contrapoder.

## **Análisis de caso**

La cooperativa de trabajo visitada forma parte del FPDS. Se especializa en trabajos de herrería y al momento de la última visita (noviembre de 2009) contaba con doce miembros estables, más tres jóvenes en calidad de “pasantes”. Hasta fines de 2009 funcionaba en Dock Sud en un predio prestado y actualmente adquirieron una instalación propia, en el partido de Avellaneda, no muy lejos de la ubicación original.

Sus formas de producción, gestión y decisión son colectivas y cooperativas, y de esto mismo dan cuenta los trabajadores, quienes hacen referencia a valores tales como lo colectivo, la

---

6 Las cooperativas que se rigen bajo los parámetros de la ESS, pueden representar una alternativa para los excluidos del sistema de empleo formal. Sin embargo, a pesar de que la ESS pueda representar una racionalidad distinta a la lógica capitalista, no por ello se encuentra exenta de contradicciones. Ricardo Antunes (2005) discute el papel del llamado tercer sector (el que incluiría a la ESS), y sostiene que el mismo constituye una alternativa de alcances muy limitados para compensar el desempleo causado por esta intensificación de la explotación del trabajo por el capital en la nueva fase abierta luego de la década del '70.

Acerca del tercer sector, sostiene que “es un error concebirlo como una real alternativa transformadora de la lógica del capital y de su mercado, como capaz de minar los mecanismos de la unidad productiva capitalista” (Antunes, 2005:104). De acuerdo a este autor, la ESS desempeñaría entonces un papel funcional al sistema, viniendo a suplir el vacío que antes ocupaba el Estado, hoy cubierto por las organizaciones de la sociedad civil.

solidaridad, lo positivo de pertenecer a la organización y la horizontalidad.

“También ponemos bastante énfasis en valores como los de solidaridad, compañerismo, más que nada eso, no cortarnos solos. Trabajamos en conjunto y los trabajos son rotativos, la limpieza, por ejemplo, la hacemos entre todos, traemos el almuerzo de uno de los comedores que tenemos cerca” (Daniel<sup>7</sup>, miembro de la cooperativa).

“La idea es que todos aprendan, todos trabajamos igual, el mismo horario, no tenemos patrón, nadie descansa sobre nadie. El laburo es comunitario, todos trabajamos lo mismo. El horario de laburo como te dije son 6 horas, de las cuales una es de almuerzo, o sea que son 5 horas y el pago es igual, no porque un oficial sepa lo mismo gana más que los otros” (Raúl, miembro de la cooperativa y referente del FPDS).

Esta horizontalidad, reconocen, no es total, ya que en el proceso productivo tienen más peso quienes detentan más saberes específicos, como es el caso de un oficial herrero que es el encargado de capacitar a los más jóvenes y realizar los acabados y tareas que requieran de más experticia. Además, es quizá, junto a otros compañeros de mayor edad, de los pocos que pertenecieron a un pasado en el que se respiraba una cultura de trabajo que los más jóvenes no conocieron. Asimismo, la trayectoria política acumulada juega decisivamente.

De acuerdo a lo que se desprende de las propias entrevistas, puede apreciarse el trabajo que hacen como implicado en un aprendizaje social de sujetos que guardan rasgos identitarios relacionados a la lucha por el derecho al trabajo. La mayor experiencia que parecen transitar es a través de la política y la militancia: participar en los procesos de lucha juega a favor de un palpable sentimiento de posibilidad y orgullo sobre el rol social y en cierta medida contrahegemónico que cumple su cooperativa de trabajo:

“Las cooperativas se crearon para luchar contra la desocupación, así, a nivel del barrio. Entonces fue que formamos grupos de trabajo, las cooperativas” (Daniel).

“Nosotros peleamos contra todo el sistema. Siempre vamos hacia el cambio social” (Ramiro, pasante de la cooperativa).

Entonces el factor identitario crucial se vincula con lo político y comunitario, en lo cual lo productivo laboral es sólo una parte más. Tienen una fuerte vinculación con la comunidad y un fuerte arraigo territorial. Resulta indisociable el trabajo a la comunidad y al movimiento, con una clara dirección política. Como revela uno de los entrevistados:

“Empezamos con los productivos en 2004, viste, era la época que hacíamos las marchas de lo productivo en general por varias cosas. Era herrería, panadería ¿no? Dulces y conservas, para poder conseguir para que los compañeros pudieran laburar” (Daniel).

---

<sup>7</sup> Los nombres que figuran a continuación son sólo seudónimos, a fin de preservar el anonimato de los entrevistados, requisito a través del cual accedieron a responder mis preguntas.

En los fragmentos citados puede apreciarse esta indisolubilidad de los emprendimientos productivos con la lucha política. No hay entrevistado que no ligue su trabajo a la resistencia y la lucha anticapitalista, poniendo su actividad a la par que las asambleas barriales, las regionales, intersectoriales, las luchas de los estudiantes, entre otros:

“Anteriormente estaba el tema de los planes, los productivos. En el MTD de Lanús agitaba que hubiera productivos” (Daniel).

“Otra cosa que estamos pidiendo es las cooperativas, ¿viste las marchas que se hicieron el otro día?. Lo que queremos es trabajar, no queremos los planes, \$150, \$200 que, si bien son algo, no te solucionan, queremos trabajo” (Raúl).

Asimismo, resalta la importancia de la formación política y la educación, sobre todo de los miembros más jóvenes:

“Hay unos pibes trabajando que hacen una especie de pasantías, como aprendizaje del oficio, pero también como contención (...) Nosotros trabajamos seis horas diarias, ellos trabajan solamente tres horas y uno de los acuerdos es no dejar de estudiar” (Daniel).

“Lo que está piola es que el año pasado teníamos una beca de \$150 que nos subsidiaba el gobierno, se terminó eso, y de 12 jóvenes quedaron 8, que mas allá de la beca siguen participando en los talleres y ahora se están capacitando en lo que es herrería” (Daniel).

“Al haber formación de base, en general, de los compañeros ya cuando son chicos, esto es todo un proceso como hicimos todos: vos, yo, ellos, los compañeros, ya del movimiento social. Porque te digo la formación, porque ya los chicos, en los talleres que están saben lo que es el movimiento, quién fue Darío, lo que son los vecinos organizados” (Raúl).

Estas experiencias confluyen en formas comunes de concebir y aprehender la realidad social circundante, reconstruyendo diversos fragmentos de relatos e identidades. Así, el trabajo autogestionado aparece como una manera de reforzar la identidad colectiva a través de la pertenencia a un grupo en el que varios sujetos están relacionados con un objetivo compartido.

Pero la autogestión es relativa ya que económicamente no son autosustentables, dependen del financiamiento estatal a través de planes sociales. Sin embargo, asumen los planes de manera pragmática, ya que sin ellos no podrían ni siquiera organizarse. Los integran a sus propios proyectos de construcción política, no como fin en sí mismo, sino como un medio para poder recuperar la dignidad del trabajo.

Asimismo, sufren la dificultad de salir a competir en el mercado. El intercambio de productos acabados y de servicios de herrería también es solidario y gran parte de la demanda es del movimiento mismo, y otra gran parte es del barrio. Reconocen las limitaciones a nivel macroeconómico de estos proyectos: “no creemos que el cambio social ocurrirá por descarte tras la proliferación y el éxito de estos proyectos” (FPDS, 2008). Pero sí creen que esto es una forma de avanzar “desde abajo” hacia el cambio social. Además de dar trabajo a numerosas familias que reciben un ingreso por su trabajo en los emprendimientos productivos.

“Todos están interesados en el trabajo. La idea es empezar a organizar gente en el trabajo y más adelante empezar a hacer laburo de base. O sea, por qué nos organizamos, cuáles son nuestros derechos, más que nada el derecho a tener derecho” (Raúl)..

Entonces, el impacto del trabajo de esta cooperativa no deja de ser endeble al no poder autosustentarse: necesita de planes sociales para poder seguir reproduciendo sus tareas mes a mes, presa de su bajo nivel de desarrollo. En esta limitación juega los condicionamientos impuestos por las características de las políticas sociales, de carácter asistencialista. El FPDS es, sin embargo, una de las organizaciones más críticas de estas políticas asistenciales y por ello ha hecho un gran esfuerzo en elaborar este tipo de proyectos. Los intentos por superar el carácter asistencial de las políticas de desempleo, así como los intentos por superar la necesidad de subsidios, han revelado limitaciones, pero el saldo es positivo en términos subjetivos y relacionales.

“La cooperativa es parte del FPDS. Nos manejamos igual que el movimiento, con asambleas y acuerdos. Por ejemplo tenemos hoy el local en Estados Unidos y nos juntamos para la planificación de lo que es la semana o el resto de la quincena de laburo. Pero esto sería dentro de la cooperativa. Como movimiento tenemos asamblea barrial todos los miércoles, laburamos medio día ese día y vemos lo que hay, la problemática del barrio” (Daniel).

Puede observarse a raíz de las entrevistas y observaciones realizadas, que existe cierto paralelismo de sendas intocables entre las tareas que los entrevistados llevan a cabo en la cooperativa, calificadas como trabajo “digno”, y el deseo insoslayable de un retorno a una situación de empleo formal:

“Dejemos de lado el asistencialismo y tenemos que trabajar. Pero pedimos trabajo real, no queremos estar pintando con cal los arbolitos o repintando las veredas. La idea era armar las cooperativas y trabajar en el barrio” (Ramiro).

Sin caer en la ilusión de considerar que los entrevistados viven en un refugio idílico, en una suerte de sociedad paralela donde reine la igualdad y se haya erradicado la explotación, solo por pertenecer a un emprendimiento de la Economía Social, puede apreciarse de sus relatos la firme convicción en que la labor que realizan es transformadora, sin perder de vista que no optan entre cooperativas de trabajo y un empleo tradicional; sino entre éstas o la vuelta a una situación de aislamiento, con las consecuencias psíquicas y emocionales que la carencia de empleo genera.

## **Conclusiones**

La pérdida del trabajo constituye algo más que la simple falta de los medios materiales para sobrevivir: representa la ausencia de un ámbito esencial de socialización. Se ha mostrado a lo largo de este trabajo cómo el movimiento de trabajadores desocupados que forma parte del FPDS, desde la lucha, logra una identidad social que lleva a sus miembros a poder referirse a un “nosotros” constituido a través de la inclusión y permanencia en un proceso colectivo.

Proyectos autogestivos como el analizado en estas páginas, representan alternativas al “trabajo genuino”. Para volver a pensarse como trabajadores y recuperar su “dignidad”, los miembros del

FPDS buscan a través de los subsidios estatales generar nuevos modos de trabajo alternativos ante la falta de empleo, dando lugar a formas incipientes de trabajo comunitario y autogestivo.

Reviste particular importancia la construcción política realizada para enmarcar y dar sentido a estas prácticas económicas. El papel de la construcción política en las identidades colectivas de los miembros del FPDS, al menos de esta cooperativa, homogeneiza distintos sentidos en torno a una historia y proyecto comunes que se materializan en un trabajo diario en la cooperativa, con todas las limitaciones estructurales y sistémicas que encuentre.

## **Bibliografía**

Antunes, R. (2005) Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo. Buenos Aires: Herramienta – Taller de Estudios Laborales.

Barbero, J. M. (2002) “Técnicidades, identidades y alteridades: des-ubicaciones y opacidades de la comunicación en el nuevo siglo”. En: Diálogos de la comunicación, n°64, noviembre, pp.9-24

Beccaria, L. (2001) Empleo e integración social. México: Fondo de Cultura Económica

Burdman, J. (2001) Origen y evolución de los “piqueteros”. Buenos Aires: Mimeo.

Castel, R. (2009) La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires: Paidós

Colectivo Situaciones (2002) “Argentina piquetera” Buenos Aires. Documento en línea. Disponible en [http://www.nodo50.org/colectivosituaciones/articulos\\_04.htm](http://www.nodo50.org/colectivosituaciones/articulos_04.htm). Fecha de consulta: 1-10-2009

Coraggio, J. L. (2002) “La economía social como vía para otro desarrollo social”, En: URBARED

Cross, C. y Freytes Frey, A. (2005) “Políticas sociales y tradiciones ideológicas en la constitución de los Movimientos de Trabajadores Desocupados”. En: VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo – ASET (Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo) Buenos Aires

Ferrer, C. y Gómez, A. (2003) “Prólogo”. En: Virno, P. (2003) Gramática de la multitud: para un análisis de las formas de vida contemporáneas. Buenos Aires: Colihue.

Frente Popular Darío Santillán (2009) “Fuerzas populares más maduras y nuevos desafíos”. En: Revista Cambio Social. Junio, p6.

Frente Popular Darío Santillán (2008) “La precariedad al palo”. En: Revista Cambio Social. Junio, p8.

Frente Popular Darío Santillán (2007) “¿Qué es el Frente Popular Darío Santillán?”. Documento en línea. Disponible en: <http://www.frentedariosantillan.org>. Fecha de consulta: 12-09-2009.

Masseti, A. (2004) Piqueteros, protesta social e identidad colectiva. Buenos Aires: De las Ciencias.

Mellucci, Al. (1994) “La acción colectiva como construcción social”. En: Estudios Sociológicos.

Negri, A. (2002) “Contrapoder”. En: Colectivo Situaciones (2002), Contrapoder. Una introducción. Buenos Aires: De mano en mano.

Negri, A., Cocco, G., Altamira, C. Horowicz, A. (2003) Diálogo sobre la globalización, la multitud y la experiencia argentina. Buenos Aires: Paidós.

Negri, A. y Hardt, M. (2002) Imperio. Buenos Aires: Paidós

Oviedo, L. (2001) De las primeras coordinadoras a las asambleas nacionales: Una historia del Movimiento Piquetero. Buenos Aires: Rumbos.

Pereyra, S. (2008) ¿La lucha es una sola?: la movilización social entre la democratización y el neoliberalismo. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2009) Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras. Buenos Aires: Biblos.

Svampa, M. (editora) (2009) Desde abajo. La transformación de las identidades sociales. Buenos Aires: Biblos.

Virno, P. (2003) Gramática de la multitud: para un análisis de las formas de vida contemporáneas. Buenos Aires: Colihue.

***Profundizando la  
democracia en la educación  
básica (desde preescolar a  
la secundaria)***



# **“El campamento educativo como un dispositivo movilizador de aprendizajes democráticos.”<sup>1</sup>**

*Emiliano Alonso*

emoalonsocampamento@gmail.com

Profesor en Educación física,

*Cristina Romeral*

crisromeral@yahoo.com.ar

Profesora en Educación física, Lic. En Actividad Física y Deportes

*Gabriel Hojman Sirvent*

hojmangabriel@hotmail.com.ar

Profesor de enseñanza primaria, Lic. en Sociología (UBA) cursando maestría en Psicología Social Comunitaria (UBA)

## **Introducción**

Creemos relevante la reflexión sobre los aprendizajes democráticos de niños, niñas y adolescentes en campamentos en un contexto socio-histórico donde se abren nuevas alternativas para el desarrollo de las democracias en América Latina.

En la Argentina, encontramos experiencias comunitarias (comedores populares, asambleas, grupos de trabajadores desocupados, fábricas recuperadas, experiencias de economía social) que cuestionan los límites de la democracia en su versión acotada o procedimental. Además, se comienzan a promocionar desde la política pública ciertos espacios posibles de algún grado de participación de la población como los vinculados a los CGPs, las comunas, el presupuesto participativo, etc., las que podrían orientarse hacia una versión más inclusiva y participativa de la democracia. El concepto de ciudadanía está en constante construcción.

Nos preguntamos el modo en que esta disputa se reproduce en la formación de niños, niñas y adolescentes. Los espacios de formación en sus propuestas pueden promover aprendizajes vinculados al fortalecimiento de la ciudadanía democrática y/o reproducir aprendizajes obstaculizadores de dichos aprendizajes, donde se destaca la cooptación, el autoritarismo, la salida individual o la imposición “del más fuerte”.

La posibilidad de una democracia participativa también se pone en juego en las experiencias transitadas por los niños, niñas y adolescentes en su formación familiar, institucional y comunitaria. En este sentido, algunas oportunidades para ensayar (en lo micro) la construcción de “otra democracia posible” puede comenzar en un campamento educativo.

## **Primera parte: Campamento y ciudadanía democrática. Herramientas conceptuales desde donde pensar la práctica**

En esta primera parte presentamos algunos de los recorridos que realizamos para pensar los vínculos entre la modalidad de trabajo que proponemos en los campamentos y el complejo entramado de conceptos que se ponen en juego al pensar la construcción de ciudadanía democrática.

## **La cultura política de los niños, niñas y adolescentes: aprendizajes que facilitan u obstaculizan prácticas democráticas.**

Desde los enfoques vinculados con la escuela de pensamiento de la sociología interpretativa y el interaccionismo simbólico (Mead, Schutz, Berger y Luhkman, Goffman) consideramos que las interacciones en las comunidades van construyendo significados. En este sentido, la idea de ciudadanía democrática está en permanente construcción. Sin embargo, hay algunas concepciones hegemónicas acerca de la “buena ciudadanía” y de los límites de una “democracia representativa” que circulan en un núcleo duro de la cultura política latinoamericana y se expresan cotidianamente en los modos de resolución que traen los alumnos, alumnas y muchos docentes ante la necesidad

<sup>1</sup> Trabajo presentado para la Mesa Redonda: Participación de niñas, niños y adolescentes en contextos educativos con diferentes grados de formalización.

de resolver situaciones en un campamento.

Desde la sociología, se define la cultura como “un repertorio históricamente estructurado, un conjunto de estilos, habilidades y esquemas que, incorporados a los sujetos, son utilizados (de manera más o menos consciente) para organizar sus prácticas, tanto individuales como colectivas (Javier Auyero y Claudio Benzecry en Altamirano 2002)”. La cultura puede encontrarse entonces en las huellas que dejan las luchas por la hegemonía. Según Foucault (1998), esta lucha puede verse en lo capilar, en los micro-poderes que van reproduciendo en discursos, saberes y dispositivos una determinada y desigual relación de fuerzas.

En este marco, entendemos que el dispositivo de campamento que desarrollamos tiene fines educativos al igual que el campamento militar que describe Foucault en “Vigilar y Castigar” pero sus propósitos son opuestos. El “dispositivo campamento” que proponemos, con sus espacios de organización colectiva, el aprendizaje entre pares, la elección de delegados, etc (espacios que serán desarrollados en la segunda parte) permite desde nuestro punto de vista dar una disputa en “lo capilar” a los aprendizajes de hegemónicos, dando lugar a prácticas democráticas.

Es en este sentido nos preguntamos si el “dispositivo campamento” puede ser parte de una disputa en el campo de la cultura política de los niños, niñas y adolescentes.

Las situaciones que plantea el campamento, tanto en sus espacios de planificación como de gestión participativa muestra cómo algunas concepciones de la “cultura dominante” son aprendizajes adquiridos por los niños, niñas y adolescentes y surgen como modos de actuar “normales” o de “sentido común”, “hábitus” en el sentido de Bourdieu que pueden ponerse en cuestión y revisarse argumentativamente en diversas situaciones en las cuáles el docente o referente socio-educativo puede abrir espacio para el diálogo y la discusión sobre los modos de resolver y organizarse. Las situaciones cotidianas del cómo organizarse para preparar una comida o cómo acordar la hora de “ir a dormir a las carpas” pueden poner en juego formas de decisión adultocentristas y autoritarias o dejar circular dialógicamente modos posibles de discusión y toma de decisiones.

### **La ciudadanía democrática como concepto complejo**

¿Cómo pensar los modos de organización y los aprendizajes vinculados con una ciudadanía democrática? En principio, es necesario pensar en qué entendemos por este concepto. La disputa de significados que abren los conceptos vinculados a la ciudadanía democrática se constituye en un aspecto importante para explorar nuestra experiencia en campamentos. Ciudadanía(s) democrática(s) condensa, a nuestro entender, múltiples conceptos plurales tales como las enunciaciones jurídicas, el ejercicio de derechos, las formas de democracias, los tipos de participación, los modos históricos y sociales de la ciudadanía, etc...

Si pensamos desde nuestra historia reciente, durante la década del 90, aparece el denominado modelo neo-liberal que consolida el debilitamiento del aparato político del estado y de la sociedad civil, fortaleciendo las “leyes del mercado” que pudieron imponerse gracias a la represión extrema ejercida durante las dictaduras de mediados de la década del setenta. Aparece aquí un modelo de democracia restringido, subordinado al mercado que incita a una ciudadanía tímida, acrítica, fragmentada, apática y de consumo. Este modelo deja a los sectores populares una opción de ciudadanía mínima, ya que al no ser ni propietarios, ni consumidores van perdiendo sus derechos sociales quedando además muy limitados sus derechos políticos.

A partir de la crisis del neo-liberalismo se fortalece el enfrentamiento a la hegemonía de una democracia estadística que se centra en el discurso de la equidad jurídica en convivencia con la desigualdad social y económica.

Sin embargo, en las sociedades latinoamericanas de principios del siglo XXI, según Boaventura Sousa Santos (en Rigal 2007), “la gente se ha tomado la democracia en serio”, dando cuenta de un potencial contra-hegemónico que no viene de los partidos políticos sino que se observa primordialmente en los movimientos sociales.

En este marco, Luis Rigal propone la categoría de ciudadanía colectiva vinculada a las experiencias de auto-organización colectiva en donde predominan las prácticas asamblearias con espacios de deliberación y decisión democráticos y participativos. Como sostiene Alex Ruiz Silva (en Shujman-Siede, 2009), en las democracias latinoamericanas aún conviven al menos tres

relatos de ciudadanía. Una democracia sin ciudadanos, una ciudadanía deficitaria y algunas formas subalternas de civilidad. Los dos primeros relatos se sostienen en las condiciones formales de la ciudadanía como status jurídico y el respeto de leyes y normas constitucionales pero niega la idea del rol político del ciudadano. Niegan entonces la posibilidad de una ciudadanía democrática, la cual se construye en la tensión y el conflicto social. En cambio, el relato de las formas subalternas de civilidad, se vincula con prácticas sociales encaminadas a reducir o eliminar las condiciones reales de desigualdad, es la ciudadanía incluyente que proponen a través de sus luchas algunos de los nuevos movimientos sociales.

En resumen, nos preguntamos si el dispositivo de campamentos abre desde una experiencia pequeña pero intensa, una posibilidad de pensar en nuevos modos de ciudadanía: ciudadanía colectiva, ciudadanía pluralista, relatos de ciudadanía inclusiva que desde nuestra posición son los marcos para pensar una ciudadanía democrática más allá de lo jurídico y procedimental.

En este sentido, consideramos que “tomarnos la construcción de ciudadanía democracia en serio” se vincula con generar en los campamentos dispositivos y espacios diferenciados que habiliten experiencias de auto-organización colectiva, donde circulen diversos modos de toma de decisión (desde la elección de representantes hasta prácticas asamblearias) donde aparezcan en la propuesta espacios de deliberación y decisión democráticos y participativos. Pensar de este modo implica asumir la tensión y el conflicto como parte de la propuesta. Planificar espacios de planificación y decisión donde adolescentes y adultos discutan hasta ponerse de acuerdo (o no) y discutir en los equipos “en situación” cuáles son los límites en las decisiones que continúan correspondiendo al docente o referente socio-educativo.

### **Ciudadanía y participación**

La propuesta de “Campamentos escolares” hace eje en habilitar espacios para la participación protagónica del adolescente en la planificación, desarrollo y evaluación de la experiencia. Acerca de la posibilidad y potencialidad de experiencias participativas con niños, niñas y adolescentes consideramos que “la participación es una práctica social de significado valioso para la formación de adolescentes y jóvenes, es inherente a las propuestas participativas su carácter confrontativo respecto de las representaciones que giran en torno al estigma y la devaluación de la adolescencia y la juventud.” (Kantor, 2009). En este sentido, “La participación real” (Sirvent 1999) , “no es una mera ilusión producto de mentes idealistas, es un largo y difícil proceso de aprendizaje de conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas mentales que modifiquen modelos de relación humana internalizados durante años de autoritarismo y explotación.” Si “la participación real no es una concesión de ‘la autoridad’ que ‘la otorga’ o ‘la retira’; es una necesidad y un derecho que se aprende y se conquista: el derecho a participar de las decisiones que afectan nuestra vida cotidiana” (Sirvent, op cit. p.:128).

Con este marco, nos proponemos compartir en la segunda parte de este artículo, las situaciones de campamento vinculadas a diversos modos y niveles de participación que se le proponen a los niños, niñas y adolescentes en esta experiencia.

### **¿Dónde se aprende sobre ciudadanía?**

¿Dónde se aprende ciudadanía? Esta es una pregunta de respuesta compleja. Los espacios son múltiples: la familia, el grupo de pares, las instituciones, los medios de comunicación, las luchas sociales, etc... Estos aprendizajes son en muchos casos obstaculizadores más que facilitadores de una ciudadanía democrática. Surgen aquí conceptos vinculados al “como sí” de la participación, la cooptación, etc...

Sin embargo, consideramos que nos vamos educando políticamente en diversos ámbitos, desde la infancia y durante toda la vida. Consideramos que la educación política pedagógicamente planificada tiene sentido ya que “su propósito es producir condiciones para hacer efectiva la democracia, para suscitar resistencias y propuestas que nos encaminen hacia una sociedad más justa. (Shujman-Siede, 2007 )

En este sentido, tomamos el uso pedagógico de Bruner de la noción de Zona de Desarrollo

Próximo de Vigotzky, nos parece interesante explorar en los campamentos, la búsqueda de “andamios” para el fortalecimiento de la ciudadanía democrática. ¿Qué andamios proponemos en los campamentos para la enseñanza de una ciudadanía democrática? ¿Qué espacios pueden construirse en un campamento vinculados con la construcción de ciudadanía democrática? Pensamos en diversos tipos de andamios y “espacios habilitantes” que se despliegan en esta propuesta de campamento escolar pero que pueden pensarse y reformularse para cualquier experiencia escolar o no escolar, en comedores comunitarios, clubes, etc, que asuma el riesgo de proponer convivir con grupos, en contacto con la naturaleza y poniendo en marcha una comunidad transitoria que abra la discusión sobre su organización.

## **Segunda parte: los campamentos como modalidad de trabajo. Espacios que pueden habilitar aprendizajes democráticos**

En este apartado describimos algunos de los “espacios habilitantes” más significativos que en el proyecto de campamentos escolares (Cepa-Zap) encontramos para promover la construcción de aprendizajes de ciudadanía democrática junto a los alumnos y alumnas de escuelas primarias y secundarias de la ciudad de Buenos Aires. Además agregamos algunos fragmentos de una evaluación del proyecto que se realizó en base a encuestas y grupos focales con los alumnos y alumnas participantes<sup>2</sup>.

Siguiendo a Kantor (2009) para producir algo vinculado con lo participativo y (con la construcción de ciudadanía democrática) en una experiencia no alcanza con postular esto como propósito. Es necesario convertir el propósito en una modalidad de trabajo, en un atributo real de la propuesta. En esta segunda parte describimos puntos claves de la modalidad de trabajo que sostenemos en este proyecto.

### **La participación de los alumnos en la planificación**

Las posturas hegemónicas en la escuela vienen sosteniendo históricamente que los adultos son los únicos que planifican y que los niños sólo deben dedicarse a aprender. Si bien los docentes debemos hacernos cargo del rol que elegimos en el cual una de las tareas es la planificación; en el marco de la propuesta de Campamentos se intenta que una de las cuestiones que planifica el docente es: ¿qué pueden planificar los chicos dentro de su proyecto de campamento?

Hacer a los chicos partícipes de la planificación no quiere decir que se deja un “hueco” en el cronograma de 16hs a 17hs y “vemos lo que se hace”. La complejidad de la tarea aumenta. Para los docentes resultaría más sencillo completar en la planificación las tareas de antes, durante y después (de hecho “para eso nos han formado”). Otorgar espacios de decisión a los alumnos para hacer que ellos sean los protagonistas, los responsables, los hacedores de su proyecto requiere poder evaluar qué decisiones están a su alcance, qué cuestiones no tiene sentido poner en discusión porque los docentes serán los que las decidirán, brindarles la información necesaria para que las decisiones que tomen estén ancladas en la máxima realidad posible para que puedan ser llevadas a cabo, implica poder sostener una decisión de los chicos que nosotros no hubiéramos elegido, implica disponer los medios para sostener y apoyar la concreción de ese resultado, etc.

Entonces por qué poner a decisión de los chicos, en esta instancia de planificación, qué se hace si nosotros podríamos proponer un “juego bárbaro” o una “actividad de investigación muy importante”. La propuesta no es correrlos del lugar de la propuesta, dejar que todo lo planifiquen

<sup>2</sup> La propuesta de evaluación fue diseñada y coordinada junto con algunos miembros del equipo de campamentos escolares. Se definió una estrategia de evaluación “participativa” o “formativa” que permita apoderarnos del proceso evaluativo para favorecer:

- la implementación y la eficacia del Proyecto
- la “participación de los distintos actores del proyecto en espacios de indagación y retroalimentación.

Esta encuesta de alumnos fue desarrollada durante la segunda mitad del año 2008 y es parte de la propuesta de evaluación interna del impacto del proyecto “Campamentos Escolares – La Escuela al Aire Libre”. Fueron encuestados un total de 283 alumnos de 12 escuelas Medias diferentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que participaron de la propuesta de campamentos largos durante la primera mitad del año 2008

ellos (aunque sería importante aspirar a que en algún momento lo logren). La propuesta se trata de no olvidar que queremos hacer del campamento, un proyecto de los alumnos y docentes y que apropiarse de algo indefectiblemente implica tomar decisiones sobre eso.

Los docentes como responsables de la propuesta evaluarán qué decisiones se tomarán, será muy importante no poner a discusión algo sobre lo que no se otorgará el espacio para decidir, como también será importante poner a decisión todo lo que los chicos estén en condiciones de decidir y no resolver los adultos cuestiones que fácilmente el grupo puede resolver.

En este marco, aunque el juego no haya sido tan bueno, aunque la resolución propuesta tenga algunas falencias los aprendizajes generados a partir de las decisiones de los chicos en la planificación reforzarán los conceptos de participación y ciudadanía de los que venimos hablando.

### **La participación de los alumnos en la organización operativa**

El proyecto de campamento no solo implica “salir”, se intenta que los chicos no sean sólo consumidores de juegos y actividades en el medio natural. El esfuerzo que lleva gestionar (o gestar) la actividad, no solo lleva a los alumnos a valorar más la salida; les brinda a los alumnos otro bagaje de saberes.

La distribución de roles en las tareas comunitarias, no solo les permite conocer modalidades de organización, también otorga la posibilidad de visualizar las actividades que habrá que realizar para garantizar la “subsistencia”. Por otro lado, esta organización reflejará la distribución del grupo de pares frente a los diferentes trabajos que habrá que realizar. Es muchas veces al graficar esta organización que los acampantes visualizan una desigual distribución de tareas; enfrentar a los alumnos a la resolución de este conflicto o la posibilidad de preverlo y desarrollar criterios para que no aparezca es posicionarlos frente a un dilema ético. Otro “descubrimiento” que suelen realizar los chicos en esta instancia es que siempre se trabaja con los mismos compañeros o que “las chicas” realizan siempre las tareas de limpieza. La posición del docente para problematizar estas situaciones será particularmente importante para que no se repitan estereotipos de género y que los roles internos del grupo no queden estancos.

Otra de las funciones del docente al momento de la distribución de tareas será la poner a disposición diferentes modalidades para resolver esta situación; garantizar que no sean los subgrupos de más poder al interior del grupo los que distribuyan las tareas sacando ventaja de esta situación (y si ocurre ponerlo sobre la mesa); deberán garantizar los tiempos y espacios para que tengan voz y voto los que por lo general no la tienen tanto entre los acampantes.

Frente a la organización de grupos de carpas habrá que tomar las mismas precauciones que en la distribución de tareas comunitarias. Sin embargo aparecerá aquí una complicación extra: el espacio de la carpa, es un espacio íntimo, diríamos que “casi privado”, por lo tanto, compartir con quien se tiene más confianza será muy importante para los chicos. La dificultad estará puesta en que todos estén conformes finalmente con la resolución y que no quede una carpa con “los relegados”. Para anticipar esta situación será necesario que los chicos piensen los criterios que habría que respetar y cuáles son las situaciones que habría que evitar.

Otra tarea vinculada a la organización previa a la salida es el reparto de distintas responsabilidades. Estas pueden tener que ver con conseguir materiales o informaciones (recetas, juegos, datos del lugar, etc). Será trascendental aquí poner una fecha tope para cumplir con lo pactado antes de la salida, ya que como el docente es el responsable final será él quien decida si debe conseguir lo que falta.

Por supuesto, los docentes podrían conseguir todos los materiales y la información necesaria; la delegación de responsabilidades se presenta nuevamente como una estrategia didáctica para que los acampantes se apropien del proyecto al saber que hay responsabilidades que están en sus manos.

### **Espacios de participación diferenciados: Delegados, Líderes y Talleristas**

En este apartado, intentaremos delinear los conceptos de “líder”, “delegado” y “tallerista”

en el marco de los campamentos escolares, estableciendo sus funciones y responsabilidades. Consideramos que a través de estas figuras, se podrán crear en los alumnos capacidades con las que lleven adelante “formas democráticas de ejercicio del poder y de resolución de los conflictos sociales, así como modos de compromiso solidario con proyectos comunes” ( Cullen, 2004) posibles de transferir a otros espacios de la vida pública.

Tratamos que los alumnos elijan desde el comienzo de la propuesta. Participar del campamento es el primer paso y a partir de éste damos a conocer los objetivos del proyecto. Partimos desde distintos lugares según las características de cada grupo, pero siempre con la misma idea-fuerza: “fundaremos una sociedad transitoria donde seremos responsables de su organización y planificación, estableciendo acuerdos que nos permitan una “convivencia justa”.

Si definimos a la Ciudadanía como “El derecho y la disposición de participar en una comunidad, a través de la acción autorregulada, inclusiva, pacífica y responsable, con el objetivo de optimizar el bienestar público” (Fernández Enguita, 1992) estaremos planteando la tarea en un marco que pretende construir ciudadanos iguales en derechos y reconocidos en sus diferencias, fomentando su participación activa en el espacio público común.

Nuestros campamentos están pensados como un proceso que comienza con una experiencia de dos días, donde el trabajo más intenso se realiza en torno a la conformación y el afianzamiento del grupo de adolescentes. Con este objetivo, se realizan varios encuentros previos, en los cuales se definen roles y se establecen responsabilidades.

Es aquí donde aparece la figura del delegado, que será construida grupalmente. Se postularán aquellos que crean poder cumplir con las funciones definidas y se realizará una votación entre el grupo de pares. Proponemos un ejercicio democrático, que recurre al debate de ideas y otorga significados comunes.

Dándole continuidad al proyecto, al año siguiente se intensifica la labor con la planificación de un campamento de mayor cantidad de días y donde se comparten actividades con otras escuelas.

Será entonces que se resignificará el rol del delegado, debiendo éste interactuar con delegados de otras escuelas en la etapa previa y durante la salida. Ellos intentarán sostener las propuestas de sus compañeros, pactadas previamente, y establecerán acuerdos con los otros representantes. De allí surgirán las normas de convivencia y los posibles caminos a seguir para la resolución de conflictos.

“Las situaciones de enseñanza que se recomiendan (para abrir espacios de participación), desbordan el ámbito del aula (...), en las actividades y experiencias de aprendizaje se recomiendan los grupos pequeños, menores que el conjunto de la clase; los estudios de situaciones que requieren una rápida toma de postura, las discusiones orientadas, encuestas y sondeos realizados por el propio grupo, mesas redondas, dramatizaciones, etc”. (Fernández Enguita, 1992).

Acerca de la participación como delegados, algunos alumnos de las secundarias participantes opinaron en la evaluación y muestran un alto reconocimiento de la existencia de espacios para tomar decisiones:

1. Reconocimiento de los delegados de toma de decisiones en el campamento

A. Si 36 = 90 %

B. No 3 = 8 %

C. No me acuerdo 1 = 2 %

2. Las formas de participación vinculadas a la toma de decisiones más reconocidas por los delegados durante el campamento son:

La forma de organizarnos (tareas comunitarias, conformación de las carpas, armado de las carteleras)..... 39 %

Las Normas de convivencia ..... 26 %

Otro espacio de participación en el que se desenvuelven los chicos es el que ocupan los **líderes**, alumnos de años superiores que tienen experiencia en este tipo de campamentos y se comprometen con la tarea. Según la dinámica de cada institución intervienen en campamentos cortos y largos, hecho que permite también un aprendizaje gradual en cuanto a responsabilidades y funciones. Los líderes proponen y organizan actividades, tales como juegos, fogones y caminatas, teniendo en cuenta los objetivos del campamento y las características de los grupos. Ser líder representa un lugar de reconocimiento entre pares y de colaboración con los docentes. Ellos realizan reuniones de coordinación y planificación, previas a las salidas y durante las mismas, con líderes de otras escuelas.

Durante el año se organizan tres encuentros de líderes de todas las escuelas que participan del proyecto, donde se abordan distintas temáticas. Se trabaja sobre aspectos organizativos del campamento, recursos y actividades, coordinación y conducción de distintos momentos y evaluaciones. En estas reuniones los líderes manifiestan sus inquietudes y realizan propuestas.

En los espacios de discusión posterior a los campamentos los líderes opinaron acerca de lo novedoso del rol para ellos, los tipos de decisiones que asumieron y los momentos de conducción:

3. ¿Tuviste un rol parecido en otro lado?

NO..... 85,4%

SI..... 12,5%

Más o menos.. 2,1%

4. ¿Sobre qué aspectos del campamento tomaste decisiones?

Actividades .....48,8%

Aspectos organizativos...33,3%

Aspectos vinculares.....13%

Tiempo Libre.....2,4%

Normas.....2,4%

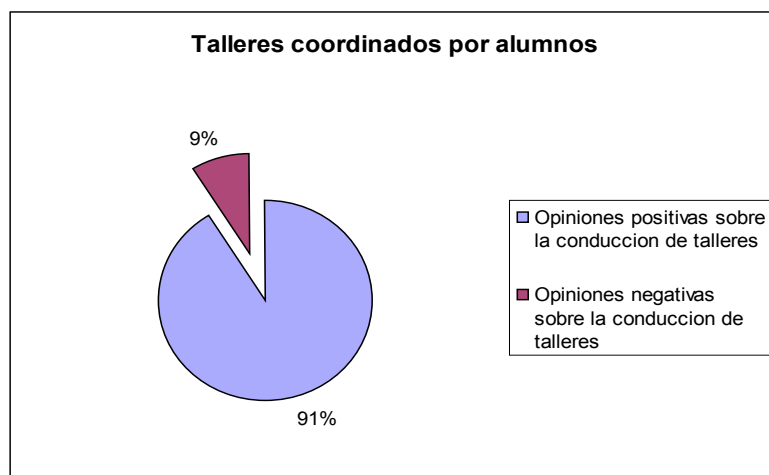
5. ¿En qué momentos condujeron?

Actividades .....80,3%

Organización .....18,4%

Momentos vinculares..... 1,3%

Otro de los recursos utilizados para promover la interrelación de alumnos de distintas escuelas, y que ubica a los chicos en una situación poco frecuente dentro del ámbito escolar, es la conducción de talleres. Aquí es donde los saberes posicionan en otro espacio a los **Talleristas**, quienes desempeñarán un rol diferenciado dentro del grupo de pares. Durante las reuniones previas, los delegados y docentes realizan un relevamiento de los conocimientos de los chicos, en particular aquellos vinculados con el área de la expresión. Este espacio de capacitación entre pares es uno de los más valorados por los alumnos y alumnas en la propuesta de campamentos.



#### Opiniones positivas:

|              |                                                                              |           |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| A.           | Se destaca el buen desarrollo del taller/la propuesta en Gral.               | 102 = 48% |
| B.           | Se destaca lo bueno de aprender con compañeros/ el intercambio.....          | 50 = 23%  |
| C.           | Se destaca la posib. de crecimiento p/el tallerista/ aportar conocimientos.. | 22 = 10%  |
| D.           | Se destaca la experiencia de los talleristas.....                            | 19 = 9%   |
| E.           | Se destaca la predisposición y la buena onda.....                            | 12 = 6%   |
| F.           | Se destacan los vínculos que se generan.....                                 | 6 = 3%    |
| G.           | Se destaca la preparación previa.....                                        | 3 = 1%    |
| Totales..... |                                                                              | 214       |

Si bien los docentes acompañan permanentemente la actividad de estos talleres, no es necesaria su intervención como tales y se produce un intercambio de roles. Los chicos desarrollan sus propuestas, los adultos las aprenden y pueden descubrir en ellos capacidades que no tienen lugar dentro del ámbito escolar. “Profesores y alumnos son dos colectivos unidos y separados a la vez por una relación de poder en el contexto de una institución...relación que es la que separa – pero no aísla – al docto del lego, al que sabe del que no, al que tiene la posibilidad y el derecho de enseñar de quien tiene la necesidad y el deber de aprender, al que puede dar del que ha de recibir” (Fernández Enguita, 1992)

#### La participación de los alumnos en la evaluación

Es este probablemente uno de los aspectos que resulta más complejo; en muchas ocasiones los adultos diseñamos dinámicas para que los chicos expresen cómo la pasaron, qué fue lo mejor y lo peor. Si la evaluación del campamento aquí se termina estaremos olvidando una etapa fundamental del proyecto; por supuesto que es importante indagar sobre las sensaciones de los acampantes, pero deberíamos ir más allá. ¿Hasta dónde? ¿Qué evaluar? Para seguir con cierta coherencia, el énfasis de la evaluación se debería poner en las decisiones de los chicos, las que se tomaron en la etapa previa y las que se tomaron durante todo el proceso. Por otro lado, la puesta en marcha y las resoluciones que estuvieron asociadas también deberían ser analizadas. ¿Cómo se llevó a cabo el trabajo? ¿Cuáles fueron los inconvenientes que aparecieron? ¿La organización elegida fue eficiente? Serán algunas de las preguntas pertinentes. En algunos casos los docentes pueden ver que una propuesta puede fallar y podrán elegir (si no es una cuestión fundamental, ni peligrosa) no intervenir en la resolución de los chicos y que esta no pueda ser resuelta para posteriormente evaluar cuáles fueron los eslabones de la cadena que no funcionaron. Este recurso suele ser muy efectista y no se debe abusar de él, pero es importante no salir a resolver todo lo que no está funcionando y que en la evaluación los problemas no puedan detectarse.

Desde lo procedimental la evaluación debería permitir expresar su opinión a todos los



participantes, para esto una opción es trabajar con dinámicas que permitan abordar los temas en pequeños grupos o en forma individual; para después recuperar los discursos en la totalidad del grupo.

La identificación de los problemas, la detección de las causas de las dificultades, el abordaje de la dificultad reconocida como tal; permitirá reforzar en los chicos las ideas de que son ellos hacedores, protagonistas.

### **Tercera parte: a modo de cierre**

Los que transitamos por este proyecto de campamentos entendemos el fortalecimiento de la ciudadanía democrática de niños, niñas y adolescentes como un proceso educativo, aunque no todo lo que se enseña se aprende y no todo lo que se aprende es gracias a que alguien tenga la intencionalidad pedagógica de enseñarlo.

Entendemos la educación como un acto político y con respecto a la educación vinculada a la ciudadanía democrática, tomamos a Carlos Cullen en su convencimiento que se puede enseñar ciudadanía (democrática) al enseñar saberes que permitan fundamentar racional y argumentativamente la convivencia democrática, el estado de derecho, la participación política, la responsabilidad social, la búsqueda del propio bien y la solidaridad<sup>3</sup>. Enseñar saberes relacionados con el pensamiento crítico, la capacidad de dialogar y construir proyectos comunes.

Consideramos que una de las maneras más ricas de poner en juego estos saberes es ante situaciones organizativas y grupales concretas como las que habilita el campamento.

Siguiendo a Cullen, enseñar ciudadanía (democrática) no es sólo legitimar un orden social dado ni descreer de su posible transformación, al contrario es dar la oportunidad de analizar los modos de socialización posibles comprendiendo los modos históricos-sociales que los posibilitan u obstaculizan. En este sentido, el campamento permite probar o repetir modos de organización

Acompañando el modo que Ana María Fernández (2006) cita a Castoriadis para pensar la subjetividad política, consideramos que enseñar ciudadanía no debería centrarse en reforzar un imaginario social instituido sino dar oportunidades para la construcción de un imaginario social instituyente.

Esperamos que el relato de algunos ejes de esta experiencia de “Campamentos escolares, la escuela al aire libre” permita que compañeros, docentes y referentes socio-educativos tomen en cuenta a el “campamento” como un dispositivo facilitador para generar oportunidades de construcción de ciudadanía con niños, niñas y adolescentes.

### **.BIBLIOGRAFÍA**

- Balardini, Sergio (2000), La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo (comp), Buenos Aires: CLACSO.
- Bauman, Z. (2003). Amor Líquido, Bs.As: Fondo de Cultura Económica.
- Borón, A. (2000) Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo. Buenos Aires, FCE.
- Corea y Lewkowicz (2004) Pedagogía del aburrido: escuelas destituidas, familias perplejas. Buenos Aires: Paidós.
- Cullen, Carlos (2004), Autonomía Moral, participación democrática y cuidado del otro. Buenos Aires: Novedades Educativas
- Duchatzky, S y C. Corea (2005) Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones. Buenos Aires: Paidós.
- Elichiry Nora (2004) Desarrollos en Psicología Educativa. Buenos Aires: Manantial.
- Fernández Enguita, Mariano (1996) Poder y participación en el sistema educativo, Barcelona: Paidós Educador
- Fernández, Ana María (2006), Política y subjetividad, Bs.As ,Editorial Biblos.

---

3 Carlos Cullen sostiene seis puntos claves donde argumentar la necesidad de la enseñanza de la ciudadanía: a) Fomentar la crítica a las formas de socialización y la construcción del ordenamiento social. b) Fundamentar y argumentar la viabilidad de la participación política y la responsabilidad social c) Saberes para construir el propio poder de participar y una reconstrucción crítica del poder diseminado en la sociedad d) enseñar a resolver democráticamente conflictos de poder y normas, a participar democráticamente en las decisiones, aprender una convivencia pluralista

- Foucault, Michel (1998), Vigilar y Castigar, Siglo veintiuno editores, México DF.
- Foucault, Michel (1996) Genealogía del racismo, Ciudad de La Plata: Editorial Altamira.
- Freire, Paulo (1970) Pedagogía del oprimido. México D.F: Siglo veintiuno editores.
- García Canclini Néstor (1995) Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización. Grijalbo: México.
- Hart, R. (1992) Children participation: from Tokenism to Citizenship, Florencia: WHO.
- Kantor, Débora (1998). Proyecto de desarrollo y salud integral de adolescentes y Jóvenes en América Latina y el Caribe. Washington. OPS, OMS, Kellogg.
- Krauskopf, D. (2000). "" en Balardini, S. La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo (comp), Buenos Aires: CLACSO.
- Landau, M. Política y participación ciudadana. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Mendel, G. (2004) Sociopsicoanálisis y educación, Buenos Aires: Ediciones Noveades Educativas, Facultad de Filosofía y Letras – UBA.
- Menéndez, E. (2006) "Participación social en salud: las representaciones y las prácticas" en Menéndez y Spinelli (coord). Participación social: ¿para qué?. Buenos Aires: Lugar.
- Montero, M. (2006), Teoría y práctica de la psicología comunitaria, Bs.As.. Paidós.
- Niremberg, O. (2006) Participación de adolescentes en proyectos sociales. Aportes conceptuales y pautas para su evaluación. Buenos Aires: Paidós.
- Nun, José (2000) Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Bs.As: Fondo de Cultura Económica.
- Rigal, L. (2007) "Educación, democracia y ciudadanía en la posmodernidad latinoamericana, a propósito del surgimiento de nuevos actores sociales" en Marrero, A "Todas las escuelas, la escuela", Valencia, ed. Germania
- Schujman, G. e I. Siede (2007) Ciudadanía para armar. Aportes para la formación ética y política, (comp) Buenos Aires: Aique.
- Sirvent, M. T. (1999) Cultura Popular y Participación Social, Bs.As: Miño y Dávila.
- M. Svampa (2005) La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires, Taurus.
- Urresti, M. (2000.) "" Balardini, S., La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo (comp), Buenos Aires: CLACSO.
- Vygotski, L.S. (1964) Pensamiento y lenguaje. Buenos Aires: Editorial Lautaro.

## 1.- Supuestos de partida.

Del recorrido hecho a través de distintas investigaciones<sup>1</sup> surgió la hipótesis de que existen en Argentina experiencias con posibles nutrientes de recuperación de la escuela como espacio público constitutivo de sujetos que, en la tensión de las contradicciones de la época, intentan retomar el impulso utópico que da sentido y dirección a la existencia humana, no cualquier forma de existencia sino aquella que tiende a una emancipación sustentada en valores ético-políticos. Ahora bien, los **procesos de búsqueda y logros están mediados por actores, en el caso de la escuela, por directivos, docentes y familias que para lograr el objetivo democrático deben constituirse en sujetos políticos.**

Interesa, entonces, ahondar la mirada sobre aquellos sujetos políticos (aunque no son los únicos) considerados como una articulación que -conteniendo la clase<sup>2</sup>- abarcan el conjunto de sectores oprimidos, explotados, discriminados y excluidos por el sistema, que son potencialmente capaces de constituirse en sujetos a partir de su intervención en procesos de resistencia y lucha (RAUBER: 2003).

El supuesto de investigación es que- teniendo presente el contexto reciente y el actual-, es posible la conformación de sujetos políticos que luchen por una escuela pública y democrática en Argentina. Pero sabido es que estos sujetos no nacen de la noche a la mañana ni por decreto. Tenemos indicios de que estos se forman por la participación, el involucramiento conciente de los hombres y las mujeres en sus propios procesos económicos, políticos, sociales y educativos (RAUBER: 2003), los que van logrando ser parte de la conducción de las instituciones y de la administración social en su conjunto y, al mismo tiempo, van logrando desprenderse de la enajenación a la que son sometidos.

En relación a la constitución de estos sujetos políticos se conocen referencias de algunos movimientos sociales, muchos de ellos emergentes en América Latina. Es por ello que este texto apunta a agudizar la mirada sobre uno de esos movimientos para estudiar de cerca cómo se fueron constituyendo los sujetos intervinientes y los procesos que estos generaron para ver en ellos las posibilidades y límites de que un germen instituyente pueda darse en nuestro país; ver si los grupos que hemos rescatado y resaltado en escuelas de distintas geografías de nuestro país pueden dar cabida a ese “hombre nuevo” que se requiere para avanzar hacia una transformación social. Como sería inviable el estudio de las experiencias sociales en todos sus componentes se enfocará aquí el análisis en el caso del MST, el tema de lo educativo y, en especial, en el Gobierno Escolar.

## 2. Referentes teóricos

### 2.1. Democracia, política y prácticas políticas.

Con respecto al tema de la democracia, se piensa en un concepto que supere el tradicionalismo liberal partiendo de una posición como la de Coutinho (1980), donde lo que se pretende como objetivo básico y fundamental es la recuperación de la democracia como valor universal por lo que es necesaria, no sólo la socialización de la producción, sino también la de los órganos de gobierno en forma progresiva. Esto implica la revalorización de la participación de todos los miembros de la comunidad, la educativa por ejemplo, procurando la implicación de estos en la toma de decisiones acerca de las políticas públicas y de la sociedad civil en su conjunto<sup>3</sup>.

Si se entiende a la democracia substantiva y participativa como aquella que da cabida a todos los nuevos referentes surgidos desde la sociedad civil como respuesta a la dirigencia política, social, económica indiferente y/o captada por el poder financiero doméstico e internacional, hoy aglutinados en el proceso de globalización (DE LUCIO:2005) se reconoce como valioso, entonces, tomar a las movimientos sociales latinoamericanos no sólo como vestigios de protesta sino como verdaderos brotes de una vida democrática, aquella que da parte a los “sin parte”, aquella que mira a la política como una litis entre desiguales (CANTERO, retomando a Ranciére).

Los sujetos/objeto de estos grupos –incluido el MST-, han transcurrido su vida (por lo menos hasta formar parte activa de los movimientos) en el contexto de una experiencia social que está más habituada a contemplar la política que a participar en ella. La cultura política de estas familias se ha formado entre la clausura de la política como práctica social impuesta -por las últimas dictaduras y/o gobiernos conservadores- la estamentalización de esta práctica, a partir de haber casi naturalizado que lo normal es que ésta sea ejercida por un sector especializado de la sociedad, la llamada clase política. Ésta, en nombre de la legitimidad formal que le otorga su representación, ha devenido en un estamento desprendido de las bases sociales en que se asienta esta legitimidad y de las que, en muchos casos, sus miembros han tenido origen. De esta manera, para una gran mayoría, más o menos silenciosa, la política es, en el mejor de los casos, una litis entre pares, entre ellos, entre otros.

Así, a poco de haber recuperado la democracia (en los 80 en gran parte de Latinoamérica) y después de una efímera primavera, pareciera haberse recuperado el tipo de práctica que ha prevalecido, global y localmente, desde una perspectiva de larga duración histórica: una práctica reducida, en el mejor de los casos, a un debate entre pares, en la intimidad de una clase y al interior, aún, de los mismos que han asumido la representación de las mayorías. Se habría retomado entonces el sentido común de que la política es una lucha al interior de la hegemonía, y si la hegemonía consiste, como lo afirmaba Gramsci, en el liderazgo intelectual y moral sobre las clases subalternas, estas clases parecen aceptar hoy, como componente naturalizado de su subjetividad, que la política es más bien el espectáculo del debate de los otros (CANTERO:2006).

Sin embargo, varios movimientos sociales latinoamericanos, dan evidencias de que no se resignan a contemplar a la política como algo que les es externo y ajeno, reclamando participar de una práctica que, lejos de serles extraña, los constituye. Desde piquetes, asambleas barriales, fábricas recuperadas, bloqueo de pasos internacionales, etc.... reaccionan en defensa de derechos formalmente reconocidos o procurando el reconocimiento de nuevos<sup>4</sup>. Sin embargo, estas expresiones son, con algunas excepciones<sup>5</sup>, fenómenos minoritarios y fragmentarios, contemplados con recelo por las grandes mayorías y, en particular, por las llamadas clases medias.

Todo esto permite afirmar que, a pesar o a propósito de un capitalismo que, pareciera expresar una crisis epocal apelando a formas cada vez más violentas de dominación global, que a pesar de una política naturalizada por las grandes mayorías como el espectáculo de los otros, en todos los espacios pugnan por constituirse sujetos políticos y sociales que plantean que dicha política, para ser propiamente tal, deber ser una lucha entre desiguales y la sola posibilidad de esta lucha ya es una conquista.

El “orden normal”, decía Ranciére (2007), es que no haya política, sino un orden policial, es decir un orden construido predominantemente sobre la base de la coerción. Si esto es así, la política como litis entre desiguales es una excepción en la historia y debe ser permanentemente reconquistada y reconstruida, una y otra vez. Las escuelas que a través de sus prácticas reproducen un orden coercitivo, son funcionales a dicha ‘normalidad’; las experiencias educativas cuyas prácticas institucionales y áulicas inician a los alumnos en una lucha entre desiguales que pugnan por su igualdad, proponen la utopía de que un orden de ‘excepción’ pueda alguna vez inaugurar una nueva normalidad: la que implica otra democracia (CANTERO:2006:213).

Más allá de la provocativa afirmación de Rancière, lo que evidencia la historia reciente es que la hegemonía debe “ser continuamente renovada, recreada, defendida y modificada. Los movimientos latinoamericanos y sus acciones dan cuenta de ello.

Desde el florecimiento de la conciencia crítica de que la política es un litis entre desiguales, el apoyo educativo al desarrollo temprano de sujetos políticos debiera incluir un análisis también crítico acerca de los tipos de práctica política que se verifican en los distintos escenarios previsibles para estos sujetos y un acuerdo de las prácticas que se proponen como deseables.

Es válido, a partir de aquí, tomar a los movimientos sociales como objetos de conocimiento para analizar las condiciones que hacen posible la conformación y el desarrollo de procesos democráticos.

### **2.1. Cambios en las lógicas de acción colectiva y surgimiento de los movimientos sociales. Los Sin Tierra.**

En América Latina, el neoliberalismo salvaje de los ´80 dio cabida a la aparición de movimientos sociales al trastocar las formas de vida de los sectores populares que vieron disolverse ante ellos las formas de producción y reproducción, territoriales y simbólicas que los configuraban hasta el momento (ZIBECHI, 2003). En distintos países y con diferente intensidad, una gran masa de pobres o empobrecidos quedó “al borde”, en nuevos territorios ubicados generalmente al margen de las ciudades y de las zonas de producción rural intensiva. Del seno mismo de estos sectores surgen variados y nuevos movimientos sociales como los Sin Tierra y seringueiros en Brasil, los indígenas ecuatorianos, neozapatistas, cocaleros bolivianos y desocupados argentinos<sup>6</sup>.

Boaventura de Sousa Santos (2001) plantea que en los países centrales la enumeración de los nuevos movimientos sociales incluye a los movimientos ecológicos, feministas, pacifistas, antirracistas, de consumidores y de autoayuda surgidos principalmente de la “nueva clase media”; en tanto en América Latina, donde también se los llama movimientos populares, justamente para diferenciar la base social con respecto a la de las protestas del viejo mundo, se incluyen experiencias muy heterogéneas que van desde comunidades eclesiales de base, el nuevo sindicalismo urbano y también rural como también grupos a favor de la ecología y la paz. En contraste con lo que pasa en los países centrales, una de las características particulares de América Latina es que no hay movimientos puros o claramente definidos dada la multidimensionalidad, no solamente de relaciones sociales sino también de los propios sentidos de la acción colectiva. Así, los movimientos sociales se nutren de innumerables energías que incluyen, en su constitución, desde formas orgánicas de acción social por el control del sistema político y cultural hasta modos de transformación y participación cotidiana de auto-reproducción societaria.

Zibechi sostiene que el objetivo de los movimientos sociales latinoamericanos sufrió un viraje en el rumbo. Mientras en los ´70 la acción social giraba en torno a demandas de derechos a los estados y la alianza entre distintos sectores y partidos políticos<sup>7</sup>; a fines de los ´80, en cambio fueron ganando fuerza otras líneas de acción colectiva que reflejaron los profundos cambios introducidos por el capitalismo a ultranza. La principal causa de estos nuevos movimientos es la “...respuesta estratégica de los pobres a la crisis de la vieja territorialidad de la fábrica y de la hacienda, y a la reformulación por parte del capital de los viejos modos de dominación...” (ZIBECHI:2003:2)<sup>8</sup>.

Hay que tener en cuenta que el desempeño de la clase política en los últimos tiempos cimentó la crisis, los partidos mayoritarios que por mucho tiempo propusieron alternativas, confluyeron en la línea del pensamiento liberal. Un fuerte vaciamiento de las ideas condensó en una sociedad desmovilizada, con grandes sectores despolitizados que piensan a la política como una disciplina ajena a la sociedad civil generando falta de interés, individualismo y despreocupación por las

carencias ajenas (FAJN:2003). Sin embargo, esta situación permitió también abrir una grieta en el sistema y, la década de los '90, marcó un nuevo rumbo en el desarrollo de prácticas de protesta social y reivindicaciones de ciertos sectores populares, de trabajadores y de expulsados del trabajo en América Latina.

El Movimiento de los Sin Tierra o MST, es fruto de la preocupación por la cuestión agraria que es estructural e histórica en Brasil, donde el 50% de las tierras cultivables están en manos del 1% de la población, creando así millones de familias sin tierra y sin expectativas de futuro que se agolpan en favelas, violentados por una existencia de miseria.

El Movimiento nace de la articulación de las luchas por la tierra de fines de la década del 70, especialmente en la región centro-sur del país, y que se expandieron luego al resto de Brasil. Las distintas fases de esta resistencia fueron dando lugar a diferentes grupos y aunque sólo algunos de estos movimientos hayan logrado condiciones de organización fuera de sus estados de origen, todos ellos se destacaron por la defensa de la Reforma Agraria con la intención de reivindicar la redistribución de la tierra, al tiempo que buscaban quebrar la espina dorsal del sistema agrario nacional (BEZERRA NETO:1999).

En un país con una de las mayores superficies agrícolas del mundo, los integrantes del movimiento sostienen que la tierra no sólo es un derecho sino una garantía de vida, por lo que -amparados por la constitución Brasileña de finales de los años '809-, el MST ocupa latifundios improductivos reivindicando su justo reparto entre aquellas familias que lo necesitan. Proponen una "reconquista" del campo, del que una vez fueron expulsados –ellos mismos o sus antecesores- y la creación de asentamientos autosostenidos.

En la actualidad, el MST contabiliza un número de aproximadamente 350.000 familias instaladas en todo el Brasil; registra en su historia 700 áreas conquistadas al latifundio, que se tornaron lugares de vida, trabajo y producción de alimentos para muchas familias. Han logrado conformar 81 cooperativas de trabajadores y trabajadoras sin tierra y 45 unidades agroindustriales que ayudan a mitigar el hambre y reducir drásticamente los índices de mortalidad infantil, en los asentamientos extendidos por el interior de Brasil. En este momento, cuenta con la colaboración (por convenio) de unas cien instituciones públicas del Brasil, además de las organizaciones internacionales que reconocen mundialmente su labor y aportan a su sostenimiento.

El MST también registra con especial orgullo cien mil niños y adolescentes que están estudiando en escuelas oficialmente reconocidas que funcionan en las tierras ocupadas. También cuenta con guarderías infantiles e impulsa un movimiento masivo de alfabetización al interior de su organización. Cuenta además con sus propios centros de formación de técnicos y de educadores de nivel medio y superior, además de brindar formación militante al conjunto de las familias en sus áreas de asentamientos y campamentos.

El proceso de ocupación de las tierras implica un recorrido difícil, que acarrea muchas veces represión violenta dentro y fuera de los territorios ocupados. Sus conquistas son entonces fruto de una lucha colectiva y cotidiana en la que muchas personas han perdido la vida<sup>10</sup>. En este momento, el MST está luchando en varios Estados contra gobiernos que han criminalizado su lucha por haberlo visualizado como el principal obstáculo para el control transnacional de la agricultura brasileira, para extranjerización sin mayores restricciones de grandes parcelas de territorio nacional y para la extensión del monocultivo. Los lobbys de estos grupos económicos poseen hoy una fuerte influencia en el Gobierno de Río Grande do Sul, que ya no es del Partido de los Trabajadores (del presidente Lula da Silva) y esto explica la acción judicial para erradicarlo, fundada en un discurso que reproduce los argumentos de las dictaduras latinoamericanas militares de los '70.

### **3. El proceso de democratización.**

Actualmente, los asentamientos del MST continúan resistiendo y proponiendo un proceso de acumulación social, en el que la gente recupere la ciudadanía plena y la capacidad de decidir sobre su vida, su destino y su futuro. Sin embargo, éstos no pueden ser significados simplemente como “islas socialistas”. Al contrario, dentro de los asentamientos se reproducen todas las contradicciones de la sociedad capitalista en la cual vivimos. Lo que se procura construir en cada uno de ellos es autonomía: que la gente perciba que su destino está en sus manos y siga organizada, presionando a los gobiernos para que hagan efectivos los derechos constitucionales de los campesinos y, de ser posible, profundicen las políticas públicas en la dirección de sus reivindicaciones. La intención es la resocialización de los que “quedan afuera”, para desde allí obtener justicia para la gente que ha sido expropiada de sus derechos al trabajo y a la tierra; gente que ha sido desarraigada, que vive con todos los problemas propios de la marginalidad urbana, como segunda o tercera generación descendiente de aquellos campesinos que una vez fueron obligados a migrar por políticas conservadoras que los privaron de sustento.

Expresado desde su propio discurso, el MST se propone hoy la articulación de distintos sectores para construir un proyecto popular que enfrente al neoliberalismo, al imperialismo y a las causas estructurales de los problemas que afectan al pueblo brasileiro. Esto implica defender el medio ambiente; combatir las empresas multinacionales del agronegocio; generar trabajo agrario sin el uso de agrotóxicos; luchar para que cada asentamiento o comunidad del interior tenga sus propios medios de comunicación popular y para que la clase trabajadora tenga acceso a la enseñanza básica, escuela media y universidad pública, gratuita y de calidad<sup>11</sup>.

Es así que el MST viene colocando en la agenda política brasileira la cuestión de la Reforma Agraria; afirmando con esta iniciativa la posibilidad de nuevas relaciones sociales y de un nuevo proyecto democrático de desarrollo para el campo y el país en su conjunto que Stedile (2009), dirigente del movimiento, explicita en cuatro etapas.

A partir de las primeras tomas de tierra y la constitución en sí del movimiento se comenzó una **primera etapa** donde el objetivo era luchar por la tierra en contra la pobreza y la desigualdad social. Sin embargo, después de veinte años de experiencia, como parte del propio proceso, se produce una mayor claridad política y un reconocimiento de que en el nivel de desarrollo del capitalismo en la sociedad y principalmente la agricultura brasileira, no era suficiente la lucha por la tierra porque si bien esta sirve para trabajarla y así quitarse el hambre y en el mejor de los casos, construir su casa, no resuelve los problemas fundamentales de pobreza y desigualdad. Es así que comienza una **segunda etapa** en donde se lucha por la democratización del capital. “Esto significa tener recursos económicos que posibilitaran la producción agrícola para que los campesinos pudieran organizar en cooperativas, pudieran ampliar su producción para el mercado y (...) ser dueños de sus propias agroindustrias” (STEDILE:2009:6/7). Con esto se intenta que el campesino deje de producir para entregarle la materia prima a la agroindustria -porque de esta forma es ella la que se queda con el valor de la misma- sino que genere sus propias industrias; ahora bien cómo obtendría el capital? La única forma consiste en presionar al gobierno para que genere líneas de crédito que permitan una transferencia de capital que es de toda la sociedad, que forma parte del ahorro nacional. La reflexión sobre esta cuestión dio lugar a una **tercera etapa** donde lo importante fue darse cuenta de que no sirve que el campesino tenga tierra y crédito si continúa siendo un hombre inculto, ignorante, por lo general analfabeto. Entonces, a partir de fines de los 80’, inicio de los ’90 se incorpora a los objetivos la lucha contra la ignorancia, la lucha por la democratización de la educación. Fue así que se comenzó a pelear por la apertura de escuelas oficiales en los campamentos y asentamientos y a organizar un programa educativo en todos sus niveles acorde a la realidad y las necesidades del campamento. Este tercer momento, el que abrió el acceso a la cultura y a los conocimientos científicos, sobre el que nos explayaremos en el próximo apartado dio paso a una última y etapa del proceso signada por la comprensión de que la mano oscura del imperialismo y de las transnacionales se interpone en el trabajo del campo queriendo imponerle al labrador la semillas transgénicas y

agrotóxicos. Es por esto que el movimiento trabaja actualmente en el desarrollo de una nueva tecnología agrícola, respetuosa de la naturaleza, acorde a los principios del movimiento.

### **3.1. La escuela, simiente de la cultura democrática.**

“La gente comenzó a leer muchos libros que contenían propuestas de educación. Y la gente fue viendo que quería una propuesta de educación que no trajera las cosas ya hechas para el niño, sí que él construyera su propia educación; y que fuese participativa para la escuela y para los padres. (...) El equipo se encuentra cada quince días; para realizar un planeamiento común entre los asentamientos. No es planear contenidos específicamente, sino un plan que englobe todo, una línea común...” (SALETE CALDART: 2005:17).

La escuela es uno de los ejes de la vida en el campamento: “ella está en el centro del nuestro acampamento, (...) es la principal herramienta con que se puede contar” (ARAJÁ, brigadista del MST). Las escuelas, tanto en campamentos como en asentamientos, han sido reconocidas e incorporadas al sistema educativo nacional, merced al esfuerzo y persistencia del MST. La trayectoria, en este sentido (SALETE CALDART:2005) va desde la lucha por la creación de escuelas oficiales hasta la pelea por la dirección política y pedagógica de todo el proceso educativo, pasando por los fundamentos de la cuestión educacional dentro de un movimiento reivindicatorio como es el de los Sin Tierra. A medida que mudan las concepciones y estrategias generales del MST, cambia también el tipo de discusión y de reivindicación que se hace en relación a la educación y a la escuela.

El MST afirma el carácter educativo de los movimientos sociales en sí mismos; es decir, su condición de procesos intensivos de formación humana. En este sentido son considerados sujetos pedagógicos y lugares de humanización que, además, radicalizan y potencian su condición de ser social. Esta radicalización pone en tensión la dimensión colectiva y subjetiva de un único proceso, resolviéndola en términos prácticos de una manera singular, en una síntesis que evoca los aportes diversos recibidos por su matriz constitutiva en su proceso de conformación histórica.

Dicha matriz pedagógica, de un modo genérico, combina la experiencia de lucha social con la de organización colectiva, siendo la primera de estas el núcleo más específico y potente de esta experiencia formadora. La lucha social, en este caso, debe ser entendida como una de las expresiones históricas de la praxis, como lo son también el trabajo y la cultura.

De esta manera, como sujetos pedagógicos, estos movimientos afirman ser tanto más educativos cuanto más se vinculen con objetivos sociales más amplios y abarquen diferentes dimensiones de las personas. Su lucha se funda entonces en un modo de entender el laboreo de la tierra y en una concepción de su relación con ella y con la naturaleza en general. Esto es central como en la matriz pedagógica del MST y por eso entienden la educación como modo de apropiación y cuestionamiento transformador de la cultura del trabajo; del trabajo de la tierra, en términos específicos y del trabajo humano, en términos generales. Desde esta transformación proyectan también la de la vida en sociedad.

No hay duda hoy de que la base de una educación alternativa para los asentamientos está en el tipo de relación que establezcan entre escuela y producción. Las escuelas del MST están asumiendo el papel que les corresponde, intentando dar respuestas al modo de integrar y participar con eficacia en el trabajo cooperativo, procurando hacer su aporte específico al desarrollo de las cooperativas de producción (CALDART:2000).

En sus documentos internos, el MST propone para sus escuelas objetivos tales como: enseñar a leer, escribir y calcular la realidad, la local y la general; estimular la libre expresión de ideas y sentimientos; aprender a cuidar la salud de todos y cada uno; preparar para el trabajo manual e intelectual, enseñando por la práctica, esto es, haciendo (DOSSIER “MST ESCOLA”: 2005). Para



aproximarse a estas metas, proponen que en cada asentamiento todos se comprometan y pongan en práctica las siguientes consignas: todos al trabajo, todos organizándose, todos participando; en palabras de uno de sus referentes "...todo el asentamiento en la escuela y toda la escuela en el asentamiento; toda la enseñanza partiendo de la práctica; todo profesor un militante; todos educándose para lo nuevo...". Todo se discute en reuniones periódicas coordinadas por un hombre y una mujer, desde los temas más domésticos (tenencia de animales, violencia familiar, alcoholismo) hasta las cuestiones más relevantes como la ocupación misma de las tierras.

La escuela es también el lugar para aprender a organizarse. Los chicos continúan aprendiendo en ellas aquello que comenzaron aprendiendo en el campamento siendo participantes activos de la organización y del funcionamiento de su escuela. Aprenden a organizarse colectivamente participando en las decisiones sobre las tareas que habrán de realizar. A los profesores cabe la tarea de ayudar en esta organización. Con el tiempo, los niños van asumiendo la responsabilidad de sus decisiones y de sus actos; van aprendiendo también de los errores propios y ajenos.

De esta forma, la escuela se va convirtiendo en un lugar para aprender democracia. Este aprendizaje no se hace estudiando acerca de la democracia; se hace a través de las interacciones diarias de los alumnos con otros alumnos, de los alumnos con los profesores, de los profesores con otros profesores, de la escuela con el asentamiento. Aprenden así a decidir, a respetar al otro, a respetar también las decisiones del colectivo, a ejecutar lo que fue decidido en conjunto. Esto es para ellos participación; esto es para ellos democracia.

Así como se hace en todos los aspectos de la vida del movimiento, todo el asentamiento y no sólo los padres de los alumnos, deben discutir siempre sobre los rumbos de la escuela y acompañar a los profesores para ayudarlos. La organización para la participación es clave para la práctica de la democracia, esta se lleva a cabo gracias al planeamiento colectivo de las acciones educativas que acontecen en y para la escuela. Este implica la intervención en la toma de decisiones pero no desde pocas cabezas, sino en el conjunto de los actores. No significa que hay que reunir a todo el mundo para discutir todo sino organizar la participación con la división de tareas.

Lo principal en ese proceso es definir y concretar las instancias de decisión, se incluyen en ellas la Asamblea general de asentamiento que aprueba el plan global anual de la escuela, se reúne por lo menos una vez al año; el Equipo de Educación que es un grupo de personas escogidas por el asentamiento para tratar las condiciones de educación y representar a la comunidad en la dirección real (no necesariamente legal) de la escuela, incluye la presencia de representantes del asentamiento profesores y alumnos; el Consejo Escolar que ejerce legalmente la dirección colectiva de la escuela, la composición es semejante a la del equipo sólo que tiene la función legal de dirigir la escuela.

La inclusión de un sector específico de educación en la organización general del movimiento es resultado de profesores y padres que pasan a asumir la cuestión educacional de los niños y jóvenes como prioridad para el Movimiento porque además de qué enseñar, es preciso discutir en los equipos, en los cursos, con los asesores, también sobre la manera de enseñar, la cuestión de los métodos y de la propia relación profesor- alumno.

La participación en este recurrir es educativa en sí misma; cuanto más gente tiene que pensar en los rumbos de la escuela, mayor es el número de personas comprometidas con la práctica de una nueva educación para una nueva forma de vida.

## **Conclusiones**

El recorrido permite vislumbrar entonces, en estos nuevos actores, un germen de la constitución de un nuevo sujeto histórico, con otra subjetividad, distinta a la que es pretendida desde

el pensamiento único (neoliberal occidental), que se intenta instalar sistemáticamente a partir de sutiles mecanismos (violencia simbólica) o brutales embates. La idea de un nuevo sujeto histórico se plantea, entonces, con la intención de armar un frente contundente al atropello del capitalismo salvaje. Actualmente la lucha de estos nuevos sujetos políticos está abocada a la supervivencia, en muchos casos ligada a la defensa de la tierra, el agua, el aire mismo, el trabajo. Estos intentos de recuperar la soberanía incluyen también la autonomía de las instituciones públicas, la posibilidad de participar y decidir en y para las organizaciones.

El sujeto político que interesa y tal como se puede analizar en el caso del MST, es aquel que –desde el campo popular- toma conciencia de la situación de explotación en la que se encuentra, articula con otros, se organiza y lucha por la defensa de sus derechos.

Tal como viene expresándolo una de las principales referentes en cuanto a la Pedagogía del Movimiento, Roselli Salete Caldart, las formas de organización y de trabajo de los Sin Tierra están originando un nuevo modo de hacer y pensar la educación, que incluso se coloca como posibilidad histórica de transformación educacional de la sociedad como un todo. Esta novedad no se sitúa en un modelo idealizado de educación, sino, en el conjunto contradictorio de las exigencias que el contexto de la lucha por la tierra viene haciendo a los sujetos en términos de formación (en cuanto a una nueva valorización práctica de la educación en las luchas populares, especialmente las del medio rural). Lo nuevo, pues, no está en la originalidad de la propuesta o en la invención de nueva teoría pedagógica, sino, en la práctica concreta que está consiguiendo, tal es la de recuperar la esencia del acto educativo.

Igualmente no es original decir que la vida y, más concretamente, el trabajo y otras prácticas sociales son educadores por excelencia, pero es nueva la circunstancia que exige de la escuela un vínculo directo con las demás experiencias educativas de los alumnos y de sus padres y que pone a los profesores a pensar la mejor manera de conjugar el trabajo de la escuela con el trabajo de los niños en el asentamiento y con los problemas generales de la producción agropecuaria y de la cooperación agrícola (SALETE CALDART: 1999, 2000, 2005).

Tampoco es original decir que la escuela necesita ser democratizada, pero es nueva la organización colectiva del padres y profesores para que millones de chicos tengan acceso a la escuela y para que, mediante esta, puedan aprender a ser un trabajador de la tierra, consciente y militante por las causas sociales.

Esto implica concretamente crear los canales e instancias necesarias para que la democratización del gobierno de la escuela no quede entrampada en una maraña discursiva que termina generando más de lo mismo. Los espacios formales de participación no dependen sólo de lo genoestructural; mejorar el sistema implica preocuparnos por las políticas concretas y por las formas de gobierno de los niveles intermedios y micro.

## **Bibliografía**

BEZERRA NETO; Luiz (1999): "Sem-Terra Aprende E Ensina: Estudo Sobre as Praticas Educativas Do Movimento Dos Trabalhadores Rurais". Editora Autores Associados. Brasil.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2005): "Reinventar la democracia. Reinventar el Estado". CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/Reinventar%20la%20Democracia.pdf>

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2008): "Reinventando la Emancipación Social". En publicación Cuadernos de Pensamiento Crítico latinoamericano N°15 CLACSO. Disponible en Pág. Web: <http://bibliotecavirtualclacso.org.ar/ar/libros/secret/documentos/18/18boa.pdf>

DE SOUSA SANTOS Boaventura (2001): "Los nuevos movimientos sociales", en OSAL. Observatorio Social de América Latina, N° 5, CLACSO, Buenos Aires, septiembre 2001, pp. 177-

183. En la web: <http://168.96.200.17/ar/libros/osal/osal5/debates.pdf>

CANTERO, CELMAN, ANDRETICH Y OTROS (2008): "Educación Y Ciudadanía - Alternativas Y Resistencias a la Exclusión Social". Informe final del proyecto de investigación. UNER.

CANTERO, Germán (2006): "Educación popular en la escuela pública: una esperanza que ha dejado de ser pura espera"; En P. MARTINIS Y P. REDONDO (comps.), "Igualdad y educación – Escritura entre (dos) orillas"; Del Estante Editorial, Buenos Aires.

COUTINHO; Carlos Nelson, (1980): "A democracia como valor universal". Ciencias Humanas, Sao Paulo. Brasil.

DE LUCIO, Adriana (2005): "Nuevos Movimientos Sociales y Democracia Participativa". En publicación: Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño. GEDEP, Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires. [Citado: 7/10/2008]. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/libros/gedep.pdf>

FAJN, Gabriel (Coord) (2003): "Fábricas y empresas recuperadas. Protesta social, autogestión y rupturas en la subjetividad". Centro Cultural de la Cooperación, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Buenos Aires.

RANCIÉRE, Jacques (2007): "El desacuerdo"; Nueva Visión, Buenos Aires. Primera edición 1996.

RAUBER Isabel (2003): "Movimientos sociales y Representación política". Edición digital para Rebelión. Buenos Aires. En página: <http://www.rebelion.org/docs/4518.pdf>

SALETE CALDART, Roseli S. (2000): "O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo". Capítulo VI En "La Ciudadanía Negada. Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo", de Pablo Gentili y Gaudêncio Frigotto (Comps). CLACSO. (Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/educacion/caldart.pdf>)

SALETE CALDART, Roseli; (2005): "Nuestra lucha es nuestra escuela: la educación de los niños en los acampamentos y asentamientos" Cartilha en "Dossiê. MST Escola. Documentos y Estudios 1990- 2001. Veranópolis, Brasil. Páginas 11 a 28.

STÉDILE, João Pedro (2004): "El Mst y Las Disputas por Las Alternativas en Brasil". En Osal, Año V N° 13 Enero-Abril 2004. En la web <http://168.96.200.17/ar/libros/osal/osal13/ACStedile.pdf>

ZIBECHI, Raúl (2003): "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos", en OSAL. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 9, CLACSO, Buenos Aires, enero 2003, pp.105-108.

WILLIAMS, Raymond (2000): "Palabras clave. Un vocabulario de la cultura y la sociedad". Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.

Otros materiales:

Dossier (2005): "MST ESCOLA" Documentos e Estudos 1990-2000. Caderno de Educação N° 13 Edicao Especial. Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária- ITERRA, Veranópolis, Brasil

Constitución Brasileira de 1988.

## **Espacios de infancia, ciudadanía y participación infantil**

*Carola Arrúe y Edgardo Consoli*

Proyecto “Ciudadanía con todos: promoviendo el protagonismo infantil”

Asociación Civil El Arca

Mesa Redonda: Participación de niñas, niños y adolescentes  
en contextos educativos con diferentes grados de formalización.

### **Resumen:**

En el presente trabajo discutimos sobre la participación como derecho de los niños y niñas, y su relación con la posibilidad de ejercicio de la ciudadanía infantil. Revisamos brevemente algunas cuestiones relacionadas al ejercicio de la ciudadanía, y en particular a las posibilidades de participación real, de los niños y las niñas en espacios sociales caracterizados como “espacios de infancia”: particularmente, la escuela y el barrio.

Presentamos algunas experiencias de participación infantil realizadas en el marco del proyecto “Ciudadanía con todos: promoviendo el protagonismo infantil” liderado por la Asociación Civil El Arca y asociado con diferentes instituciones educativas de la zona 2 de Cuartel V, Moreno, en el conurbano bonaerense, donde viven muchas familias en condiciones de pobreza estructural.

A partir de la reflexión teórica de estas experiencias, concluimos delineando algunas “notas” para alojar, sostener y garantizar el derecho a la participación (y por ende el ejercicio de ciudadanía) de los niños y niñas.

El derecho a la participación de los niños y niñas.

La Convención de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que fue ratificada por la Argentina y reviste por ello carácter constitucional, establece en el artículo 12:

“Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño...”

El artículo 13 garantiza también a los niños y niñas “el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo”.

Ambos artículos condensan el derecho a la participación de los niños y niñas, relacionado directamente con la dimensión política del ejercicio de ciudadanía (Gómez Da Costa, 2004).

El derecho a la participación de los niños y niñas nos abre numerosos interrogantes, que a su vez abren líneas de abordaje para pensar en cómo garantizarles ese derecho “en todos los asuntos que los afectan”. Interesa preguntarnos específicamente por la posibilidad de los ciudadanos infantiles de ejercer su derecho a la participación en las instituciones y contextos que los reciben y alojan cotidianamente.

Cuando hablamos de ejercicio de ciudadanía infantil, es sumamente relevante señalar que, como todo aprendizaje, la ciudadanía se aprende en las prácticas en las que se es parte (Rogoff, 1993; Chayklin y Lave, 1996). Esas prácticas, son tanto más “educativas” en tanto conforman el esquema cotidiano en el que las opiniones, ideas y expresiones de los niños y niñas son objeto de determinada asignación de valor por parte de los adultos que, generalmente, toman las decisiones.

Por ello, la posibilidad real de participación como práctica de ciudadanía infantil requiere adultos que la alojen y sostengan; y que estén dispuestos a compartir el cotidiano con niños/as

informados, que opinan, y que exigen que sus opiniones sean tenidas en cuenta.

Este último punto nos remite a la definición de participación de M. T. Sirvent (2008) quien destaca que la participación real supone tener parte en la toma de decisiones. Débora Kantor (2008) señala:

“Promover la participación de [niños], adolescentes y jóvenes implica asumir que ellos/as pueden pensar y actuar en términos de procesos, alternativas, conflictos, elaboración de planes y, por lo tanto, intervenir en la gestión de proyectos que los identifican como «destinatarios».” (p. 109)

Lo anterior exige romper con la idea, más bien escolar, de que los niños / as y jóvenes deben aprender sobre ciudadanía hoy para ejercerla mañana. Esta postura es ciertamente un aprendizaje sobre la ciudadanía, y lo que enseña es que, mientras sean niños / as, no son ciudadanos / as. Muy por el contrario, el ejercicio de ciudadanía infantil supone esfuerzos de los adultos para garantizarles su derecho a la participación, pues a participar se aprende participando. Porque los niños y niñas son ciudadanos de hoy para hoy, y no “para mañana”... aunque es cierto que todo lo que aprendan hoy es base para lo que puedan seguir construyendo mañana.

### **Espacios de infancia**

La organización social moderna propone espacios específicamente diseñados para el tránsito de los niños. Hasta nuestros días, “pos-modernos” o no, entre estos espacios se distingue particularmente la Escuela. Institución creada y configurada solidariamente con el nacimiento de la “infancia moderna” (Varela, J. y Alvarez Uría, F. 1991), fundacionalmente la Escuela existe para el disciplinamiento de la infancia, un proyecto bien diferente al de la garantía del derecho a la participación.

El modelo de ciudadanía que aprenden los niños / as en las prácticas escolares tradicionales es el del “miembro de la sociedad de masas”, que debe “prestar atención y hacer caso” a quienes tienen la autoridad y el poder. El tema del poder es insoslayable para pensar la participación. En el caso de los niños y niñas tiene una complejidad extra puesto que el adulto (el mundo adulto en general) es quien tiene ese poder y a su vez quien debe garantizar las condiciones para el ejercicio de la participación de los niños y su consecuente empoderamiento. Expresa Débora Kantor (op. cit.):

“Conceptos como asimetría, autoridad y responsabilidad vuelven a entrar en escena. Afirmar que el adulto es referente y responsable primero y último de las decisiones no afecta la posibilidad de participar de los [niños], los adolescentes y los jóvenes, a condición de que las intervenciones del docente permitan avanzar desde la iniciativa externa (...) hacia la gestión compartida y la responsabilidad creciente de los integrantes del grupo”. (p. 111, bastardillas en el original).

El formato clásico de actividad del dispositivo escolar propone un modelo de “masa” fragmentada en individualidades intercambiables, permanentemente medidas, evaluadas, controladas y clasificadas en función de lo que la institución pre-define como “esperable” y establece como “norma de excelencia” (Perrenoud, 1991). Estas individualidades no configuran un colectivo humano. Los niños y niñas, en la mayoría de las escuelas, no son invitados a identificar o definir sus intereses colectivos. Mucho menos a expresar sus opiniones o participar en la toma de decisiones que, ciertamente, los afectan.

Por fortuna, cada institución escolar tiene la posibilidad de instituir otros tipos de prácticas, en la medida en que desnaturaliza estos modelos revisando sus condicionantes histórico – políticas;

y puede replantearse objetivos más acordes a la Convención de Derechos del Niño, gestionando propuestas que avancen genuinamente hacia la corresponsabilidad.

La organización social de numerosos barrios del conurbano bonaerense, propone también otros espacios destinados a la infancia. Muchos Centros Comunitarios surgen como comedores para paliar el hambre generada por las sucesivas crisis que atravesamos los argentinos. Más de diez años después, varios se preguntan cómo proponer, además, un espacio de ejercicio de derechos a los niños y niñas a los que brindan educación inicial, alimentos y/o talleres.

Podríamos pensar también múltiples recovecos y lugares de los propios barrios como “espacios de infancia”: algunos clubes y asociaciones barriales, las plazas o espacios verdes (a veces terrenos valdíos), y otros lugares que los niños/as habitan y transitan, pero sobre los que generalmente nadie les pide su opinión.

### **Un proyecto “con otros”**

Desde el proyecto “Ciudadanía con todos: promoviendo el protagonismo infantil”, la Asociación Civil El Arca promueve y apoya el ejercicio de ciudadanía de los niños y niñas la zona 2 de la localidad de Cuartel V <sup>1</sup>. Entendemos dicho ejercicio en cuatro dimensiones (Gomes da Costa, op. cit.): la dimensión social, cuya palabra clave es inclusión; la dimensión jurídica, cuya palabra clave es exigibilidad; la dimensión cultural, vinculada a la expresión y la dimensión política, vinculada a la participación de los niños y niñas.

Para desarrollar el proyecto, El Arca se asocia a instituciones del barrio que trabajan con la infancia: Centros Comunitarios, Escuelas primarias, la Red por el Derecho a la Infancia de Cuartel V... En particular junto a los centros y escuelas <sup>2</sup>, se busca generar sub-proyectos institucionales articulados con “Ciudadanía...” en los que se planifiquen actividades vinculadas a cada dimensión del ejercicio del proyecto, y especialmente a la dimensión política por ser el derecho a la participación nada “obvio” ni evidente.

Hacer un “proyecto con otros” no es tarea fácil. Sobre todo porque las formas de comprender a la infancia, a sus maneras de participar y a los encuadres necesarios para garantizarles este derecho muchas veces no son compartidas. Desde El Arca, promovemos la creación de espacios colectivos donde adultos y niños / as puedan escucharse <sup>3</sup>, y donde podamos ir negociando y construyendo definiciones y prácticas que habiliten la participación genuina de los niños y niñas. Hay mucho por avanzar, y vamos descubriendo en el día a día la importancia de formalizar espacios de escucha donde resuenen las voces de los adultos, sí... ¡pero sobre todo las de los niños y niñas!

### **Un proyecto “con los chicos/as”: relato de algunos dispositivos y experiencias posibles desde el proyecto de “Ciudadanía...”**

Un desafío constante para todos los que hacemos el proyecto es cómo trabajar no simplemente “para” los chicos/as sino “con” los chicos/as. Para ello, la formalización de espacios acotados pero eficaces, en los que los niños y niñas puedan expresar sus opiniones y tomar decisiones junto a los adultos (para luego participar en la ejecución de las mismas) nos resulta una vía posible.

En los Centros Comunitarios, los propios equipos de cada institución van tomando, diseñando y llevando adelante las propuestas de participación, incorporándolas a su cotidianeidad y sumando

<sup>1</sup> Cuartel V está ubicado en el conurbano bonaerense, en el partido de Moreno. Prácticamente la mitad de su población son niños/as, y la mitad de ellos/as viven en condiciones de pobreza estructural.

<sup>2</sup> En 2010 el proyecto de “Ciudadanía...” es llevado adelante por Asociación Civil El Arca con: Centros Comunitarios Negro Manuel, Caacupé, Lourdes-Las Comadres, San Ramón Nonato-Arco Iris, Las Brujas, Rodolfo Coronel; y Escuelas primarias de gestión estatal N° 14 y N° 69.

<sup>3</sup> También participamos de espacios más amplios, como los organizados por el Proyecto de Extensión Universitaria “Intercambiando saberes, construyendo prácticas”, de la Cátedra de Psicología Educacional I de la Facultad de Psicología de la UBA.

en ocasiones también a las familias de los niños/as. Los centros logran así convertir su cotidiano institucional en un ámbito donde permanentemente todos son invitados a opinar y sus opiniones son tenidas en cuenta: es decir, un espacio de ciudadanía donde todos se saben y se sienten parte.

En las Escuelas, que responden a una lógica institucional más jerárquica y difícil de “mover” (incluso hasta para los mismos agentes escolares, como directivos y docentes), vemos que es más sencillo y con mayor impacto promover espacios puntuales con resultados concretos. Esto ayuda a niños/as y adultos a visibilizar un ejercicio práctico de ciudadanía infantil, que no se va en definiciones sino en propuestas realizables para todos.

Estos espacios garantizan un encuadre en el cual la voz de todos es escuchada, en el que se puede hablar de los conflictos y buscarles colectivamente soluciones, en el que la frecuencia periódica en el tiempo va instaurando un ritmo de participación que da también tiempo para seguir pensando... Describimos a continuación algunos de estos “espacios de infancia”: espacios pensados para la participación infantil al interior del dispositivo escolar:

### La Ronda

Destinada a chicos / as de 2º ciclo de las escuelas (de 9 a 11 años de edad).

Consiste en armar asambleas o recintos en los cuales los chicos / as puedan volcar sus preocupaciones sobre la escuela o centro comunitario al que asisten y donde también pueden realizar propuestas en torno a esas inquietudes. Las rondas son un espacio de dialogo de carácter horizontal entre los chicos / as y entre ellos / as y los adultos, que propone el uso de la palabra y el sostenimiento de los acuerdos como herramienta de transformación de su realidad inmediata.

El proceso de las rondas se piensa como ciclos que funcionan de la siguiente manera:

- Realización de la ronda en donde los chicos / as plantean temas de su interés. Es un período en el cual los chicos / as opinan y proponen.
- Elección de delegados (un varón y una mujer) en cada grupo.
- Devolución de los temas de la ronda. Es un período en el cual se informa a todos los chicos / as sobre las opiniones y propuestas que se generaron en otros grupos.
- Reunión con delegados/as. Es una forma de monitorear y pensar junto a los chicos / as el tránsito que van teniendo las ideas surgidas de la ronda, como así también de informar en cada curso a través de sus delegados cuestiones que atañen al proceso.
- Acompañamiento a los grupos y delegados. Observamos que entre una ronda y otra a los chicos / as les costaba dar continuidad a las propuestas que habían realizado. Por esa razón, consideramos que si existe la posibilidad de acompañar a cada grupo con las ideas e iniciativas que puedan tener, esto facilita que puedan concretar los acuerdos. La idea de acompañar es simplemente ofrecer la presencia regular de los adultos que coordinaron las rondas en las escuelas para que los chicos / as puedan consultar o charlar con ellos por cualquier cuestión, no consiste en hacer por ellos sino en brindar un apoyo para una práctica para la cual los chicos / as no están habitualmente convocados. Supone también convocar a los adultos de la institución a sumarse y experimentar el desafío de sostener la participación infantil en la escuela. ¡También ellos necesitan aprender en las prácticas!

De esta manera concluye lo que nosotros consideramos un ciclo. La idea es realizar al menos tres durante el año.

Durante 2009, por ejemplo, los niños/as de quinto y sexto de una de las escuelas plantearon como problema “las peleas en el recreo”. Como solución, propusieron tener juegos de mesa para poder jugar y estar entretenidos. Desde el proyecto facilitamos la compra de juegos, los chicos/as los inventariaron con su docente, y el resto del año implementaron (¡jugando!) la solución propuesta

y la evaluaron positivamente.

Los más chiquitos dicen: Consultas a niños y niñas.

Destinado a niños y niñas de 1º ciclo (de 6 a 8 años de edad)

Las “Consultas” son actividades con un claro eje lúdico, pensadas para que la voz de los chicos / as sea fácilmente escuchada en toda la escuela. Particularmente para primer ciclo (de 6 a 8 años), resultan un dispositivo eficaz para los más chiquitos de la institución expresen sus opiniones.

Al comenzar nuestra experiencia de consultas a los niños / as de primer ciclo, consideramos que resultaba un buen disparador convocar a los chicos / as a pensar sobre los espacios comunes de la escuela, como el patio. La ventaja de esto era que resultaba un lugar de fácil referencia para ellos y que por otro lado estaba asociado al juego, al momento libre en donde ellos pueden decidir algunas cosas de forma más autónoma: a qué jugar, con quién jugar, etc. Por otra parte, al concretar las propuestas el beneficio es colectivo y llega a todos los chicos / as por igual, evitando la dinámica de aula que está condicionada por el estilo del grupo y por la conducción del docente a cargo.

Es cierto que una de las cuestiones a tener en cuenta para este eje es que las propuestas están dirigidas a la modificación del espacio físico y no tanto a la utilización de éste. Ello trae aparejadas dos consecuencias: por un lado, los chicos / as están opinando asumiendo la funcionalidad que la escuela propone para este espacio. Por el otro, como las propuestas exigen modificación del espacio físico, su concreción conlleva un gasto financiero que puede demorarla. Sin embargo, esta última consideración puede ser una posibilidad para que los chicos / as se organicen en torno a esa falta.

De esta manera, estamos proponiendo estructurar las consultas en base a dos grandes temas no siempre pensados ni discutidos en la cotidianeidad escolar: el juego y el espacio. En sintonía con ello, las dinámicas de consulta se realizan a través de juego. El ciclo de consulta lo estimamos de dos meses: una primera etapa de un mes para las actividades de relevamiento de las opiniones de los chicos / as y una segunda instancia para una jornada colectiva en la cual se materializa la propuesta

Por ejemplo: durante 2009, en una de las escuelas los más chiquitos fueron invitados a jugar en el patio, y a marcar con cartelitos que identificaban con colores los lugares del patio de de recreo que les gustaban y los que no. Luego les preguntamos por qué les gustaban o no les gustaban esos lugares. Así nos enteramos de que en su vivencia cotidiana, los chicos / as encontraban que: “al patio le faltan más colores, juegos en el piso, flores, sombra, bancos para sentarse...”. A raíz de sus opiniones, los adultos gestionamos flores, pintura, gazebos (los bancos quedaron pendientes por ser más costosos, lo cual permitió poner sobre el tapete los límites de lo posible, y de lo que juntos podemos hacer posible)... y los niños/as participaron con sus docentes de una jornada en la que sus propuestas tuvieron eco: La “estrella” de esa jornada fue el mural que pintaron con un profe de arte que vino a ayudarlos, llenando de soles, casas, árboles y nubes de colores una de las grises paredes del patio...

Un espacio menos fácil de estructurar participativamente es el del “barrio”. Los niños / as lo transitan y lo habitan, pero no suelen ser consultados al respecto ni siquiera en lo que concierne a los lugares que les están destinados (por ejemplo, las plazas). En el proyecto de “Ciudadanía...” nos preocupaba la posibilidad de comenzar a consultar a los chicos/as con los que trabajamos sobre el cumplimiento de sus derechos en Cuartel V. En 2008, para eso, organizamos el primer “Foro de chicos y chicas de Cuartel V: ¡los chicos y las chicas alzamos la voz!”. En 2009 propusimos a los chicos/as elegir el tema para el segundo Foro. Eligieron “las plazas”, y el segundo Foro se llamó: “Un lugar para jugar en mi barrio: ¡queremos que nos escuchen!”.



## El Foro

Es un espacio al que se invita a los grupos de chicos y chicas de 6 a 14 años que participan de las demás actividades del proyecto (talleres, rondas, consultas) y en el que se les propone pensar junto a los adultos sobre el tema elegido, y hacer propuestas. Ya para el segundo Foro (2009), se acercaron varios chicos/as “autoconvocados” que se sumaron a la actividad, marcando un hito importante para nuestra reflexión sobre la participación infantil: allí donde se los invita a opinar, los niños / as ponen su presencia y su palabra.

Algunas de las opiniones de los chicos/as en su reflexión sobre los espacios públicos para jugar en sus barrios (“las plazas”):

- En las plazas todo está descuidado, roto, o ha sido robado. Es necesario mejorar el equipamiento y la “seguridad” de estos lugares, convocando a otros actores para ello (los vecinos, otros chicos / as, la policía, las autoridades) y haciendo acuerdos para cuidarlos.
- A los más chicos los más grandes los echan, los maltratan o no los dejan jugar. Hace falta dividirse los espacios y que haya mesas y sillas para que los adultos puedan sentarse y cuidar a los chiquitos mientras juegan.
- Faltan espacios pensados para las nenas. La mayoría de lo que hay son canchas, que utilizan los varones. ¿No puede haber “canchas que no sean de fútbol”, espacios para otros deportes que practiquen las nenas?
- Las nenas, además, salen menos a jugar. Se las mantiene en su casa.

Es sumamente interesante cómo, cuando los adultos buscamos generar las formas para que los chicos / as participen, ellos nos muestran una visión de su realidad cotidiana y de sus posibilidades de ejercicio de ciudadanía que los adultos no imaginamos. Sus opiniones y propuestas revelan problemas de inclusión, de accesibilidad, de género... Problemas en los que vemos necesario ponernos a trabajar con ellos / as para hacer efectivos sus derechos.

Complementarios del Foro, y pensados como un intento de dar seguimiento a las propuestas allí surgidas, haciéndolo junto a los niños / as desde una mirada territorial, son los Consejos de niños/as. Recién estamos comenzando a implementarlos, por lo que simplemente describimos la propuesta:

### Consejo de niños / as

Destinado a delegados/as de grupos de escuelas y de talleres, con posibilidad de ampliar el grupo.

Al evaluar el impacto del primer Foro (2008), observamos que las conclusiones no eran retomadas por los chicos / as de los diferentes grupos. En virtud de esto se hizo una reunión con delegados / as de los espacios en los que participan los chicos / as (delegados de talleres y de escuelas) para informar las conclusiones del foro y considerar alternativas de trabajo junto con ellos. La idea es darle continuidad a ese espacio pero considerando ese recinto como “Consejo de niños”. Esto daría más identidad al espacio y permitiría que las propuestas y acciones de los chicos / as tengan un cuerpo y una autoría. A su vez resulta una manera más clara y concreta para que participen de la organización de próximo foro. El contenido que estamos pensando proponer a este colectivo es el siguiente:

- Tomar alguna de las propuestas del foro para materializarla (plantar árboles, hablar con los vecinos para cuidar a los chicos / as que van a la plaza, pedir iluminación al intendente, etc.)
- Participar de la organización del 3º foro de niños / as de cuartel V\*Vincularse con un

proyecto de mejora de dos plazas que están implementando varias organizaciones de la zona<sup>4</sup>

- Vincularse con la Red por el derecho a la infancia de Cuartel V

Estas propuestas están sujetas a lo que este colectivo de niños / as pueda y acuerde tomar. En principio, buscaremos constituir este colectivo, con encuentros, jornadas, salidas a las que estarán convocados los chicos / as y, por otro lado, con una comunicación más estrecha con los padres.

Desde el punto de vista del ejercicio de ciudadanía, nos parece interesante la posibilidad de ofrecer a los niños/as un espacio destinado específicamente a pensar sobre el cumplimiento de sus derechos en el territorio que habitan.

“La ciudad es hostil porque echa a los niños de los lugares públicos”, señala Francesco Tonucci (2009, p.17). La posibilidad de incluirlos no sólo en esos lugares, sino también en el ejercicio de imaginarlos y de concretar o exigir la concreción de algunas de sus propuestas es a nuestro criterio uno de los mayores desafíos actuales para la garantía del derecho a la participación de los niños y niñas. ¡Y una interesante puesta en práctica del ejercicio de su ciudadanía!

### **Conclusión: algunas notas para habilitar y sostener la participación infantil, a la luz de esta experiencia.**

Tal como lo expresábamos al comienzo, implementar modos de garantizar a los niños / as su derecho a la participación no es tarea simple; pues en nuestra cultura la infancia suele ser homologada a un tiempo de “moratoria” más bien receptiva y no participativa (ver Corea y Lewkowicz, 2004).

Por otro lado, están naturalizados muchos modos de exclusión de lo infantil. Un ejemplo sencillo y cotidiano, relatado por Tonucci (op. cit.):

“De alguna manera, los niños se asocian a lo que rompe la sacralidad. El niño es un elemento de disturbio, es algo preocupante. Por ejemplo, en Italia es común que adentro de los edificios haya carteles que dicen: `2 a 4 prohibido jugar` o `no se puede jugar en la escalera`. Cuando yo era pequeño la escalera era un lugar especial porque se prestaba mucho para jugar a la familia, a la escuela o al teatro, porque los escalones podían ser pupitres o sillas de una platea. Y como era el único medio para subir a las casas había que interrumpir el juego y dejar pasar a la gente, pero existía una tolerancia recíproca. Hoy tenemos el ascensor, por lo cual la escalera no se usa, pero paradójicamente está prohibido jugar allí. Esto parece una violencia inútil”. (p. 18)

El ejemplo de Tonucci es tanto más iluminador porque trae una escena de la vida cotidiana sobre la que posiblemente no se nos ocurriría jamás reflexionar, ni preguntarnos su relación con el ejercicio de ciudadanía infantil. En la sorpresa que nos genera, nos retrotrae a miles de confrontaciones planteadas por los niños y niñas hacia nuestros supuestos y representaciones de infancia naturalizados. Es por ello que consideramos que algunas notas rescatadas de la reflexión sobre las experiencias presentadas pueden servirnos para comenzar a “romper” la mirada adulta e incluir “los ojos de los niños y las niñas”, con sus miradas que nos convocan y sacuden: ¿cómo les garantizamos a estos ciudadanos/as su derecho a la participación?

Estas “notas para habilitar y sostener la participación infantil” pueden ser de utilidad no solo para la reflexión sobre el tema, sino también en el compartir intentos con otros / as adultos que se proponen honestamente promover, sostener y garantizar el ejercicio de ciudadanía infantil en escuelas, barrios, asociaciones barriales y todos esos espacios públicos que son también (y a veces principalmente) espacios de infancia.

---

4 Proyecto “Hagamos de nuestros barrios un mundo mejor”, financiado por la Fundación ARCOR.

Una primera nota es la identificación de situaciones que puedan representar problemas convocantes tanto para los niños/as como para los adultos. Un ejemplo de ello es el tema de “la violencia” en las escuelas. Generar espacios en los que trabajar la construcción de una definición común del problema entre los distintos actores (niños/as y adultos, varones y mujeres) ayuda a configurar un colectivo en función de la tarea común de buscar posibles soluciones. Creemos que saberse parte de ese colectivo es un inmenso facilitador, si no una condición esencial, de la participación ciudadana<sup>5</sup>.

Otra nota fundamental es que, para sostener la participación, es necesario formalizar espacios físicos y temporales. Espacios que tengan una periodicidad y un encuadre, y en los que se privilegien la horizontalidad, la circulación de la palabra, la identificación de problemas comunes. Sin estos espacios, es muy difícil sostener procesos de participación, y los acuerdos “se diluyen” por falta de un colectivo de referencia que ayude a todos sus miembros a sostenerlos.

Finalmente, la experiencia nos sugiere que la participación infantil requiere que algo de lo propuesto se concrete, se materialice. La posibilidad de transformar la realidad es lo que da sentido al proceso de participación. Y no mágicamente, sino buscando juntos los medios y trabajando para lograrlo... no simplemente “para” los chicos, sino “con” ellos/as.

### **Bibliografía:**

Chaiklin, S. y Lave, J. (1996) Estudiar las prácticas. Perspectivas sobre actividad y contexto. Buenos Aires. Amorrortu.

Corea, C. y Lewkowicz, I. (2004) Pedagogía del aburrido. Buenos Aires. Paidós Educador.

Gomes da Costa, A. 2004. Pedagogía de la presencia. Buenos Aires. UNICEF - Losada.

Kantor, D. (2008) Variaciones para educar adolescentes y jóvenes. Buenos Aires. Del Estante.

Perrenoud, Ph. (1990) La construcción del éxito y el fracaso escolar. Madrid. Morata.

Rogoff, B. (1993) Aprendices del pensamiento. El desarrollo cognitivo en el contexto social. Barcelona. Paidós.

Sirvent, M. T. (2008) Educación de adultos: investigación, participación, desafíos y contradicciones. Buenos Aires. Miño y Dávila.

Tonucci, F. 2009. Entrevista realizada por Estanislao Antelo et. al. En: Revista En Cursiva. Año 3. Nro. 5. Junio de 2009. (pp. 17 – 22). Buenos Aires. Fundación ARCOR.

Varela, J. y Alvarez Uría, F. (1991) Arqueología de la escuela. Madrid. La Piqueta.

### **Documentos de referencia:**

Convención sobre los derechos del niño. Disponible en: <http://www.colectivoinfancia.org.ar/docs/organismos-internacionales/convencion-ddnn.pdf>

---

5 Y esto no solo para los niños/as, sino también para los adultos. Es interesante la reflexión sobre el reemplazo del ciudadano (sujeto se incluye en un colectivo) por el consumidor (sujeto individual y aislado) que proponen Ignacio Lewkowicz y Cristina Corea (op. cit.) al analizar los efectos del modelo neoliberal de los '90.

## **GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA ESCUELA BÁSICA En Defensa de la Democracia.**

*Belkis Ballester y María Elvira Fernández de C.*  
belkisb12@hotmail.com / mefc1123@hotmail.com  
Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez  
Venezuela

Hoy que en Venezuela se declara constitucionalmente una democracia participativa y protagónica, persisten restricciones en las condiciones de la participación en la escuela pública que ignoran o subordinan cualidades intrínsecas a los procesos de formación y desarrollo humano a valores instrumentales como la expansión de las matrículas y la promoción y egreso de los estudiantes, en nombre de una mayor equidad en la distribución del poder. Pero en el ámbito educativo tal poder, para ser democrático, significa el derecho de cada uno a la individuación contra todas las formas de presión a favor de la homogeneización de ideas; la democracia escolar no puede existir al margen del reconocimiento de la diversidad de las creencias, valores y proyectos de vida. La democracia no es solamente un conjunto de garantías constitucionales, soberanía popular o reino de las mayorías sino respeto a los proyectos individuales y colectivos, que combinan la afirmación de una libertad personal con el derecho a identificarse y crear comunidad con otros (Touraine, 2000). A esta comunidad democrática corresponde una actuación política fundada en una cultura que va más allá de un discurso sobre participación; menos aún se reduce al establecimiento de organizaciones sociales con estructuras participativas ni al reparto equitativo de lo público. La cultura democrática se manifiesta en la escuela cuando se crean las condiciones para que todos(as) los actores, y no sólo los estudiantes, aprendan; ello equivale a ampliar su poder para intervenir efectivamente en la gestión, lo cual demanda libertad para actuar coordinadamente con otros. Este es el encargo de la participación democrática en la gestión escolar: ampliar los límites de las posibilidades y el poder de los actores para actuar; participando tienen la posibilidad de compartir saberes diversos, lenguajes y recursos, entre ellos conocimientos y así, la posibilidad de desarrollar una comprensión cada vez más abarcadora, aunque no homogénea, de las distintas dimensiones de la realidad escolar y sus relaciones. La democracia escolar no descansa sólo sobre una igualdad de posibilidades sino en el compromiso de sujetos políticos de alcanzar consensos justos a partir de las condiciones de una comunicación dialógica.

**Palabras Clave:** Escuela Básica, Gestión Escolar, Cultura Democrática

### **Introducción**

La democracia ha sido definida tradicionalmente como gobierno del pueblo. A partir de allí, se desarrollaron cuatro modelos básicos de democracia (Touraine, 2000) y la mayoría de los países del mundo, adoptaron el que se conoce como democracia representativa. En este modelo, los ciudadanos transfieren, a través del voto, su poder a unos pocos para que los representen ante el Estado y el Gobierno. En Venezuela desde 1945, con la excepción del periodo correspondiente a la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez, se impuso el modelo representativo. Este modelo se consolidó a partir de 1958 y adquirió expresión formal con la Constitución de la República de Venezuela sancionada en 1961.

Hoy, en Venezuela se declara constitucionalmente una democracia participativa y protagónica, entendida como un proceso de transformación del modelo político de representatividad. En la Constitución, se define la democracia participativa y protagónica como una nueva forma de democracia caracterizada por la participación libre y activa de la ciudadanía en la formulación, ejecución y control de la gestión pública, como mecanismo necesario para lograr el protagonismo que garantice el completo desarrollo, individual y colectivo (Art. 62 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999).

La participación protagónica estaría orientada a ocupar y consolidar espacios legítimos y formales (institucionales) de intercambio, comunicación y expresión de la ciudadanía con los órganos del Estado, para gobernar y compartir responsabilidades en la gestión pública. De esta manera “se plantea una redistribución del poder como propiedad colectiva, que pertenece a todas y todos, y que se ejerce a través de las diferentes instancias y mecanismos institucionales y comunitarios”. (Minep, 2005)

Se deriva así la construcción de una nueva cultura política (Minep, ob. cit., pág. 14) como marco para el ejercicio de la democracia participativa y protagónica, bajo los “preceptos” de Delegación Funcional, Rotación de Cargos, Libre Juego de Tendencias, Revocatoria del Mandato, Rendición de Cuentas, Democratización del Saber y, Elección Directa de Cargos.

Tales preceptos, se señala, deben ejercerse desde el llamado poder popular constituyente para concretarse en una institucionalidad construida a través de un proceso de desburocratización, democratización de los procesos y recursos, achatamiento de las estructuras y humanización de su propio desarrollo; lo que pasa por:

...asumir en colectivo un proceso de formación permanente donde nadie enseña a nadie, donde nos reconocemos y aprendemos juntas y juntos que el interés colectivo, en su acción político-social, se construye en un ejercicio de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en su conjunto” (Minep, ob. cit., pág. 15).

En este contexto, el trabajo que presentamos tiene como propósito analizar cómo se ha venido construyendo esa nueva cultura política y cómo se manifiesta en la escuela básica, a partir del estudio comparativo de los procesos de gestión en unidades escolares seleccionadas; estudio que se realiza desde 1998 en el marco de un programa permanente de investigación-acción derivado del proyecto La Universidad Va a la Escuela (Picón, 2008).

## **La Condición Política de la Escuela**

En nuestro país, la democracia participativa y protagónica desde finales del siglo XX, supone la aplicación de nuevos criterios de repartición, diferentes a los sostenidos hasta entonces en la democracia representativa. Como resultará evidente, los criterios de redistribución de derechos y bienes aplicados al seno de la institución escolar no pueden ser de diferente tipo que los aplicados al conjunto social más amplio de referencia. De este modo, se han prescrito formas de participación escolar que se pretenden congruentes con las nuevas formas de la participación política. Desde una situación en la que los sujetos sociales de la participación escolar no tenían existencia como actores, puesto que no se les reconocía condición de tales, se está pasando a su reconocimiento no sólo como actores, sino como autores del hecho educativo.

El proceso ha venido acompañado circunstancialmente por otras medidas políticas, de las que indudablemente forma parte, que tiene que ver con desplazar los límites de lo público en muchos otros sectores e instituciones. De hecho, cuando se aprueba la ley de participación ciudadana, esto es, cuando se produce el reconocimiento formal del derecho a parte, ya se había producido previamente el reconocimiento formal de aquellos que reivindicaban ese derecho. Pero ¿qué se pretende haga ahora la escuela que antes no hiciera desde el punto de vista de la política?

La pregunta anterior señala la posición de la organización escolar respecto a la constitución de sujetos políticos, esto es, de sujetos que pasan de su no reconocimiento en el seno del espacio público, incluyendo el de la escuela, a su integración en el mismo. Estos sujetos pueden discriminarse en dos grupos: por un lado, los estudiantes quienes no tienen identidad política, y por otra, las personas adultas, los representantes legales de aquellos, así como todos los que laboran en la escuela, quienes tienen el encargo de contribuir con su trabajo a constituir a los estudiantes

en ciudadanos.

En el caso de los actores escolares adultos, el reconocimiento o no como sujetos políticos al interior de la escuela, se produce en relación a la gestión escolar; lo cual no podría ser cumplido por la escuela si ésta a su vez, no se constituyera como espacio público, esto es, si no se produjera en su seno la tensión política que da emergencia a ese espacio.

Pero la escuela es particularmente propicia a la actividad micro-política porque es una organización con objetivos débilmente articulados, donde diferentes formas de legitimación compiten en la toma de decisiones. En la micro-política escolar emergen grupos de interés cuando los recursos se convierten en una fuente de control. En la escuela actual, por ejemplo, los cargos o puestos de trabajo, se utilizan como medios para conseguir alianzas, adhesiones y compromisos. El control de recursos claves despierta afinidades y conflictos entre grupos; sus integrantes diseñan estrategias para compartir sus recursos e intentan intercambiarlos por influencias con quienes toman decisiones y así lograr sus objetivos.

Los asuntos que crean conflicto muchas veces tratan sobre recursos, como ya se señaló, pero también sobre el reconocimiento de los actores como legítimos participantes; mientras que otras, las razones que provocan el conflicto tienen un carácter más ideológico y trascienden el marco estricto de la escuela. En algunos casos, el conflicto se presenta entre la autonomía profesional de directivos y docentes frente a la burocracia estatal o frente a los padres y representantes, y, en otros, respecto a los objetivos y significados políticos o ideológicos planteados fuera de la organización, ya que los grupos de interés no se reducen a los que conviven en el recinto escolar; también grupos del entorno tratan de imponer sus lógicas de acción en la organización, tal es el caso de los recién instituidos consejos comunales.

Así, la participación en la gestión escolar, es una invitación a la política, lo que es reforzado teóricamente desde la sociología y de las ciencias políticas, contextos en los que la participación ha venido referida a la intervención en los procesos de deliberación y decisión en asuntos de interés público por parte de quienes no lo hacían habitualmente. En consecuencia, el término alude al ejercicio de derechos, en particular los de asociación y los de expresión. A su vez ello implica otros dos supuestos con los que la participación está indisolublemente ligada, el de libertad (de asociarse, de expresarse) y el de igualdad (ser considerados como iguales los que no tienen parte todavía a los que sí la tienen). De modo que el término remite indiscutiblemente al ámbito de lo político, por cuanto nos expone de inmediato a cuestiones referidas a supuestos políticos básicos, a derechos y a la distribución desigual de aquello común, aquello que es público. Lo que importa en la coyuntura educativa actual, es cómo se instrumenta la participación en la gestión escolar para que ésta no acabe, políticamente, con los participantes.

## **Huellas de la Participación en la Gestión Escolar**

Es innegable que en la gestión escolar participan diversos actores con intereses en la educación de los niños, las niñas y jóvenes a quienes se dirige la acción educativa de la escuela. Además del personal directivo, docente, administrativo y obrero con funciones específicas en los procesos de gestión, participan las madres, los padres y representantes de los estudiantes y, eventualmente, las y los administradores educacionales y algunos actores de la comunidad local y regional.

Ahora bien, dado que el entorno socio-político reconoce el derecho de los diferentes grupos de personas con intereses en la educación a participar en la escuela, la participación de éstos tiende a ser no política; es decir, reconocido el derecho, no lo reclaman, se conforman con la parte que se les concede: colaborar en las acciones escolares.

Los miembros del personal hacen uso del derecho concedido, además de cumpliendo sus funciones, colaborando en acciones no inherentes a sus cargos en la gestión administrativa en primer lugar y en segundo lugar, en la gestión comunitaria escolar y sólo en casos excepcionales en la gestión pedagógica, debido a que ésta es un área especializada en la que (exceptuando a docentes y directivos) se perciben y son percibidos como no competentes.

La proporción de madres, padres y representantes que colaboran en las acciones escolares es baja; cuando lo hacen, es en primer lugar en la gestión administrativa. Pero a diferencia de los miembros del personal, participan en segundo lugar en la gestión socio-comunitaria cuando residen en la localidad donde se ubica la escuela, debido a que comparten con otros vecinos espacios, recursos, usos y costumbres.

Por otra parte, sobre todo las madres y en algunos casos los padres, co-laboran más que el personal no docente en la gestión pedagógica porque las y los docentes las y los reconocen como naturales mediadores del aprendizaje de sus hijos e hijas. Este reconocimiento, sin embargo, tiene límites: salvo casos excepcionales, las madres y los padres no participan integralmente en la gestión pedagógica; es decir, no son partícipes de las decisiones sobre para qué, qué y cómo se enseña en la escuela, porque, al igual que otros actores, se perciben y son percibidos sin competencias pedagógicas.

Por su parte, la participación de supervisores escolares y actores locales, no padres de estudiantes, en la gestión escolar es exigua, presumimos porque no sienten que ésta sea su responsabilidad; es decir, no se sienten parte integrante de una determinada comunidad escolar y, salvo los supervisores, tampoco de una comunidad educativa. Resalta la poca o nula participación de actores locales en la gestión escolar, por cuanto, a partir de la promulgación en el 2006 de la Ley de Consejos Comunales, en el seno de éstos se elige un “consejero de educación”, con el encargo de intervenir y propiciar la intervención de otros actores locales, en la gestión escolar.

Se trata de una situación emergente y novedosa más que de una realidad plenamente consolidada, pero de acuerdo a Machado (2008) estamos ante un nuevo modo de organización y participación comunitaria que resalta el cambio cualitativo de la cultura política tradicional venezolana.

De manera que son pocos los actores que participan integralmente en todos o algún ámbito de la gestión escolar. La participación integral de los actores se manifiesta cuando formulan demandas, ofrecen apoyos, intervienen en la toma de decisiones, asumen responsabilidades, incluso por el éxito o fracaso de las acciones y evalúan sus resultados. De éstos, los docentes y directivos son quienes exhiben la participación más integral, aunque generalmente, sólo en el ámbito de sus funciones pedagógicas o directivas. En el caso de otros actores, la participación integral se observa, salvo algunas excepciones, sólo en el ámbito de la gestión administrativa.

Pero la mayoría no participa en la toma de decisiones escolares, ni siquiera aquellos que se saben y son percibidos competentes para hacerlo. La competencia para participar se establece, no por derecho, sino por aptitud y ésta es generalmente asociada a la formación académica, especialmente a la pedagógica. Quienes deciden quién es o no competente, son aquellos que ostentan credenciales de dicha formación y comparten un lenguaje especializado que les permite y autoriza a hacer declaraciones de lo que es o no es el caso.

Ello es posible porque la mayoría de los actores no tiene conciencia de su derecho a participar, no tiene conciencia política y con ello, del papel que podrían jugar en la configuración de la realidad educativa. Pero otros sí que tienen conciencia de este derecho y no lo ejercen, porque no creen y con ello, no legitiman, los poderes constituidos en la escuela.

De allí que en términos generales, la participación de las y los actores escolares sea meramente instrumental; se dirige a la ejecución de micro-acciones que hacen parecer inteligible la acción escolar y eficiente el uso de recursos para lograr ciertos fines, pero sin la necesaria reflexión crítica de los fines ni de las normas que orientan la coordinación de las acciones escolares, reflexión práctica necesaria para fundar lo común, la comunidad, en este caso una comunidad escolar democrática.

## **Discusión**

La participación en la gestión escolar se caracteriza por ser deficiente tanto cuantitativa como cualitativamente. La cuantificación de la participación de los actores escolares no fue abordada sistemáticamente en este trabajo, pero al observar las asambleas de las asociaciones civiles de padres y representantes o la conformación de grupos de gestión escolar, pudimos apreciar que el número de participantes es bajo en comparación al número de estudiantes, de sus representantes o del número de miembros del personal que laboraba en las escuelas.

En términos cualitativos, hemos evidenciado que la participación de los actores no es integral, básicamente porque no participaban en la toma de decisiones pedagógicas y administrativas, dimensiones organizacionales éstas que alimentan de contenidos sustantivos a la dimensión psicosocial comunitaria. Lo anterior se traduce en que, a pesar de que existen estructuras participativas, como los consejos docentes y las asambleas de padres y representantes, e instrumentos de gestión participativos como los proyectos educativos integrales comunitarios, la participación en la gestión escolar no sea auténticamente democrática.

No obstante, a partir de la observación de prácticas docentes y directivas que permitieron ampliar los límites de la participación de actores anteriormente excluidos de la gestión escolar y mejorar cualitativamente esa participación; así como casos excepcionales de actores que forzando su presencia, intervienen integralmente en la gestión escolar, podemos identificar propiedades de factores organizacionales claves que han permitido modificar las relaciones de poder en algunas escuelas para hacer más democrática la participación de los actores en su gestión.

Los tres factores identificados: comunicación, liderazgo y dirección constituyen dimensiones del comportamiento organizacional comúnmente analizados como de la mayor importancia en las organizaciones sociales. De ellos, ha sido la dirección el factor considerado el núcleo de ese comportamiento, atribuyéndole a quienes detentan la autoridad formal, propiedades de liderazgo y comunicación unipersonales que condicionarían cualquier otro elemento del comportamiento de las y los actores.

De allí que, a pesar de los discursos sobre la necesaria participación protagónica de todos los actores en la gestión escolar, contradictoriamente, la responsabilidad de ésta es formalmente atribuida a los(as) directivos de las escuelas como si realmente éstos(as) puedan tener control unilateral sobre la acción escolar que es, por su naturaleza y complejidad, acción colectiva.

Bardisa (1997) apunta que aún cuando los(as) directivos puedan legalmente apelar a la coerción para controlar la gestión, en la práctica, enfrentan las resistencias e intervenciones de otros actores escolares y extra-escolares, lo que constituye la esencia de la micro-política en la escuela. Hemos observado la importancia de la actuación del director en las escuelas estudiadas; su comportamiento favorece o inhibe la participación de otros en la gestión escolar pero también, cómo la unilateralidad causal atribuida a su papel formal es debilitada en el devenir cotidiano de las escuelas por los actos de otros.

Distinguimos así el liderazgo de ciertos actores como factor de mayor relevancia para la participación en la gestión escolar. Entendiendo el liderazgo como la influencia que algunos individuos ejercen en



el comportamiento de otros, coincidimos con Smith (1992) en que es uno de tres tipos de poder que se manifiesta en las organizaciones formales, tal es el caso de las escuelas. Los otros dos son el control y el conocimiento, poderes que asociados a la autoridad y experticia, se revelan de manera más o menos unipersonal / más o menos compartida.

No obstante, a partir de la observación de líderes no formales derivamos que es su competencia para actuar ciertos papeles en la escuela lo que ejerce fuerza moral en el ánimo de otros actores para participar, aún en casos en que autoritativos mecanismos de control, la obstaculizan. Es de destacar de esa actuación los valores heteronomía y conciliación, entre otros, relacionados directamente con una concepción democrática del mundo social que, como fundamento de su actuar, explicaría en parte su liderazgo en procesos de participación en la gestión escolar.

El poder de influencia de ciertos actores se muestra, en relación a la participación, en situaciones de interacción entre actores y se manifiesta en los procesos comunicativos que se efectúan, no sólo para coordinar las acciones organizacionales sino para coordinar las acciones comunicativas en proceso. La comunicación se constituye así en el factor nuclear de la calidad de la participación de los actores en la gestión escolar y ello en virtud de que ésta es concebida como acción conjunta que requiere de la coordinación de acciones a través del lenguaje.

Para que la coordinación sea efectiva, los actores requieren construir entendimientos compartidos sobre las situaciones en las que participan, lo cual es favorecido por una comunicación que, fundada en el reconocimiento de otros como legítimos participantes (lo que exige apertura o disposición a aceptar la diferencia como constitutiva de la vida en común), despliegue las condiciones dialógicas de simetría y reciprocidad que se asientan sobre la libertad de acción; esto es, iguales oportunidades para iniciar acciones, incluyendo acciones comunicativas, y para exigir a otros el cumplimiento de las acciones correspondientes; y en consecuencia, ofrezca condiciones para la validación de la información indispensable para lograr consensos relevantes para las y los participantes respecto a las situaciones en que participan.

Las competencias de los líderes para actuar papeles relevantes para la cohesión y direccionalidad de los grupos, se relacionan con las cualidades de su actuar comunicativo, coherentes con la comunicación dialógica. La comunicación también se revela como elemento que interviene en la efectividad de la dirección escolar; el potencial poder que deviene de la autoridad y de la experticia, puede ser reforzado o socavado por el actuar comunicativo de los directivos.

## **A modo de Cierre**

Al estudiar la participación en la gestión escolar internamente se analizaron las interacciones entre actores escolares, en tanto comunidad de intereses. Se observó por una parte, la intención de apertura de las organizaciones escolares como espacio público y por otra, cómo opera en ellas el control administrativo – gerencial. Lo anterior valida el enfoque asumido en el estudio: la escuela vista como espacio político.

Al interior de las escuelas, se examinaron los contenidos y formas de la participación escolar, revelándose procesos de adhesión, usualmente acrítica, a los modos de gestión organizacional y el dominio de un razonamiento instrumental, enfocado al control y desarrollo de medios para lograr metas o fines preestablecidos fuera de la organización.

Los fines son, sin embargo, universalizados y tratados como representativos de los intereses de todos los participantes. A aquellos que por autoridad participan en la toma de decisiones, les es adscrita una posición superior en términos de definir los intereses de la escuela y con ello, de una gran cantidad de personas. Debido a que el bienestar de los actores escolares es subordinado al bienestar de la institución educativa, tal como ésta es concebida por los expertos, otros intereses y

necesidades de los actores que co-laboran en la escuela son a menudo minimizados.

No se trata de que los expertos o autoridades educativas sean una élite o instrumento de una élite con intereses ocultos, sino que al igual que la mayoría de los seres humanos en sociedad, se amoldan activamente a las ideas imperantes que se convierten en parte de su forma de ver el mundo, comprenderse a sí mismos y experimentar las necesidades, proceso que al trasladarse al ámbito escolar, perpetua un sistema social que limita la autonomía de la escuela como organización lo mismo que de los individuos como actores.

Al respecto, con una orientación a los procesos comunicativos y en menor medida a sus contenidos, se nos torna evidente cómo la experticia y la autoridad en la escuela dan lugar a la pasividad por parte de la mayoría de los otros participantes de la organización; cómo algunos valores y definiciones de la realidad por algunos grupos tienden a debilitar a otros en la construcción de la realidad escolar y; cómo la autoridad o el poder formal cultiva el cierre de posiciones respecto a las formas de co-laboración en la escuela y a la articulación de valores y prioridades, frente a ideas alternativas sobre la experiencia comunitaria.

No obstante reconocerse ciertas cualidades pluralísticas en las situaciones de interacción entre actores escolares, persisten asimetrías entre grupos de interés y sus perspectivas difíciles de superar, debido a que la estructura organizativa constriñe el desarrollo de condiciones en las que la reflexión crítica y el diálogo sean alentados; la diversidad cultural es disuelta por el orden organizacional determinado por grupos de interés. Sin embargo, la resistencia y algún nivel de diversidad cultural se entremeten en la cotidianidad escolar. Se trata entonces de preservar y reforzar esta diversidad.

Se podría argumentar que el problema es que tal posibilidad descansa en cierta medida en un ideal de persona autónoma, con una identidad definida y clarificada de su realidad, cuando la complejidad de la vida actual muestra que es común lo contrario: heteronomía, identidades fragmentadas, múltiples realidades y en consecuencia, imposibilidad de obtener y procesar toda la información requerida para representarlas.

Pero el énfasis aquí no es en la identidad y conciencia de grupos de interés sino en la propia estructura de las interacciones entre actores, lo cual demanda sin embargo, personas con una conciencia moral avanzada para liderar procesos de aprendizaje colectivo bajo la égida del respeto por sí mismos y por otros y por la expectativa y deseo de llegar a consensos comunicativamente racionales, tal como plantea Habermas (1998).

Se trata de ampliar la comunidad, de mejorar sistemáticamente la vida escolar a través del desarrollo de una racionalidad focalizada en la co-creación y re-creación de patrones de significado (por encima de razonamientos instrumentales), al punto que permitan interacciones que sean guiadas por la búsqueda de entendimientos compartidos.

Que no sea el poder formal, el estatus, el prestigio, una ideología, la manipulación, el miedo o la inseguridad, lo que proporcione las bases para la definición y expansión de las ideas, principalmente, en la toma de decisiones; más bien que ésta sea sustentada en foros abiertos a las argumentaciones de manera que las decisiones no sean producto de la autoridad, la tradición, una ideología o la exclusión de los interesados.

La participación es un medio para construir comunidad escolar porque al participar, los actores tienen la oportunidad de ampliar sus comprensiones respecto a los aspectos de la vida escolar en los que participan; en otras palabras, tienen la oportunidad de formarse, de desarrollar competencias en áreas en las que no son competentes porque no comprenden el lenguaje compartido por quienes se manifiestan como tales.

No obstante, aún hoy que en Venezuela se declara constitucionalmente una democracia participativa y protagónica, observamos restricciones en las condiciones de la participación en la escuela pública que ignoran o subordinan cualidades intrínsecas a los procesos de formación y desarrollo humano (creatividad, innovación, significado) a valores instrumentales como la expansión de las matrículas y la promoción y egreso de los estudiantes, en nombre de una mayor equidad en la distribución del poder que deviene del conocimiento.

Pero en el ámbito educativo tal poder, para ser democrático, significa el derecho de cada uno a la individuación contra todas las formas de presión que se ejercen a favor de la homogeneización de ideas; la democracia escolar no puede existir al margen del reconocimiento de la diversidad cultural: de las creencias, valores y proyectos de vida.

Porque, siguiendo a Touraine (ob. cit.), la democracia no es solamente un conjunto de garantías constitucionales, soberanía popular o el reino de las mayorías sino, ante todo, el respeto a los proyectos individuales y colectivos, que combinan la afirmación de una libertad personal con el derecho a identificarse y crear comunidad con otros. La democracia es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser los actores de su historia y no solamente a ser liberados de sus cadenas (p. 33).

No es democrática la participación en la gestión escolar, si los actores no sienten que actúan en una organización política sino que únicamente desempeñan una categoría laboral o son beneficiarios de un servicio, ya sea porque se contentan con ocupar lugares en la organización sin interesarse por incidir en las decisiones y las normas que regulan su funcionamiento, ya porque procuran escapar a unas responsabilidades que conllevan grandes esfuerzos y sacrificios.

## REFERENCIAS

- Bardisa, T. (1997). Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. Revista Iberoamericana de Educación. No 15. Septiembre – Diciembre 1997.
- Beltran, F. (1999). La Inevitable Necesidad de la Participación en la Escuela (Pública). Revista Enfoques Educativos Vol. 1, N° 2. Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile.
- Habermas, J. (1998). Conciencia Moral y Acción Comunicativa. 5ta edición. España: Ediciones Península.
- Machado, J. (2008). Estudio de los consejos comunales en Venezuela. Caracas: Centro Gumilla.
- Minep (2005). Democracia Participativa y Protagónica. Eje de Formación Sociopolítica. Caracas: Autor.
- Picón, G. (2008). Cuando La Universidad Va a La Escuela. Caracas: UPEL-UNESR
- Smith, W. (1992). Planning for The Electricity Sector in Colombia. [Planificando para el sector eléctrico en Colombia] En: Weisbord, Discovering Common Ground. [Descubriendo bases comunes] Chapter 17. San Francisco: Berreth-Kohler Publishers.
- Touraine, A. (2000). ¿Que es la Democracia? México: Fondo de Cultura Económica.

## **Introducción**

En las últimas décadas el deterioro que ha sufrido el proceso educativo ha sido bastante marcado, pero a su vez, se ha instalado el discurso en gran parte de la sociedad de que los jóvenes cada vez están menos interesados en aprender, que sus preocupaciones no pasan por el estudio sino por diversos ámbitos alejados del claustro educativo. El conflicto es que pocas veces esos discursos centran su mirada en los diferentes procesos des-educativos por los cuales la escuela (tanto inferior como media) ha atravesado, y cuales son los cambios sociales que se han dado en torno a ellos. Y tampoco se observan los continuos esfuerzos de muchos docentes que intentan desde el espacio más básico (el aula) intentar revertir esos procesos.

Es así que durante el presente desarrollo intentaré dar cuenta de nuevos mecanismos en torno al ejercicio de la didáctica, los cuales buscan dar un estímulo para que los actuales estudiantes no solo se integren al proceso desde un lugar de mayor participación, sino que además pasen a ser un eje central en cuanto a la contribución a su propia enseñanza.

## **Un breve análisis de la situación educativa**

El proceso económico librado durante la década de los `90 vino a profundizar una idea que se venía desarrollando desde algunas décadas atrás. El neoliberalismo tenía como principal objetivo reducir al Estado a un nivel de participación mínima, lo que en el ambiente educativo en particular significaba que las escuelas bajo la órbita estatal pasaran al sector privado, siempre con la premisa liberal de que cada individuo (o empresario) conoce que es lo que necesita mejor que el conjunto de la sociedad.

La consecuencia directa general de esta idea es que el Estado se despoja de las empresas que maneja (ya sea electricidad, agua, telefonía, etc) a manos del sector privado, y deja de tener incidencia marcada en la dirección que toman las diferentes políticas en ellas. Como resultado el Estado pierde capacidad de control y ejecución de políticas de largo alcance, que comprendan a los sectores de la población que más lo necesitan. La desinversión en el sector educativo público se hizo cada vez más evidente, y la calidad de ese servicio se resintió de una forma nunca antes vista en la historia de Argentina. Los niveles de deserción aumentaron año a año, lo mismo que la cantidad de alumnos repitentes.

El sistema educativo es un pilar indiscutible para generar una sociedad que progrese, y si ese pilar empieza a resquebrajarse, con él lo hace la sociedad en su conjunto. Así fue que los altos niveles de desempleo produjeron abandono escolar (los padres desempleados no podían enviar a sus hijos a la escuela porque no tenían plata quizás para pagar el transporte siquiera), y como resultado un gran número de niños perdieron momentos significativos de la etapa formativa educativa de la escuela.

El producto de ese proceso es que el sistema esencial social (la familia), se resiente, se pierden valores esenciales en la formación del carácter y respeto de una persona, y cada vez se complejiza más el proceso de enseñanza. El docente no solo debe legar conocimientos al alumno, sino que además debe dar una contención que el niño no tiene en el seno de familias quebradas.

En esta línea, Guillermina Tiramonti realiza un análisis en el que “la escuela estuvo doblemente asociada a un espacio común: por una parte, como portadora de una propuesta universalista que expresaba el conjunto de los valores, los principios y las creencias en los que se fundamentaba la “comunidad” (...), y por la otra, como dispositivo de regulación social y, en consecuencia, como instrumento de gobernabilidad” (Tiramonti: 2004, p. 17). Esto es precisamente lo que rompe el proceso neoliberal: una estructura comunal de valores, y una fragmentación de la capacidad de Estado para proyectar una identidad desde la educación.

Frente a este escenario, es indudable que las prácticas pedagógicas de la enseñanza deben actualizarse, para dar cuenta de todos esos cambios, y para seguir buscando caminos que generen en el alumno nuevos intereses.

### **¿Qué es la didáctica?**

Antes de comenzar, me gustaría clarificar un concepto que muchas veces no es claro, y que se presta a variadas definiciones: el de didáctica. ¿Cuál es la naturaleza de esta disciplina?

Domingo Contreras la define como “la ciencia de la enseñanza”. Agrega además que “la didáctica se ocupa de la enseñanza, o más precisamente de los procesos de enseñanza y aprendizaje” (Contreras: 1990, p. 37). Lejos de verlo como un proceso neutral, remarca que dos de sus características son que “la enseñanza es una práctica humana, que compromete moralmente a quien la realiza o quien tiene iniciativas con respecto a ella” y que además “es una practica social” (Contreras: 1990, 37), en el sentido que no se realiza en torno a la noción de individuo, sino que siempre comprende a un grupo de personas.

Desde la óptica de Edith Litwin, la didáctica es una “teoría acerca de las prácticas de la enseñanza significadas en los contextos socio-históricos en que se inscriben” (Litwin: 1996, p. 94). Para ambos autores, el proceso de la enseñanza no puede ser deslindando del componente social que lo rodea. La escuela no es un lugar que se encuentra separado de las realidades externas a la que están sujetos los niños, y al momento de proyectar la forma de en que se va a enseñar esto debe ser tenido en cuenta.

Es importante destacar el proceso de la didáctica, porque es más extensivo que la idea de la mera enseñanza entendida en general de forma uni-direccional. Al extender la idea, esta deja de ser un procedimiento lineal y unilateral, para convertirse en un camino de doble (o triple en realidad) vía, en donde el docente es tan importante como los contenidos (y como son enseñados) y los alumnos. Entonces la imagen del docente sabio en un pedestal frente a un alumno que no puede impartir conocimiento se transforma en un triangulo equilátero donde tanto docente, como alumno y contenidos tienen igual grado de importancia, e igual capacidad de afectar a los otros.

Desde la óptica de la didáctica, el alumno no solo recibe información o contenidos, sino que él también es un actor que los genera, que transforma al mismo tiempo al docente, que lo hace más sabio y completo. Por eso es necesaria la adaptación de cómo enseñar a cada momento socio-histórico, porque una enseñanza anacrónica corre el riesgo de romper por completo no solo el objeto de la misma, sino también la formación y crecimiento mismos del docente. Para Estela Cols si bien muchas veces los procesos didácticos tienen en general ciertas dosis de uniformidad, “cada establecimiento escolar, en tanto organización, crea un escenario en el que estos rasgos propios de la escuela como institución social asumen formas singulares” (Cols: 2007, 136) El contenido particular dependerá del universo contextual en el que cada escuela se encuentre.

### **Nuevos procesos didácticos**

En las últimas décadas el campo de la didáctica ha abierto nuevas formas de entender el proceso de enseñanza. Así es como Elisa Gatti explica 3 tipos diferentes de modelos: el primero es el que se centra en la enseñanza, el cual se ubica como el estilo más tradicional. La llave de todo el proceso solo la tiene el docente. “Los textos son las herramientas; pero el maestro no es solo un exegeta, sino un pensador, un filosofo” (Gatti, p. 22: 2000). El alumno es una caja vacía que no puede aportar nada a los saberes del docente. Este tipo de escuelas de pensamiento llevan a transformaciones en el saber rígidas, en donde la evolución del saber es mucho más lenta, porque no existe un proceso de intercambio que fomente la participación por doble vía. Cuando el proyecto educativo promueve desde la dirección de la escuela “esto es lo que hay, tómelo o déjelo”, asistimos a posiciones como a las que hacia referencia anteriormente. Esta fidelidad ciega que debe tener el alumno hacia el profesor produce un aprendizaje que transita un camino limitado, ya que no se proveen todas las herramientas disponibles para que sea él mismo el que vaya generando su propio sistema de aprendizaje. El modelo ya está armado, y el estudiante solo tiene que descubrirlo, debe apropiarse de conocimientos ya estipulados, analizados y pensados por otros. Poco margen queda para el que tiene un plus de curiosidad que no encaja con la senda propuesta. Incluso la misma

instigación a la curiosidad no puede salirse de los mismos carriles propuestos. Las estructuras ya están dispuestas, y nada puede hacerse, salvo que el claustro docente así lo disponga, para modificarlas.

Observamos también un segundo modelo que es el que centra la enseñanza en el aprendizaje. El eje del proceso pasa ahora por el alumno, y lo más relevante son los mecanismos cognitivos mediante los cuales el niño o el adolescente aprenden. El profesor solo tiene un rol de facilitador de los contenidos, y poco puede hacer para acelerar o retardar el proceso, porque el que hace el “esfuerzo”, el elemento activo, es el que está aprendiendo. Si bien genera más dinamismo que el modelo anterior, porque cambia el eje a un lugar que pocas veces se había pensado, no deja de ser limitado, dado que solamente cambia el sujeto a cargo del rol activo.

Pero la autora también provee un tercer modelo que se ha venido teorizando en las últimas décadas, que es quizás el que más se ajusta a un proceso colectivo en la forma de enseñar y aprender: los modelos centrados en la formación. El eje no se ubica en ninguna de las dos puntas de la relación docente-alumno, sino que son las formas las que toman el lugar más relevante. Es la relación entre ambos las que más pueden enriquecer el proceso de enseñanza. Proceso de enseñanza que no solo corre por cuenta del alumno, sino que también hay que entender que en todo momento el docente también aprende. Hay todavía docentes que plantean un estilo de enseñanza en donde la única verdad es la que sale de su boca. De esta forma lo único que logran es evitar aprender junto con los alumnos, lo que hace más dificultoso a su vez que el mecanismo de enseñanza se vuelva más productivo. Teniendo en cuenta esto la metáfora del docente en el pedestal marcó una época que a la luz de las nuevas teorías aparece como completamente anacrónica.

### **¿Cómo desarrollar la plena potencialidad del aula?**

¿Qué ocurre cuando el docente a cargo de una clase no encuentra la reacción esperada inicialmente?

Paula Carlino nos dice que “resulta problemático que los docentes, con frecuencia, planifiquen las clases previendo centralmente los que harán (dirán) ellos mismos en su exposición, cuando podría ser más fructífero para el aprendizaje de los alumnos que también planificaran tareas para que realicen los estudiantes a fin de aprender los temas de las materias. Lo que está en juego en este reparto de roles es quien, con que fines, y de que modo hablará, escuchará, escribirá o leerá; y, por tanto, quien extenderá su comprensión y conocimientos de los temas de la asignatura.” (Carlino: 2005, p. 11)

La frustración llegado ese momento debe ser una oportunidad para ver como modificar los métodos, e intentar nuevos caminos para lograr tener la atención de los alumnos. Pero para verlo desde ese lugar es necesario entender al alumno como parte activa del proceso de enseñanza, como un receptor pero a la vez generador de ese proceso.

Me interesaría incluir en este punto una idea que proviene del plano político, pero que considero que podría ser un aporte productivo al momento de estar al frente de una clase. Me refiero al concepto de democracia participativa. ¿Cómo puede ayudar esta idea a promover una mejor fluidez en la enseñanza?

La propuesta sería consensuar entre toda la clase diferentes métodos acerca de cómo llevar a cabo la materia. Desde ya que toda asignatura debe recorrer ciertos caminos, que a veces están dados por la complejidad de la misma, o por un proceso evolutivo en la forma de dar ciertos temas (obviamente, no se pueden aprender las operaciones matemáticas sin antes conocer los números). Esto tampoco quiere decir que todo deba ser consensuado, hay cuestiones curriculares que son complejas de manejar si no se sigue el plan establecido. Pero también existen cuestiones que si se acuerdan entre todos los actores pueden lograr un desarrollo superior. Cada grupo es particular, y dentro de cada uno incluso puede llegar a existir un grado importante de heterogeneidad. Pero ¿qué ocurre si se intentara decidir de qué forma sería mejor tratar cada tema? Incluso hoy las posibilidades tecnológicas han expandido notablemente las posibilidades de abordar un tema. Trabajar desde un blog, realizar presentaciones en una pantalla, trabajar desde criterios más lúdicos como el teatro o la música. Muchas veces es sorprendente el pequeño grado de interacción

que existe entre las diferentes asignaturas. En muchos casos son pocas las materias que hacen poco uso del gabinete de computación. En el caso de las materias de periodismo ocurre asimismo que solo se manejan dentro de las teorizaciones y prácticas comunes de la materia, sin realizar actividades inter-asignaturas que no solo enriquecerían muchísimo los contenidos, sino que además podría generar un interés mucho mayor por parte del alumnado.

Pero lo más importante es que, como dice Margarita Poggi “la integración puede contribuir a conformar un proyecto global de conocimiento, una relación con el mundo en la que cada uno de los campos del saber participa desde su peculiar recorte y desde el modo específico en el que se construye conocimiento en él.” (Poggi: 2003, p. 125). Entonces consensuar esas condiciones con cada grupo de alumnos los hace sentir más partícipes, al tiempo que promueve el desarrollo de la creatividad y la expansión del campo de aprendizaje.

### **Reflexiones finales**

Las teorizaciones de las últimas décadas cada vez apuntan más a promover un sistema en el que el aula es un todo complejo, atravesado por procesos inherentes al proceso de enseñanza, pero también atravesado por cuestiones ambientales externas a la misma.

Es evidente que hoy en día existen dificultades para proponer un sistema como el planteado anteriormente. Las escuelas de alta gama dan muchas veces muy poco margen a sus docentes para llegar a proponer cuestiones como esta. Y las escuelas que cuentan con menos recursos en ocasiones se encuentran con esa grave limitación. Como resultado todos encuentran una “excusa” para mantener un sistema educativo que promueve una modalidad que no solo es estandarizada, sino con poco margen para la creatividad y la generación de interés hacia el alumno. De todas formas, creo que el sistema planteado no solo es plausible sino que además es concreto. La aplicación puede comenzar con algunos cursos en particular, y de a poco ir extendiéndose hacia otras áreas afines, incluso trabajando conjuntamente con, por ejemplo, un gabinete de psicopedagogía en los casos donde hubiera.

Si cada curso de alumnos puede llegar a un grado de proposición de ideas casi sistemático, la propuesta podría fomentar un grado de actividad y creatividad que a su vez, podría fomentar el respeto entre los mismos compañeros del curso. Las discusiones de cómo llevar adelante la currícula en cada curso también pueden generar mayores vínculos entre los compañeros, retroalimentando el proceso de forma más sólida.

Queda claro que el planteo desarrollado del trabajo tiene como intención ser un puntapié para continuar con su desarrollo en el futuro, se trata de un proyecto realizado a la luz de otros trabajos personales, y de ciertas inquietudes que se me suscitaron habiendo realizado diversas entrevistas a diferentes actores del ámbito educativo desde los niveles básicos a medios, en la lucha por tratar de comprender para modificar las principales cuestiones que hoy atacan en diferentes grados a todo el sistema educativo.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Contreras, Domingo. “Enseñanza, currículo y profesorado”. Ed. Akal, Madrid, 1990
- Gatti, Elisa. “Modelos Pedagógicos en la Educación Superior”, en Revista Temas y Propuesta. Ed. FCE UBA, Buenos Aires, 2000
- Litwin, Edith. “El campo de la didáctica: la búsqueda de una nueva agenda”, en Camilloni, Alicia y otros, Corrientes didácticas contemporáneas. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1996
- Carlino, Paula. “Escribir, leer y aprender en la Universidad”. Ed. Fondo de Cultura, Buenos Aires, 2005
- Tiramonti, Guillermina. “La Trama de la desigualdad educativa”. Ed. Manantial, Buenos Aires, 2004.
- Poggi, Margarita. “La problemática del conocimiento en la escuela media”, en Tenti Fanfani, Emilio (comp.) Educación media para todos. Ed. Altamira, Buenos Aires, 2003

*Prof. Lic. Martiniano Blestcher*

*martinianob@hotmail.com*

*Prof. Cristina Ocampo*

*Instituto Siglo XXI*

*Rector del Nivel Secundario - Directora de Nivel Primario*

*Paraná – Entre Ríos*

## ESCUELA, SOCIEDAD Y SUJETO

Cuando uno recorre distintas instituciones, en su arquitectura, mobiliario y decoración, se encuentra con “huellas” que han o incluso hemos dejado sobre este espacio. No se trata de una simple congruencia física entre el lugar y los individuos que muchas veces puede dar la sensación de quietud y tranquilidad, de que “algo no cambia” en medio de la vorágine de la sociedad actual globalizada -donde la liquidez y vacío de los entornos generan incertidumbre en las personas-, sino que se da un doble juego: “el grupo no sólo transforma el espacio en el cual ha sido insertado, sino que también cede y se adapta a su medio ambiente físico, y acaba encerrado en el espacio que él mismo ha construido. La imagen que el grupo tiene del ambiente que lo rodea y de su estable relación con ese ambiente, es fundamental para la idea que el grupo se forma de sí mismo, y penetra cada elemento de su conciencia, moderando y gobernando su evolución” <sup>1</sup>.

Es que, desde la constitución del sujeto cartesiano, el individuo se inscribía en los grandes proyectos colectivos gracias al desarrollo de ciertos sistemas sociales de normalización, caracterizados por el encierro y el control: cárceles, escuelas, fábricas y manicomios. Michel Foucault<sup>2</sup> desarrolla este planteo hablando del “disciplinamiento” de los individuos desde la escuela como primer aparato de encierro: se vigila al niño para sujetar sus fuerzas y su imaginación, para que no se diferencie de los demás. Se controlan sus movimientos para que sea útil, dócil y productivo para el sistema capitalista. Se lo prepara de un modo conductista para que obedezca al ritmo de campanadas como luego obedecerá al ritmo de las sirenas de las fábricas y de otros órganos de control social, constituyéndose en una preparación para el mundo laboral. En este sentido, las instituciones educativas –y especialmente en nuestro país con la tradición normalista- siguieron el mismo esquema moderno del enciclopedismo aquiloso que significó una organización atomística del conocimiento y la pretensión de transmitir la totalidad del saber, transformando la enseñanza en la reproducción asintomática de los libros - como depósito y única fuente de obtención de conocimientos- y de palabras, orales o escritas, sustituyendo al conocimiento experiencial de las cosas y lo cotidiano. El alumno fue concebido como un ser pasivo y receptivo que siendo una tabla rasa o arcilla informe debía llenarse o “dejarse moldear” con los conocimientos que estaban compendiados en los libros y exponían mecánicamente los profesores en la escuela. Los rápidos desarrollos del saber científico quedaron fuera de la escuela, dejando obsoletos sus contenidos y generando el divorcio entre escuela y sociedad. La escuela, en lugar de hallarse a la vanguardia del desarrollo social, pasó a ubicarse en la retaguardia; en un lugar donde se aprendía para la escuela, pero, como ya había dicho Séneca, no se lo hacía para la vida. La escuela que el iluminismo había concebido como una instancia de crítica progresista de la sociedad se convirtió en una institución conservadora y temerosa de las transformaciones que tenían lugar a su alrededor e ignorante de las generaciones jóvenes a las que se dirigía y que poco a poco constituían un mundo que les era propio y completamente ajeno al escolar<sup>3</sup>.

Así, el niño en su entorno escolar va siendo “moldeado” no sólo en su cuerpo sino en su

---

1 Halbwachs, Maurice: “Espacio y memoria colectiva”, Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, año/vol III, N° 009, Universidad de Colima, Colima, México, pp. 13.

2 En “Vigilar y castigar”, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1989.

3 Cf. Etcheverry, Guillermo Jaim: “La tragedia educativa”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999, pág. 160 y ss..



mente, en especial en lo que debe saber y especialmente lo que debe recordar. Y aquí es donde entra en cuestión el problema de la memoria —o mejor dicho “las memorias”, para hacer hincapié en lo particular y subjetivo— como esa transmisión y recepción activas de la tradición como sistema de valores de la comunidad, que es grupal y compartida, e informa al presente, distinguiéndola de la pretensión universalista de la Historia como investigación imparcial y única del pasado.

#### MEMORIA, HISTORIA Y BICENTENARIO<sup>4</sup>

De esta manera, entendiendo la Escuela como espacio construido socialmente, cargado de calidad simbólica, es imprescindible que la memoria —y no sólo la Historia— se haga presente como ejercicio para poder reflexionar críticamente sobre el presente y proyectar el futuro, ya que “la educación debe pensarse en función de la sociedad que queremos” (Juan Carlos Tedesco).

Especialmente esta relación entre la memoria y la Historia nos interpela frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo en nuestro país, ya que estos años han estado atravesados por la lucha de proyectos antagónicos, que con sus posibilidades y contradicciones fueron delineando la actualidad que hoy vivimos. Los actores sociales, los dispositivos de poder, los modos de organización de la vida política, los programas económicos, los idearios educativos y culturales, han sido animados y cargados de contenido a partir de propuestas ideológicas que definieron, en diferentes momentos del proceso histórico, un devenir y un porvenir para la Nación.

Los diferentes dispositivos ideológicos producen una cristalización de representaciones que en su conjunto configuran un “imaginario social instituido e instituyente” —siguiendo las formulaciones de Cornelius Castoriadis<sup>5</sup>—, que fundamenta todo el proceso de producción de subjetividad. Nuestra experiencia de este “histórico-social” de la cultura se pone de manifiesto por medio de procesos de significación. La vigencia de una determinada forma de interpretar la realidad depende de una categorización que, en un determinado contexto, es el resultado de una autopercepción colectiva relevante para la estructura social —autodefinición de los individuos y reconocimiento interno y externo del grupo de pertenencia—.

Toda reflexión rigurosa del proceso histórico debe tomar a su cargo un abordaje de los sistemas de representaciones sociales en los que se despliegan las existencias de los sujetos. Este desarrollo subjetivante no debe ser concebido exclusivamente, por tanto, desde una perspectiva individual, sino en el entrecruzamiento de variables que remiten a las tensiones con la vida social. Todo proceso de intercambio cultural y de convivencia requiere, en consecuencia, una comprensión que responda a un paradigma de la complejidad<sup>6</sup>.

A partir de esto, no hay balance posible de nuestra historia sin una revisión profunda de esas matrices ideológicas y de sus efectos, como condición primordial para pensar conjuntamente el proyecto nacional que aspiramos construir y realizar a partir del Bicentenario. Este proyecto nacional para la Argentina del Bicentenario no podrá excluir entre sus pilares fundamentales: la justicia social, el respeto por los derechos humanos, la concientización y la identidad nacional de toda la población, la disminución de la desigualdad, la prosperidad económica y la distribución de la riqueza, la consolidación de la democracia.

La construcción y reconstrucción de ciudadanía se perfilan en este marco como desafíos prioritarios para el colectivo social, y fundamentalmente para el sistema educativo. Para ser un ciudadano no basta con votar periódicamente si no se goza a la vez de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos. Un supuesto irrenunciable de todas las formas conocidas de democracia es que la conducta del ciudadano debe fundarse en su autonomía moral, en su capacidad de informarse, de debatir y de decidir por sí mismo.

Entendemos que existen muchas y poderosas fuerzas sociales, económicas y políticas que promueven una cierta inercia que hace que las cosas sean como son y que cualquiera que desee cuestionarlas sea percibido como alguien que altera el orden natural de los acontecimientos. Sin

---

4 Cf. Blestcher, Facundo: “Argentina, 200 años: pasado, presente y futuro”, Proyecto Institucional sobre el Bicentenario del nivel medio, Instituto Siglo XXI D-169, Paraná, 2007.

5 Cf. Castoriadis Cornelius: “La institución imaginaria de la sociedad”, Tusquets Barcelona, 1989; “Hecho y por hacer”, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

6 Cf. Morin, Edgar: “Epistemología de la complejidad”, en Freid Schnitman, D.: “Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad”, Paidós, Buenos Aires, 1995.

embargo, el ejercicio de la ciudadanía plena exige un compromiso crítico y participativo con la transformación de las condiciones hegemónicas imperantes, lo cual es imposible sin la elaboración de un proyecto nacional —a la vez— ambicioso y realista.

Pensar en términos de la “Argentina necesaria” a partir de sus 200 años implica analizar una serie de ejes fundamentales: la unidad territorial, económica y social del país (garantía de la igualdad y de la inclusión social del conjunto de los argentinos) y la identidad cultural (concientización de la población acerca de la diversidad cultural en un marco de solidaridad que nos encuentre a todos unidos en las grandes decisiones).

Desde nuestro ideario institucional —y recuperando los lineamientos de la Ley Nacional de Educación- entendemos que los desafíos del presente del país exigen la formación de sujetos plenos y autónomos, capaces de comprender su individualidad y de respetar al otro; sujetos reflexivos que se comprometan en la construcción de un nuevo modelo de nación, que no ocupen el rol de simples consumidores que construyen su identidad personal según la imposición de una actitud acomodada ante las ideas establecidas y subordinada al modelo social y cultural vigente caracterizado, generalmente, por su falta de equidad, ausencia de valores, fuerte discriminación (social, racial, sexual, religiosa) e intolerancia.

Para esto, es imperioso que la totalidad de los miembros de la comunidad educativa nos reconozcamos como sujetos activos en la construcción de un proyecto personal y social superador de las dificultades actuales. Concebiremos, entonces, el Bicentenario no como un simple cumpleaños o aniversario, sino con el espíritu con el que Emile Durkheim se refirió al “festival” en su obra “Las formas elementales de la vida religiosa”. No se trata del festival concebido a la manera de una fiesta escolar o de una danza ritual, sino como un gran momento de entusiasmo colectivo, de efervescencia de la sociedad, que la hace revisar sus valores y normas, que la hace cuestionar lo que daba por descontado, que desrutiniza su cotidianeidad y altera la mecánica de su reproducción.

Es una ocasión para “hacer memoria” y preguntarnos quiénes somos, de dónde venimos, dónde estamos situados y hacia dónde es probable, o no, que nos dirijamos.

En este contexto inscribimos nuestra praxis educativa como una práctica social necesaria para formar a los jóvenes en un pensamiento crítico y transformador de la realidad social; crítico porque revisa y reflexiona permanentemente sobre todo conocimiento establecido, y transformador porque imagina y crea formas de intervención sobre el mundo natural y social instituido en orden a la construcción de una convivencia más justa, solidaria y sustentable.

Dentro de este marco institucional se van desarrollando diferentes tipos de actividades en orden a esta reconstrucción colectiva de nuestra nación en el contexto mundial. Así, una de las acciones de trabajo sobre la memoria colectiva en la escuela se trató en referencia a los Derechos Humanos y la Memoria.

## LA EXPERIENCIA

La defensa de los Derechos Humanos es uno de los contenidos transversales que hacen al proyecto Institucional y que se relacionan con la convivencia en la diversidad cultural y el respeto a la libertad en el marco de la democracia. A partir de la necesidad de ir plasmando en el propio espacio institucional a aquellos luchadores sociales que defendieron la vigencia de los derechos humanos procurando el bienestar de la comunidad —local, nacional e internacional-, se fueron debatiendo en los diferentes cursos de primaria y secundaria, las personas o instituciones que reunían estas características y que muchas veces no eran reconocidas oficialmente —o por la Historia-, generando diferentes instancias de intercambio entre los alumnos bajo la guía de los docentes y de consulta a padres (que colaboraron en los procesos de investigación).

Estas actividades concluyeron con votaciones para poder elegir los quince que darían nombre a cada una de las aulas del establecimiento. Así, se fueron trabajando y resignificando en función de los objetivos, ideales y logros en torno a cada “luchador social” los conceptos de solidaridad, paz, justicia social, igualdad, participación, democracia, libertad (en todas sus formas: física, de expresión, de culto, de pensamiento), identidad, compromiso, responsabilidad, ética, convivencia. La riqueza de estos intercambios entre los alumnos muchas veces planteaban conflictos éticos

referidos a la bondad de los fines de ciertas personas pero a la utilización de medios inapropiados (por ejemplo, el caso de Ernesto “Che” Guevara, donde se destacaba su compromiso social y coherencia de vida pero se objetaba la utilización de medios violentos de acción).

Luego de los debates y votaciones de alumnos en los diferentes cursos –guiados por sus docentes-, aportes del grupo de profesores y opiniones de referentes institucionales, se realizó una asamblea general en el patio del establecimiento para compartir los resultados del proceso y comunicar los luchadores sociales elegidos por consenso y las razones de tales elecciones. Ellos son:

- ABUELAS DE PLAZA DE MAYO (por la lucha por el derecho de la identidad de los hijos de los desaparecidos apropiados por la Dictadura y la construcción de la memoria colectiva)
- EVA PERÓN (por su labor social en orden a los más humildes y la participación de la mujer en la vida política de nuestro país)
- MARTIN LUTHER KING (por su lucha por la igualdad racial y la paz)
- RODOLFO WALSH (por su coherencia y compromiso profesional a favor de la libertad de expresión y su denuncia ante la Dictadura Militar)
- MADRE TERESA DE CALCUTA (por su compromiso con los enfermos, los desprotegidos y abandonados de la sociedad)
- RENÉ FAVALORO (por su compromiso y calidad profesional que puso al servicio de nuestro país, brindando a través de su fundación el acceso a intervenciones de alta complejidad a quienes se veían incapacitados de recibirla y capacitación médica a nuevas generaciones)
- POCHO LEPRATTI (por su compromiso social a favor de los pobres, especialmente los niños, en el marco de la catástrofe nacional de diciembre de 2001)
- ISAAC RABIN (por sus incansables aportes a la paz mundial, especialmente en el conflicto de Medio Oriente)
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (por sus acciones para garantizar los derechos humanos básicos en distintos lugares del mundo, denunciando abusos y generando alternativas de solución a los conflictos)
- MAHATMA GANDHI (por su lucha no violenta buscando la libertad de su país y la unión nacional en paz)
- AMANDA MAYOR (por su aporte desde el arte local a la defensa de los derechos humanos y la construcción de la memoria colectiva en orden a los desaparecidos por la Dictadura Militar)
- JUAN PABLO II (por su colaboración internacional en generar instancias de paz y diálogo entre los países evitando conflictos bélicos)
- ENRIQUE ANGELELLI (por su ayuda a los obreros explotados, defendiendo sus derechos, y su compromiso con los pobres)
- THOMAS BUERGENTHAL (por su aporte a la defensa de los derechos humanos, especialmente vinculados al Holocausto, desde la esfera legal)
- AZUCENA VILLAFLORES (por ser pionera en defensa de las libertades y derechos individuales de los desaparecidos y sus familiares, fundando la Asociación de Madres de Plaza de Mayo)

De igual forma se eligió el memorial: una placa de mármol colocada en la parte exterior del aula y una fotografía o imagen significativa encuadrada sobre la pizarra de su interior.

La primera presentación de los elegidos fue en el Acto de Fin de Año en el Anfiteatro Municipal de la Ciudad de Paraná, donde luego de las representaciones en orden a los derechos humanos y su historia durante el Siglo XX, distintos alumnos bajaron las escalinatas con antorchas y remeras impresas con los nombres de los luchadores sociales como luces de esperanza para el futuro.

Una vez instaurados los luchadores sociales reconocidos por todos –con sus elementos a favor y a veces en contra-, se trabajan en diversos momentos del año en función de fechas significativas: como la “Semana de la Memoria”, el Día de la Convivencia en la Diversidad Cultural, el día del Veterano de Malvinas, el día de la Mujer, del Periodista, los días de los bombardeos a Hiroshima y Nagasaki, etc..

Particularmente a comienzos de año se decidió colocar al aula de computación el nombre de una alumna de 2º grado, Rocío Quirós, fallecida en un accidente de tránsito durante el verano, luego de que paradójicamente se había trabajado institucionalmente sobre educación vial, siendo ella una de las más comprometidas en ese programa denominado “conductor responsable”.

Asimismo se fueron incorporando otras formas de representación colectiva en el mismo sentido como murales en el patio y pasillos de la escuela, en cuyo diseño y elaboración participaban los alumnos de los diferentes cursos bajo el asesoramiento del equipo de arte de la Institución.

## MEMORIA Y RIQUEZA DE EXPERIENCIA

La mayoría de estos “luchadores sociales” pertenecen a la memoria colectiva de nuestra sociedad y especialmente de nuestra escuela. En general, no pertenecen necesariamente a la Historia -como colección de los hechos que más espacio han ocupado en la memoria de los hombres- sino que todavía permanecen en la memoria social, especialmente de docentes, padres y abuelos que han sido contemporáneos generacionalmente y ven la necesidad de que sean incorporados esos recuerdos en el espacio escolar, donde “el sujeto que recuerda, individuo o grupo, tenga la sensación de remontarse por sus recuerdos en un movimiento continuo”<sup>7</sup>, y los alumnos puedan incorporarse de alguna manera a esta dinámica. Se transforma así en una manera de continuar ese movimiento vivo de la tradición de los adultos que quieren dejar como legado a sus descendientes la riqueza de sus experiencias de vida. Porque la vida del niño está imbuida de los medios sociales por los que entra en contacto con el pasado, marco de los recuerdos más personales en los que la escuela se inscribe como lugar privilegiado, y “en ese pasado vivido, mucho más que en el pasado aprendido por la historia escrita, podrá apoyarse más tarde su memoria (...) así, la historia vivida se distingue de la historia escrita: tiene todo lo necesario para constituir un marco vivo y natural en el que un pensamiento puede apoyarse para conservar y encontrar la imagen de su pasado”<sup>8</sup>.

De esta forma, la escuela puede incoar en sí ese legado que va más allá de la enseñanza formal de contenidos y asume valores y principios que se hacen presentes en su espacio vital manteniendo ininterrumpida su memoria (mneme) –distinguiéndola de la anamnesis que es la reminiscencia de lo que se olvidó-. Y es por ello que este tipo de experiencia comunitaria es importante, en la medida que no deja que las nuevas generaciones “olviden”, lo que sucede cuando “la generación poseedora del pasado no lo transmite a la siguiente, o cuando ésta rechaza lo que recibió o cesa de transmitirlo a su vez, lo que viene a ser lo mismo”<sup>9</sup>.

Particularmente los luchadores sociales elegidos, en su gran mayoría tienen una vinculación estrecha con la Dictadura Militar en Argentina (1976-1983) y con ella partícipes de la memoria colectiva nacional, pretendiendo desde la Institución que las nuevas generaciones (que han nacido en democracia) tomen conciencia y mantengan vivo este legado de búsqueda de la libertad y la justicia en el marco de los derechos humanos. Se trata de las generaciones que ya no quieren callar luego de la caída del régimen militar y de las atrocidades cometidas por el Estado “de facto” contra la población civil, a la inversa de la generación de soldados descripta por Walter Benjamín en “Experiencia y Pobreza”<sup>10</sup> que regresaba “muda” de las trincheras del campo de batalla luego de la brutal Primera Guerra Mundial.

Eso también permite que la Institución vaya escogiendo estos elementos del pasado, para ser una enseñanza compartida que puede sobrevivir sólo en la medida que se convierte en una “Tradición”, construyendo un camino por el que se marcha, “ese conjunto de ritos y creencias que da a un pueblo – un grupo-, el sentido de su identidad y de su destino”<sup>11</sup>. Así, todas estas acciones institucionales configuran la escuela que fuimos, somos y queremos ser, construyendo con las nuevas generaciones una ciudadanía responsable, crítica y participativa, que sosteniendo

7 Halbwachs, Maurice: “Memoria colectiva y memoria histórica”, Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, N° 69, 1995, pp. 215 (Traducción de un fragmento del Capítulo II de *La mémoire collective*, Paris, PUF, 1968).

8 Idem, pág. 210.

9 Yerushalmi, Yosef Hayim: “Reflexiones sobre el olvido”, en VV.AA.: “Usos del olvido”, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1989, pág.18.

10 Benjamin, Walter: “Experiencia y pobreza”. En “Discursos interrumpidos I. Filosofía del Arte y de la Historia”, Taurus, Madrid, 1989, pp. 167-173.

11 Yerushalmi, Yosef Hayim: pág.22.

los principios democráticos luche por la vigencia de todos los derechos humanos y el bienestar social y material del país, construyendo una verdadera nación que nos incluya a todos en el marco de la justicia y la libertad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bergé, André: "La libertad en la educación", Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1959.
- Blestcher, Facundo: "Argentina, 200 años: pasado, presente y futuro", Proyecto Institucional sobre el Bicentenario del nivel medio, Instituto Siglo XXI D-169, Paraná, 2007.
- Castoriadis, Cornelius: "Hecho y por hacer", EUDEBA, Buenos Aires, 1998.
- Castoriadis, Cornelius: "La institución imaginaria de la sociedad", Ed. Tusquets, Barcelona, 1989.
- Etcheverry, Guillermo Jaim: "La tragedia educativa", Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- Foucault, Michel: "Vigilar y castigar", Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1989.
- Freid Schnitman, D.: "Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad": Buenos Aires, Paidós, 1995.
- Halbwachs, Maurice: "Espacio y memoria colectiva", Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, año/vol III, N° 009, Universidad de Colima, Colima, México, 1995.
- Halbwachs, Maurice: "Memoria colectiva y memoria histórica", Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, N° 69, Madrid, 1995.
- Morin, Edgar: "La cabeza bien puesta", Paidós, Buenos Aires, 2007.
- VV.AA.: "Discursos interrumpidos I. Filosofía del Arte y de la Historia", Taurus, Madrid, 1989.
- VV.AA.: "Usos del olvido", Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1989.

# **AS CONTRIBUIÇÕES DO TEATRO DO OPRIMIDO NA FORMAÇÃO POLÍTICA DE MILITANTES: Uma Experiência de Estudantes de Pedagogia do Campus Agreste da Universidade Federal de Pernambuco**

*Erton Kleiton Cabral dos Santos*

*Allene Carvalho Lage*

Universidade Federal de Pernambuco –  
UFPE/CAA, Caruaru- Pernambuco - Brasil

**Palavras – chaves:** Teatro do Oprimido. Movimentos Sociais. Práticas Educativas. Educação Popular. Teatro Popular.

## **1. Introdução**

Historicamente, a sociedade civil organizada por meio da atuação dos inúmeros movimentos sociais buscou as conquistas sociais que possibilitassem a sua inserção nos espaços de discussão política, assim como a (re) afirmação de suas identidades no contexto sócio-político, em seus territórios de atuação. Nesta direção muitas experiências educativas são utilizadas por estes grupos sociais como processos de formação política para o enfrentamento às desigualdades sociais e suas lutas pela cidadania. Entre estas experiências, tornam-se matéria de discussão neste artigo pelas características de inovação, que lhe é peculiar, as técnicas do Teatro do Oprimido enquanto prática educativa crítica. Utilizada como arma de politização e conscientização pelos movimentos sociais especialmente que lutam pela reforma agrária e por novas subjetividades como o movimento negro.

Discutir e compreender as contribuições sócio-educativas na formação, sobretudo, política dos atores sociais envolvidos em práticas de militância na luta para assegurar direitos civis, numa perspectiva de utilização de técnicas do arsenal proposto pelo Teatro do Oprimido, se torna necessário, na medida em que entendemos que tal prática educativa adquire consistência entre várias organizações da sociedade civil organizada. Considerando enquanto ponto de partida a experiência da excursão pedagógica promovida pelo Observatório dos Movimentos Sociais da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE – Centro Acadêmico do Agreste – CAA ao Fórum Social Mundial em 2009 na cidade de Belém – Pará, com estudantes do curso de Pedagogia, assim como a realização de uma oficina de Teatro do Oprimido com duração de três horas, que contou com um público de cinquenta e quatro pessoas, representantes de organizações civis de oito países da América do Sul e da Europa.

Segundo Augusto Boal que concebeu o arcabouço técnico e político bem como as técnicas do Teatro do Oprimido, este se refere a um conjunto de técnicas teatrais que visa sempre à “transformação da sociedade no sentido da libertação dos oprimidos” (BOAL, 2005: 19). Neste sentido a relação opressor/oprimido, um dos temas centrais que norteia esse conjunto de técnicas acaba adquirindo visibilidade, já que o seu principal objetivo é permitir que os atores sociais na condição de oprimidos, reconheçam tal estado e adquiram um posicionamento face ao opressor reivindicando, portanto sua libertação.

Ao considerar este conceito, se torna necessário contextualizá-lo frente ao cenário social que contribuiu para o surgimento do Teatro do Oprimido. Durante os anos de 1960 e 1970, a América Latina vivia os processos de regimes ditatoriais. No Brasil, o golpe militar de 1964 foi imposto como frente de combate ao comunismo, utilizando-se da repressão da tortura, assassinatos e a supressão de todos os direitos civis do povo brasileiro. Diante deste contexto Augusto Boal, dramaturgo e teatrólogo, idealizador e criador da técnica do Teatro do Oprimido saiu para exílio político. Este fato histórico contribuiu significativamente para a multiplicação desta técnica fora do Brasil. Além do Brasil, outros países como Argentina, Peru, Uruguai, Portugal e França dentre outros, são alcançados ideologicamente pelo arquétipo que sustenta o Teatro do Oprimido. Estes assim como outros países se apropriam deste conhecimento e os utiliza como ferramenta, que

possibilita discutir questões peculiares de opressão que ao invés de torná-los diferentes, devido ao contexto territorial que os diferencia, permite torná-los iguais devido à condição de opressão a que estão submetidos, mesmo com costumes e hábitos culturais distintos. Entre estes países há em comum o fato de estarem submetidos a regimes ditatoriais.

O Teatro do Oprimido (TO), portanto, adquire inúmeros formatos e variações nas nomenclaturas utilizadas para designar esta técnica de Teatro Popular utilizadas não só por atores, mas também por estudantes, sindicatos e outros setores populares da sociedade civil, as técnicas do TO possibilitaram reflexão para a luta por libertação individual e coletiva, além da formação e conscientização sócio-política alicerçada na idéia de quebra/rompimento da condição de oprimido presente nas categorias, classes e grupos sociais frente a questões que permeiam as discussões de ordem étnica, cultural, de identidade e gênero, econômica e política.

Diante deste cenário, o presente trabalho visa discutir quais os processos educativos e formativos de militantes de causa sociais que constrói através do Teatro do Oprimido, à medida que a educação e outros campos de conhecimento (re) assumem seu papel na transformação dos atores sociais, se apropriando de metodologias específicas como o Teatro do Oprimido, transitando entre a política e a arte, na função de transformação da sociedade, como uma arma política, agente de modificações de sujeitos que por meio do teatro atinge a libertação das classes oprimidas historicamente, como também marginalizadas e subalternizadas, que lutam por seu reconhecimento e também espaço na sociedade reivindicando, portanto, a conquista das identidades e cidadania (BOAL, 2003), que deseja ser transformada, mas que também busca transformar o mundo.

## **2. Teatro do Oprimido**

O conteúdo estético e político contido no conjunto de técnicas desenvolvidas no arsenal do teatro do oprimido buscam, sobretudo, a libertação das classes e grupos sociais oprimidos, por meio do diálogo, conscientização e politização (BOAL, 2005) adquiridos através do teatro, por meio de encenações ou mesmo jogos e exercícios de desmecanização físico e intelectual criado e adaptado para este fim, mas não só, pois o mesmo perpassa outras linguagens artísticas. “O Teatro do Oprimido nos liberta a todos, pois somos todos prisioneiros: os sentenciados, prisioneiros do espaço; nós, do tempo” (BOAL, 2003: 155).

No sentido de compreender a função educativa e política do Teatro do Oprimido, se torna necessário entender que muitos dos espaços em que está situado a sociedade civil organizada tornaram-se também espaços de discussão visando, portanto, os objetivos do Teatro do Oprimido. Segundo TEIXEIRA (2007), “O Teatro do Oprimido tem sido utilizado para encorajar a participação popular na discussão dos problemas públicos, sendo um instrumento de educação e participação popular” (p.97). Acrescenta ainda que enquanto prática educativa visa à transformação social, neste sentido concordando com BOAL (2003) quando afirma que “Queremos conquistar identidade e cidadania, porém só seremos cidadãos se formos capazes de intervir na sociedade e transformá-la naquela que desejamos” (p.156).

Um dos objetivos centrais do Teatro do Oprimido é transformar o espectador, entendido como ator social em protagonista da ação dramática na medida em que este experimenta em cena a sua realidade, vivenciada no presente através das relações de opressão das quais estão submetidas (BOAL, 2008). O reconhecimento deste papel promove o rompimento das relações existentes entre o opressor e oprimido e a transformação social almejada. Tal relação somente é alcançada, quando o sujeito extrapola os limites cênicos e encontra a realidade, pois “O Teatro do Oprimido transita constantemente entre a vida e a ficção, entre a realidade viva e a que podemos inventar, entre o passado, mas, sobretudo invade o futuro” (BOAL, 2003: 77). Quando o espectador experimenta vivenciar a ação dramática, torna-se espectador – este é o momento em que os sujeitos se envolvem na ação, substituindo o protagonista – e, portanto, acabam vivenciando sua realidade. Deste modo,

é que os oprimidos poderão lutar por suas causas, na medida em que a experimentam, e, portanto, poderão de fato se tornar protagonistas na transformação de suas histórias de opressão. No Teatro do Oprimido “todos os seres humanos são atores, porque agem, e espectadores, porque observam. Somos todos espect-atores” (BOAL, 2008: vii). Diante deste contexto,

Situando-se este teatro, portanto, nos limites entre ficção e realidade, e o espectador entre pessoa e personagem. Suas vertentes: pedagógica, social, cultural, política e terapêutica se propõem, a transformar o espectador (platéia) em protagonista da ação dramática (sujeito criador e transformador), estimulando-o a refletir sobre o passado, transformar a realidade no presente e inventar o futuro (TEIXEIRA, 2007: 94).

Sua função pedagógica é intervir socialmente, na medida em que promove uma nova consciência acerca dos fatos presentes na realidade. Sua contribuição é essencialmente política, pois política são todas as ações humanas, inclusive o teatro, (BOAL, 2005), como afirma Boal que nos diz ainda que o teatro inicialmente era uma manifestação popular, do povo e para o povo, onde todos poderiam participar sem impedimento, mas que a aristocracia se apropriou deste meio artístico, criando divisões, inclusive de classe, com o propósito de difundir suas ideologias, que historicamente foram as causadoras das desigualdades sociais que acentuadamente marcaram a história da humanidade (BOAL, 2005). Sendo assim, o acesso ao teatro pelas classes populares tornou-se impedimento surgindo, portanto uma expressão artística denominada de Teatro Popular, de onde se originou o Teatro do Oprimido, onde necessariamente não é preciso acontecer em espaços formais, como o edifício teatral, mas sim onde o povo esteja como nas ruas, nas feiras livres, nas comunidades, nas escolas, em organizações não governamentais, em movimentos sociais etc. A dinâmica do Teatro do Oprimido é, sobretudo, de politização das massas: “Teatro é arte e sempre foi arma. Hoje, mais do que nunca, lutando pela nossa sobrevivência cultural, o teatro é arte que revela nossa identidade e arma que a preserva” (BOAL, 2003: 91).

Para Augusto Boal, o Teatro do Oprimido é uma construção artístico-social que busca inserir os oprimidos na luta pela libertação, acerca deste assunto FREIRE nos diz:

A violência dos opressores, que os faz também desumanizados, não instaura uma outra vocação – a do ser menos. Como distorção do ser mais, o ser menos leva os oprimidos, cedo ou tarde, a lutar contra quem os fez menos. E esta luta somente tem sentido quando os oprimidos, ao buscarem recuperar sua humanidade, que é uma forma de criá-la, não se sentem idealistamente opressores, mas restauradores da humanidade em ambos (FREIRE, 2005: 32-33).

De fato, a concepção freireana nos leva a compreender que somente o oprimido poderá se libertar, na medida em que adquire a consciência de seu estado de opressão, como também é o único que poderá libertar o opressor. Caso não haja conscientização e politização, o oprimido em outro dado histórico poderá adquirir o papel de opressor (BOAL, 2005) e (FREIRE, 2005).

O Teatro do Oprimido jamais foi um teatro eqüidistante que se recuse a tomar partido – é teatro de luta! É o teatro DOS oprimidos, PARA os oprimidos, SOBRE os oprimidos e PELOS oprimidos, sejam eles operários, camponeses, desempregados, mulheres, negros, jovens ou velhos, portadores de deficiências físicas ou mentais, enfim, todos aqueles a quem se impõe o silêncio e de quem se retira o direito à existência plena (BOAL, 2005: 30).

Este é um teatro político, pois aqueles que o fazem conquistaram em seu cotidiano um posicionamento político frente às questões de desigualdades e opressões geradas por meio de um sistema de produção, incentivado pelo Estado como é o capitalismo, que visa tão somente à



exploração do ser humano pelos seres humanos e sobre a natureza. Diante disto, se posicionar frente aos excluídos da sociedade, é lutar contra um sistema que os exclui, no sentido de incluí-los posteriormente, pois tal como afirma Santos que “Os excluídos de um momento emergem no momento seguinte como candidatos à inclusão e, quiçá, podem ser incluídos num momento posterior” (SANTOS, 1999: 85). O Teatro do Oprimido é um instrumento para alcançar esta nova consciência, torna-se uma possibilidade “Fazer Teatro do Oprimido já é o resultado de uma escolha ética, já significa tomar o partido dos oprimidos” (BOAL, 2005: 25). Sendo assim discutir os processos de exclusão e inclusão, pelo qual os oprimidos estão submetidos, tem sua relevância pedagógica e social, na medida em que contribui para uma maior reflexão acerca das relações de poder existentes entre o opressor e o oprimido, assim como o rompimento desta relação.

### **3. Práticas Educativas nos Movimentos Sociais**

A educação nos Movimentos Sociais necessita ser uma educação diferenciada. Uma educação que forneça, sobretudo, amplo sentido no processo de formação humana, construindo “referências culturais e políticas para a intervenção das pessoas e dos sujeitos sociais na realidade, visando a uma humanidade mais plena e feliz” (KOLLING et al, 1996, p. 24). Desta forma, tornamos aqui matéria de discussão, as práticas educativas desenvolvidas e, o vínculo necessário dessa educação com uma estratégia específica de educação dos Movimentos Sociais

As práticas educativas que comporta a educação dos Movimentos Sociais é aquela que “o conteúdo básico da aprendizagem é a compreensão, interpretação, explicação e projeção da transformação da existência no sentido de torná-la cada vez mais humana” (FREIRE apud SOUZA, 2004, p. 17), que não finda em si mesma, por assumir o vínculo com o movimento educativo da vida. Não estamos querendo dizer com isso, que existe um modelo próprio, pronto e imutável de educação dentro dos Movimentos Sociais. Não nos referimos a um modelo pedagógico fechado, um método específico de ensino, uma estrutura fixa de organização.

Não podemos, contudo, sermos remetidos a errônea idéia de que os Movimentos Sociais não possuem uma proposta educativa. Pois estas organizações têm na trajetória experiências do educar, ampla, integral e política. Por isto não é concebida como uma fórmula pronta, aplicada em qualquer momento ou lugar, mas em forma de princípios pedagógicos que vão sendo produzidos pela história das ações educativas como um todo, e que por isso não são aplicados sempre de uma única forma. Ao contrario, vão se transformando como se transformam a dinâmica das lutas e causas peculiares aos Movimentos Populares.

Tratando-se de um espaço pensada como lugar de formação e transformação humana, os valores, que são princípios e convicções de vida, movedores de nossas práticas, nossas vidas, nosso ser humano e reprodutores nas pessoas, da necessidade de viver pela causa da liberdade e da justiça, a educação nos Movimentos Sociais, passam a ter lugar central, nesta direção concordamos com SOUZA (2004) quando este afirma que:

Toda a finalidade acadêmica de quaisquer processo educativo é a interpretação, compreensão, explicação e expressão (artística, matemática e verbal) da realidade pessoal, social e da natureza de que o ser humano necessita no seu processo de humanização (p. 17).

Nestas, valores e educação são indissociáveis, os sentimentos cultivam os valores. A sensibilidade diante das causas do ser humano já é em si, um valor e um aprendizado que humaniza, bem como a formação de relações afetivas saudáveis entre as pessoas. É através do cotidiano, em meio às discussões, mobilizações e reivindicações dos Movimentos Sociais, que os seus integrantes utilizam-se de metodologias direcionadas para a ação coletiva e solidária, aprendem a importância do cumprimento do dever ontológico de intervir no mundo, tal como nos fala FREIRE (1996), quando

este diz que:

O fato de me perceber no mundo, com o mundo e com os outros, me põe numa posição em face do mundo que não é de quem nada tem a ver com ele. Afinal, minha presença no mundo não é a de quem a ele se adapta, mas a de quem nele se insere. E a posição de quem luta para não ser apenas objeto, mas sujeito também da história (p.54)

De fato, inserir-se no mundo exige a aprendizagem do respeito às diferenças raciais, as crenças religiosas, de gênero. Aprendem o valor do trabalho, o amor à natureza e a terra. De acordo com GARCIA (2000), é

A partir de situações concretas vividas em seu cotidiano, que vão aprendendo a história de seu país, arrancando os véus que historicamente escondem o processo de exploração e dominação (...). História quase sempre ausente dos manuais escolares, e que resgata as lutas contra o colonizador, contra a escravidão, contra a discriminação racial e étnica, contra a exploração da classe trabalhadora, contra a dominação masculina e a opressão das mulheres. Tantas lutas que a história oficial tenta minimizar ou esquecer (p. 11)

Nesta pedagogia emancipatória, envolvendo escola e cotidiano, os atores sociais são estimulados a se ajudarem, socializando o que sabem e compartilhando o que não sabem. “O não saber é entendido como ainda não saber, e, no coletivo solidário, vai produzindo novos saberes” (GARCIA, 2000, p. 12). Diante disto, sentem-se capazes por saberem alguma coisa e juntas, desenvolvem humildade por saber o quanto ainda não sabe. É por meio destas práticas educativas, que os educadores, sem necessariamente dar aulas ou fazer discursos, as formas de ser e conviver, transferindo a eles o valor do coletivo, da cooperação, da solidariedade, da necessidade de luta e voz ativa, da importância da participação e do comprometimento a dar sequência aos compromissos assumidos, bem como a pertinência do ponderamento, enquanto sujeitos capazes de mudar o mundo, que unidos necessitam romper com as grades que o aprisionam, e os oprimem frutos das relações de poder existentes nas suas realidades.

#### **4. Metodologia**

Diante das várias possibilidades metodológicas, pelo o qual, poderíamos nortear esta nossa reflexão, a escolha pela abordagem qualitativa se deu em razão da riqueza nela contida, capaz de explorar uma série de opiniões e argumentos que revela as inúmeras faces representadas na sociedade através das questões sociais nela presente. Possibilitando deste modo uma nova construção de saberes a partir do diálogo entre a teoria e a realidade. Metodologicamente este tipo de abordagem se caracteriza: “Como sendo um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação” (OLIVEIRA, 2007: 37).

A partir de uma experiência educativa no Fórum Social Mundial, em uma excursão pedagógica a cidade de Belém – Pará – Brasil, na medida em que convivíamos com representantes de organizações mundiais, partidos políticos e movimentos sociais que apresentavam em comum a bandeira de luta contra as injustiças causadas no âmbito, econômico, político e social. Assim como a realização de uma Oficina de Teatro do Oprimido<sup>3</sup>, proposta pelo Observatório dos Movimentos Sociais da Universidade Federal de Pernambuco, Centro Acadêmico do Agreste durante o referido evento, no dia 29 de Janeiro de 2009, na Universidade Federal do Pará, instituição esta que sediou o evento, com duração de três horas para Cinquenta e Quatro participantes de Oito países da América Central, do Sul e Europa: Colômbia México, Peru, Guatemala, Espanha, França, Itália, além do Brasil. Os perfis dos participantes eram de educadores, assistentes sociais, artistas,

lideranças e integrantes oriundos de movimentos sociais e estudantes universitários.

Para uma melhor compreensão da experiência refletida, recorremos a alguns instrumentos considerados necessários para a coleta de dados. Em meio às variadas possibilidades de pesquisa qualitativa trilhamos a pesquisa ação, neste cenário elegemos os seguintes instrumentos: observação direta, conversas informais, registros das falas, dos movimentos e das expressões. Para THIOLENT (2007) a pesquisa ação,

Trata-se de um método, ou de uma estratégia de pesquisa agregando vários métodos ou técnicas de pesquisa social, com os quais se estabelece uma estrutura coletiva, participativa e ativa ao nível da captação de informação. A metodologia das ciências sociais considera a pesquisa-ação como qualquer outro método. Isto quer dizer que ela toma como objeto para analisar suas qualidades, potencialidades, limitações e distorções. A metodologia oferece subsídios de conhecimento geral para orientar a concepção da pesquisa-ação e controlar o seu uso. Como estratégia de pesquisa, a pesquisa-ação pode ser vista como modo de conceber e de organizar uma pesquisa social de finalidade prática e que esteja de acordo com as exigências próprias da ação e da participação dos atores da situação observada (THIOLENT, 2007: 28).

Diante da riqueza educativa e sociológica em que estava inserido, o percurso da pesquisa-ação, pareceu-nos o mais apropriado para subsidiar a compreensão e o entendimento da realidade apresentada, na medida em que éramos também participantes da oficina de TO.

## **5. Análise do Caso: Uma Experiência Educativa Entre os Movimentos Sociais e o Teatro do Oprimido**

Na medida em que buscávamos compreender a dinâmica e o movimento dos sujeitos coletivos organizados e presentes ao Fórum Social Mundial, compreender as contribuições pedagógicas que uma Oficina de Teatro do Oprimido destinada a ativistas dos movimentos sociais poderia oferecer a formação política destes sujeitos. Entre as inúmeras atividades apresentadas por organizações, universidades, militantes de movimentos sociais todas buscavam atender a um ou mais objetivos temáticos propostos pelo Fórum. A oficina de TO buscou atender ao objetivo de número cinco (05) “Pela dignidade, diversidade, garantia da igualdade de gênero, raça, etnia, geração, orientação sexual e eliminação de todas as formas de discriminação e castas (discriminação baseada na descendência)” em razão do contexto histórico em que se desenvolveu esta técnica, assim como os espaços em que passou a ser utilizada. Além da função política em que esta metodologia estava alicerçada, o Teatro do Oprimido se firmou como uma função terapêutica, na medida em que tratavam de temas como a solidão humana, homossexualismos, feminismo, machismo dentre outras (TEIXEIRA, 2007).

A proposta da oficina buscou atender três conceitos bastante discutidos pelo seu criador e idealizador, o primeiro deles a importância dos exercícios e jogos de integração e de desmecanização físico e intelectual, para a construção da formação política dos sujeitos envolvidos. Buscando discutir o conceito de ideologia difundido pela mídia e outros meios de comunicação, formadores de opiniões com fins de preservação e perpetuação do modelo status quo da sociedade. Neste sentido Boal (2008) aponta modelos de exercícios e jogos que unidos formam o arsenal do Teatro do Oprimido,

Utilizo a palavra exercício para designar todo movimento físico, muscular, respiratório, motor, vocal que ajude aquele que o faz a melhor conhecer e reconhecer seu corpo, seus músculos, seus nervos, suas estruturas musculares,

suas relações com os outros corpos, a gravidade, objetos, espaços dimensões, volumes, distâncias, pesos, velocidade e as relações entre essas diferentes forças. Os exercícios visam a um melhor conhecimento do corpo, seus mecanismos, suas atrofia, suas hipertrofias, sua capacidade de recuperação, reestruturação, re-harmonização. O exercício é uma reflexão física sobre si mesmo. Um monólogo, uma introversão. Os jogos, em contrapartida, tratam da expressividade dos corpos como emissores e receptores de mensagens. Os jogos são um diálogo, exigem um interlocutor, são extroversão (BOAL, 2008: 87).

A seleção de jogos e exercícios buscou atender as cinco categorias que didaticamente foram categorizadas e são elas: Sentir tudo que se toca, Escutar tudo que se ouve, Ativando os vários sentidos, Ver tudo que se olha, A memória dos sentidos. (BOAL, 2008).

O segundo conceito trabalhado buscou atender aos relatos de opressão pelo qual muitos dos atores sociais estiveram ou estão envolvidos. O seu objetivo foi compartilhar as experiências de opressão, com o fim de se reconhecer como oprimido. Deste modo, se enxergar como categoria oprimida, para BOAL (2005), é o primeiro passo rumo à libertação de seu estado de opressão, que por sua vez, somente é alcançado com um nível de conscientização e de formação política. Outra função pedagógica que norteou esta etapa da oficina consistiu na experiência do compartilhar suas histórias, polemizando as principais questões nela contida. Dentre as inúmeras histórias contadas destacamos a partir desta relação entre o opressor e o oprimido, temas que envolvem militância, perseguição política, preconceitos étnicos, gênero e raciais, escola e a relação professor-aluno. Sobre este assunto, FREIRE nos diz:

Quem, melhor que os oprimidos, se encontrará preparado para entender o significado terrível de uma sociedade opressora? Quem sentirá, melhor que eles, os efeitos da opressão? Quem, mais que eles, para ir compreendendo a necessidade da libertação? Libertação a que não chegarão pelo acaso, mas pela práxis de sua busca; pelo conhecimento e reconhecimento da necessidade de lutar por ela (FREIRE, 2005: 34).

Por fim, a oficina teve também como objetivos trabalhar a técnica de Teatro-Imagem. Para BOAL (2005),

No Teatro-Imagem, dispensamos o uso da palavra – a qual, no entanto, reverenciamos! – para que possamos desenvolver outras formas perceptivas. Usamos o corpo, fisionomias, objetos, distâncias e cores, que nos obrigam a ampliar nossa visão sinalética – onde significantes e significados são indissociáveis, como o sorriso da alegria no rosto, ou as lágrimas da tristeza e do pranto – e, não apenas a linguagem simbólica das palavras dissociadas das realidades concretas e sensíveis, e que a elas apenas se referem pelo som e pelo traço (BOAL, 2005:18).

A partir dos relatos de opressão, o grande grupo dividiu-se em outros cinco grupos menores, e coletivamente discutiram, elaboraram e apresentaram uma cena de opressão. A riqueza de informações contidas em cada uma das cenas de Teatro-Imagem apresentada contemplava críticas a relação de poder existente no atual modelo de sociedade de ordem política, econômica, social e cultural. Além de cenas de violência presente em muitos cotidianos das sociedades atuais como assaltos, mortes, guerras, repressão política a movimentos populares, foi apresentada cenas que mostravam claramente o retrato de uma organização social alicerçada em princípios voltado ao consumo, status social e guiada pela mídia e os seus formadores de opiniões.

## **1. Olhares e Percepções dos Participantes deste Exercício de Pesquisa-ação**

De modo que esta nossa reflexão não tenha apenas vozes acadêmicas, buscamos pautar um conjunto de impressões dos participantes<sup>4</sup> sobre a oficina de TO, algumas que pudéssemos experimentar a riqueza da experiência frente à realidade posta de opressão.

Minha experiência com o Teatro do Oprimido Foi muito boa. Já conhecia algumas coisas sobre esta técnica, mas adquiri novas aprendizagens. Gostei muito de compartilhar o que eu considero opressão com outras pessoas e descobri que elas também pensam como eu. Gostei bastante de sentir-me perto (fisicamente e interiormente) de pessoas que não conhecia até pouco tempo, e que como eu partilhavam de opressões semelhantes. Gostei de também conhecer uma prática inovadora de luta não violenta, mas que é possível na vida real, como é o Teatro do Oprimido (Guatemala).

Neste depoimento, podemos perceber em seu conteúdo a idéia de partilha e reconhecimento do estado de opressão, pelo qual muitos dos sujeitos estão submetidos. A experiência de vivenciar as opressões do outro e enxergar nestas suas opressões caminha ao rumo da libertação desta relação. Outros depoimentos reforçam esta idéia:

Todos foram levados a entrar na áurea de enxergar o outro e vivenciar uma experiência de união, de enxergarmos um pouco da opressão e do opressor e de diminuirmos estes tipos de relação, pelo menos um pouquinho, estando juntos, buscando romper com esta relação. Adorei conhecer o Teatro do Oprimido com essa galera. Os frutos são imensos, seja na forma de oficinas em realidades muito oprimidas, sejam em novas inquietações, novas perspectivas de se fazer e se reconhecer teatro – estar sendo aqui. Vocês fizeram o fórum um lugar de troca e de construção de novas aprendizagens (Brasil).

Percebi muito respeito às condições de cada participante, além da inclusão de todos, sem preconceito de nenhuma espécie. Assim, não importou a idade, o peso (esses são os aspectos que mais preocupava em mim mesma), o jeito de ser e parecer. O resultado foi um ambiente de alegria e confiança mútua.

Quanto ao teatro do oprimido, sempre tive vontade de ler a respeito. Foi muito bom, portanto, ter tido uma idéia do que se trata.

O que mais chamou minha atenção foi o fato de todos, atores e espectadores, vivenciarem de forma ativa a encenação (Brasil).

Penso que a experiência da oficina foi muito interessante para mim, as reações das pessoas quando fizemos nossa imagem de estupro, foram bastante fortes e intensas. Senti a indignação das colegas, que quiseram castigar o Stef, que fez o papel do opressor. Imagino que as reações das pessoas devem ser semelhantes no Teatro Fórum de Boal. Infelizmente não tivemos tempo para aprofundar a técnica do teatro do oprimido. Compreensível, portanto, em três horas não poderíamos mesmo. Desejava conhecer a técnica um pouco mais aprofundada, sinto que só abrimos a janela e tenho muita curiosidade de seguir experimentando (Peru).

Com afável exultação que podemos congratular desta oficina que com certeza foi de muito proveito para todos os participantes. Faço parte da coordenação de uma associação que se chama JAR e nela trabalhamos com muitos jovens, onde fazemos muitos trabalhos sociais e uma de nossas características é a arte. A possibilidade de trabalhar como multiplicador do Teatro do Oprimido me fascina, e sem dúvida que será de uma riqueza inestimável. Possibilitar a juventude um trabalho artístico

e político, estar muito além de um compromisso social, é sem dúvida um exercício e promoção da cidadania (Brasil).

## **6. Considerações Finais**

Dentre as inúmeras experiências educativas utilizadas pelos Movimentos Sociais na atualidade, destaca-se o Teatro do Oprimido por sua contribuição na formação política de seus militantes, na medida em que estes atores sociais são inseridos nesta metodologia estética e política.

O TO tem sido um instrumento eficaz, enquanto uma prática educativa crítica, no sentido que produz em seus participantes uma reflexão profunda sobre a relação opressor-oprimido, apontando caminhos para a sua libertação. Este é um trabalho pedagógico que possibilita o rompimento desta relação, por meio da reflexão, sobretudo, coletiva dos sujeitos. Reconhecer a condição de opressão a que estão submetidos, é poder adquirir um novo posicionamento face ao seu opressor ou as suas opressões alcançando, portanto, uma condição de libertação frente à luta por princípios democráticos.

O Teatro do Oprimido é um processo educativo que visa abrir novos caminhos dentro da educação, na medida em que o mesmo transita entre a política e a arte, por meio de princípios democráticos e de participação política, possibilitando uma partilha de opressões, mas também de saberes e construção de novos conhecimentos, assim como contribuir na formação de agentes sociais politizados e transformadores de sua história, de sua realidade, que em comum apresentam o desejo de mudanças e uma sociedade menos desigual, onde não haja preconceitos mais sim o respeito às diferenças, e que toda forma de opressão seja banida, rompendo assim com esta estrutura dialética existente entre o opressor e o oprimido.

## **Bibliografia**

BOAL, Augusto. Jogos para atores e não-atores. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

BOAL, Augusto. O teatro como arte marcial. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

BOAL, Augusto. Teatro do oprimido e outras poéticas políticas. 7ª Ed. Revista e ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GARCIA, Regina Leite. Movimentos Sociais – Escola – Valores. IN: GARCIA, Regina Leite (org.): Aprendendo com os Movimentos Sociais. Rio de Janeiro: DP&A. 2000.

KOLLING, Edgar Jorge et al. A educação Básica e o movimento social do campo – Por uma educação básica do campo. Brasília: Copyright, 1999.

OLIVEIRA, Maria Marly de. Como Fazer Pesquisa Qualitativa. Petrópolis: Vozes, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: Os sentidos da democracia políticas do dissenso e hegemonia global. OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. 2ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SOUZA, João Francisco de. Ética, Política e Pedagogia na Perspectiva Freireana. Recife: Bagaço, 2004.

TEIXEIRA, Tânia Baraúna. Dimensões Sócio Educativas do Teatro do Oprimido: Paulo Freire e Augusto Boal. Volume I – Dissertação de Doutorado. Diretor de Tese: Xavier Úcar Martínéz. Barcelona: Universidad Autonoma de Barcelona, 2005.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da Pesquisa-Ação. 15º Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

## **I - PRESENTACIÓN**

En tiempos de “modernidad fluída” -BAUMAN, 2000 (1)- de “redistribución y reasignación de los “poderes de disolución” que siempre han caracterizado a la modernidad, en tiempos de “postmodernidad” de desencanto y entierro de las utopías de la modernidad; para quienes estamos preocupados por la injusticia que implica la existencia de pobres aprendizajes y caos escolares, es necesario un posicionamiento posibilitador de propuestas superadoras.

Si bien los condicionamientos que producen dichos aprendizajes y climas son múltiples, intenté comprenderlos desde un condicionamiento privilegiado: los docentes. Aparecen entonces nudos problemáticos. Me refiero a las comprensiones y valoraciones docentes acerca de los contenidos, disciplina y normas escolares, y aprendidas en el marco de la recuperación de la democracia y discursos de democratización educativa.

Interpretarlas productivamente, requirió un posicionamiento teórico que neutralizara una “lógica pírrica” -JAMESON. F.en cita de THAYER,1991 (2)-que impregna, congresos, seminarios y, en general, todo evento académico-..Situarse en un discurso de disolución de las instituciones es negar la fortaleza constitucional no genética y si histórico-cultural del hombre que requiere de las instituciones para humanizarse y por lo cual, librarlo a la propia individualidad es condenarlo a pautas irremediabilmente indefinidas, que irrevocablemente sujetan a las perversas desigualdades imperante en la cohabitabilidad inmediata. actual Además, enterrar los ideales de la modernidad, vacía y desfonda dejando inerte frente a una realidad de debilidad en aumento para organizarse y defender los derechos por parte de los sectores populares en un contexto de inequidad creciente.

En tiempos de, por un lado difusión de la muerte de los ideales de la modernidad, y por otro,-y más genuinamente que décadas anteriores- el sostenimiento de las banderas modernas del liberalismo de lucro incesante, desentendimiento del estado con respecto al bien común etc, interpreto que los discursos devastadores y destructores de las instituciones son intencionalmente elaborados y funcionales al sistema capitalista.

Consecuentemente me posiciono en una teoría crítica que resignifica la emancipación, como lucha por la construcción de espacios públicos-entiéndase en términos de BAUMAN,2000 (3) – porque , como dice BERSTEIN,1996 (4),“...el Estado dispone de medios de intervención considerables, de los que puede prescindir de forma provisional, pero que siguen estando a su disposición...”

Así entonces, para la **profundización de la Democracia en educación**, en este contexto interpreto los decires de docentes -que se autoreconocen como democráticos- acerca de contenidos, disciplina y normas escolares, como **“Una ideología sobre educación democrática de docentes secundarios paranaenses”**, pues algo dicen, pero también algo queda silenciado, y en ambos casos, los beneficiados con la actividad que esta ideología orienta, son los que lucran con la violencia e ignorancia juvenil. Interpreto entonces que, los docentes que expresan, mayoritariamente, que lo que los hace más felices es que los alumnos sean responsables y aprendan, son protagonistas de los climas escolares y aprendizajes que me preocupan, a partir de una conciencia ingenua porque:“ellos no lo saben, pero lo hacen”-utilizando la definición más elemental de ideología MARX para indicar, como señala ZIZEK,2003 (5)“.. el falso reconocimiento de sus propios presupuestos...”. Esta interpretación colaborará a neutralizar el condicionamiento privilegiado que produce los aprendizajes y climas escolares que me preocupan pues “llevar las conciencias ideologizadas-de los docentes- a un punto en el que pueda reconocer sus propias condiciones efectivas, la realidad social que está distorsionando, y mediante este mismo acto, disolverla,,,,” pues “...la realidad no puede reproducirse sin esta llamada mistificación ideológica,,,,”-como plantea ZIZEK,2003(6)

Así, el contenido de dicha ideología se constituye en el objeto de análisis de este trabajo.



## **II- OBJETIVOS DE ESTE TRABAJO:**

- Identificar “lo dicho” y “lo silenciado” sobre contenido, disciplina y normas escolares, en las expresiones docentes, desde un marco teórico sobre educación democrático-emancipatoria.
- Reconstruir una ideología sobre educación democrática a partir de un proceso crítico-ideológico para, por un lado, interpretar los intereses que podrían estar presente en lo dicho y silenciado, y por otro, explicitar lo que no queda dicho, aportando elementos para un modelo educativo democrático emancipatorio
- Socializar el proceso de análisis e interpretación y conclusiones

## **III-MARCO TEÓRICO**

El entramado teórico con que se teje en la interpretación de las expresiones de los docentes -que son los datos con que trabajo-; se despliega en el desarrollo mismo del análisis e interpretación.. Aquí expongo, básicamente los ideales pedagógicos que me motivan pues, como dice BOURDIE, 1985 (7): “si faltan los valores y conocimientos falta el punto de partida para poder juzgar y valorar las carencias de la realidad”

El referente de educación democrática se construye a partir de HABERMAS, 1990 (8) quien aporta con el “interés emancipador”, que entiendo con GRUNDY, 1987 (9)—, es “...independencia, autonomía y responsabilidad..., indisolublemente unida a la libertad ... y concepto de libertad que está indisolublemente unido a los intereses por la verdad y la justicia...”. Enriquezco estos conceptos con la noción de “transitividad crítica” de FREIRE, 1985 (10) quien dice que “es una transitividad de la conciencia que lleva a vencer la falta de compromiso de la existencia....que se caracteriza por la profundidad en la interpretación de los problemas, por la sustitución de explicaciones mágicas por principios causales, por despojarse al máximo de preconcepciones en el análisis de problemas... que implica un regreso a la verdadera matriz de la democracia...”. La noción de “resistencia” en educación de GIROUX, 1997 (11) aporta a la comprensión de la viabilidad de la transformación de “lo dado”. La integración de los mejores aportes de la postmodernidad colaboran en la aprehensión de los condicionamientos intangibles, de los poderes en juego en la historia, lo cual es explicado por ZEMELMAN, 1996 (12) cuando, desde este posicionamiento dice que “lo dado” es aprehensible desde una “indeterminación” que surge de la interpretación de lo que no está dicho en “lo dado” y constituye un “campo de alternativas de acción” en búsqueda de “satisfactores” para la realidad. Nuevamente la noción de viabilidad de la transformación puede considerarse fortalecida cuando entendemos con FOUCAULT, 1979 (13) que el poder no es “...fenómeno de dominación masiva y homogénea de un individuo sobre los otros, de un grupo sobre los otros, de una clase sobre las otras, sino....el que circula, o más bien como algo que no funciona sino en cadena...” que “...se ejerce a través de una organización reticular, y en sus redes no solo circulan los individuos sino que además están siempre en situación de sufrir o ejercitar ese poder...”; porque como dicen KEMMIS Y Mc.TAGGART, 1988 (14) el hombre puede ser “constructor” o “peón” de la historia. En este entramado se entiende cuando GIROUX, 1997 (15), citando a O’CONNELL dice “...el proceso de educación y el proceso de liberación son lo mismo. Son aspectos del doloroso crecimiento de la sabiduría y autocontrol colectivos de la especie humana...”. Doloroso crecimiento que podemos entender con la categorías psicológicas de “sublimación” de FREUD (16), y sociológicas de CASTORIADIS, 1988 (17) cuando plantea “la humanidad surge del caos, del abismo, de lo sin fondo. Surge así como psique: ruptura de la organización regulada de lo vivo...de referirlo todo a si mismo....Simultáneamente surge la monada psíquica...” que “... no podría sobrevivir un instante si no sufriera su socialización violenta y forzada...”. Conceptos psicopedagógicos que posibilitan construir una noción de educación democrática y emancipatoria que se nutre de sentido en nociones políticas como las de TAMARIT, 1997 (18) cuando habla de la escuela diciendo que “...contribuya a constituir el pueblo en una fuerza social efectiva...” y que “...solo la organización permite construir poder...”; poder que entiendo con POULANTZAS, en cita de TAMARIT, 1997 (19) es “...la capacidad de una clase social para realizar sus intereses objetivos específicos ... de clase subalterna...” que “...es cambiar el sistema que las tiene como tales...”

Estas referencias, se conjugan con aportes teóricos acerca del contexto de globalización,

de “diferencia indiferente” y “desocialización” y “simulacro de la relación con el otro... indiferencia y descuido social” –REIGADAS (20)- en que se desenvuelve el acontecer educativo durante los primeros años de la recuperación de las formas de gobierno democrático.

#### **IV – ENCUADRE METODOLÓGICO**

Entiendo el método como proceso de articulación confrontativa entre “lo dado, determinado”, –lo tangible-y “una “estructura teórica” a partir de la cual se construye un objeto de estudio. Ello necesariamente implica una “utopía” entendida como “la imaginación de aquello que se nos oculta...” y al “poder, como lógica de análisis... de la realidad,...” para construir lo “indeterminado” –lo que no se dice y se interpreta desde los “pliegues” de la realidad -citando e interpretando a ZEMELMAN, 1996 (21)

Se trabajó con una metodología cuanti-cualitativa, por entender como POPKEWITZ, 1988 (22) que “...cada tradición intelectual ofrece un punto de vista privilegiado desde el que examinar la conducta social...”. Cuantitativa para ponderar, a partir de la sistematización de la información, las mayores y menores frecuencias y, cualitativo, para interpretar “lo dado” en un contexto político-socioeconómico y construir “satisfactores” y “campos de alternativas de acción” –siguiendo nuevamente a ZEMELMAN, 1996 (23)

La muestra estuvo formada por 120 docentes secundarios de la ciudad de Paraná. Los instrumentos de recolección de información fueron encuestas semi-estructuradas y algunas entrevistas y observaciones–también semi estructuradas- que, en el proceso de interpretación, se hicieron necesarias para triangular y entender, en mayor profundidad, las expresiones de los alumnos.

Los instrumentos de análisis fueron: a- un dispositivo analizador:: la noción de ideología ; b-marco teórico permanentemente enriquecido, c- un contexto , d-organizador categorial dinámico y e -una escala de frecuencia con aproximaciones cuantitativas

Los datos fueron sistematizados inicialmente según orden de la encuesta y luego según organizador categorial. Los análisis e interpretaciones que entran en el contexto, se concretaron en tres fases: una inicial a partir de la comprensión posibilitada por compartir con la muestra la misma cultura y los mismos ámbitos de trabajo y que posibilitó la construcción de un primer “organizador categorial”, una segunda a partir de categorías pertinentes teóricamente para finalmente interpretar e inferir categorías en un proceso permanente de triangulación con los datos registrados en las entrevistas y observaciones. Dichas interpretaciones se desglosan en dos apartados: “el contenido” y “la disciplina y la norma” para, finalmente, mostrar la conclusión, la cual constituyó el momento de acotamiento definitivo del objeto de estudio.

#### **V-ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS EXPRESIONES DOCENTES:**

##### **V – a El contenido : ¿Algo central, secundario, circunstancial?**

##### **a- 1-Un punto de partida.**

El contenido, derivación didáctica del conocimiento, “...implica adentrarse en la problemática del conocimiento, su construcción social, y adquisición, construcción o apropiación según concepciones del aprendizaje... “ como dice LITWIN,1997(24). y su importancia radica en que “...las disciplinas son, uno de los marcos dentro de los que se organiza, se ejercita, se crea y se transforma el pensamiento, la percepción de la realidad y la acción humana, utilizando para ello lenguajes y métodos específicos. Estos simbolizan las principales maneras de análisis e intervención en la realidad..” -TORRES JURGO en cita de LITWIN,1997 (25)-

Contenido, que desde una perspectiva político-sociológica, no es ni opresor ni emancipador en si mismo pues, para liberar, requiere expresar significados atravesados por el interés emancipatorio desde, una actitud de vigilancia ético-epistemológica, que “ interpelen las conciencias”-TAMARIT,1997(26)-, para “... mantener viva en la memoria colectiva, la lucha por la igualdad y los derechos de las personas en todas las instituciones de nuestra sociedad,-pues ello- es una de las tareas más significativas que los educadores pueden realizar. En estos tiempos de restauración conservadora –digo neoliberal-, no podemos darnos el lujo de ignorar esta misión....”. Así pues el

“ámbito de producción simbólico es un terreno en disputa” –APPLE,1997 (27)- y entonces, debemos considerarlo desde su potencialidad emancipatoria, para promoverlo, y también reproductora, para neutralizarlo.

**a- 2 -- Lo que aparece inmediatamente** cuando se les requiere a los docentes acerca de actividades que propone un docente democrático a sus alumnos, mencionan generalmente, actividades que tienen que ver con dialogo, conversación, creatividad, flexibilidad, autocrítica, también con “lo grupal”, experiencias y lúdicas, y escasamente nombran el conocimiento. Ello, interpreto, expresa intercambios desde el sentido común y sin el necesario encuadre que requiere construir conocimiento con significados seleccionados, distribuidos y jerarquizados en su enseñanza y aprendizaje, para que interpelar las conciencias. Sin embargo, cuando se requiere acerca de actividades que propone un docente autoritario a sus alumnos, hacen referencias al conocimiento explicitando verbos o expresiones que fuertemente implican tareas mediadas por contenidos. Este contraste, interpreto, significaría una **desvalorización prejuiciosa** del contenido, y posibilitaría inferir una representación de **contenido sojuzgado**

### **a – 3 - Una justificación histórico-epistemológica.**

En nuestro país, en momentos tan significativos como fueron los primeros años de recuperación de las instituciones para reeconstruir la democracia, se elaboraron prolíferos diagnósticos educativos que caracterizaban la educación como autoritaria, y sus contenidos como enciclopédicos, dogmáticos...“obsoletos” -dice AGUERRONDO.1987(28)-.

Ello produjo, por un lado, un **simbronazo positivo** que empujó a la búsqueda de nuevos saberes, pero, por otro, una **descalificación destructiva del conocimiento disponible** por los docentes hasta ese momento.. Dicha descalificación también es explicable desde la euforia democrática, que rechazaba indiscriminadamente todo lo anterior por autoritario, obscureciendo sentidos y razones posibilitadores del discernimiento de la utilidad/inutilidad, certeza/incertidumbre de aseveraciones teóricas que ameritaban relativizaciones espacio-temporal-culturales pertinentes. Este rechazo indiscriminado constituiría una **absolutización** del rechazo legítimo a algunos absolutos y universales del conocimiento positivista, hacia el conocimiento en si mismo.

Interpreto, entonces epresentación de **contenido reo**, que produciría desaliento para enseñarlo.. Y ello a pesar de que, la formación en este conocimiento, es la razón de ser de certificados de perfeccionamiento que los docentes juntan para armar sus curriculum para acceder a instituciones educativas en general, y a cátedras universitarias en particular.

Cuando a los docentes se les requiere acerca de si hay alguna relación entre conocimiento escolar y poder, la mayoría hace afirmaciones positivas. La contrastación entre las inferencias anteriores de contenido y las últimas posibilitan inferir una.representación de **contenido camaleón**

### **a – 4 - Algunas justificaciones pedagógico-didácticas**

Es pertinente, explicitar ahora que, la antes inferida descalificación, habría sido condicionada, también, por experiencias vividas, en el marco de la Transformación Curricular Entrerriana, y la implementación de la Ley Federal de Educación. ¿Cómo?

Durante la primera, por derivaciones improductivas de valiosos criterios pedagógicos como significatividad, relevancia y respeto por la diversidad cultural; y durante la segunda, por desconocer los avances ...- de la Transformación Curricular, sustituyendo y agregando contenidos al plan de estudios, desde criterios exactamente opuestos, a los esgrimidos por la Transformación Curricular Entrerriana.

La Transformación Curricular produjo una productiva actualización y sustitución de contenidos, y una rica difusión de propuestas pedagógicas para trabajarlos, a partir de valiosos criterios como los de significatividad y relevancia. Es pertinente poner sobre la mesa que la significatividad promueve tener en cuenta los conocimientos previos e intereses y necesidades de los alumnos al construir los contenidos escolares, para traducirlos a demandas pedagógicas y trabajarlos desde los contenidos curriculares Este criterio implicó e implica un doble esfuerzo enseñante y de aprendizaje si se pretende construir conocimiento a largo plazo y sobre lo que las cosas son, y no sólo sobre lo

que aparece, para discernir así la sutileza del poder que oprime y entonces tener la posibilidad de organizarse para liberarse de ello.

En plena vigencia del criterio anteriormente descrito, cuando a los docentes se les requiere acerca de los criterios con que debiera seleccionar contenidos, apelan débilmente a los conocimientos previos de los alumnos y fuertemente a motivaciones propias, espontáneas, endógenas de los alumnos-Además, cuando se les requiere que seleccionen de una lista características del docente democrático, aún cuando se proponen rasgos que involucran los contenidos, los mas elegidos son aquellos que refieren a uso de determinados recursos, a metodologías grupales, y a actividades extra curriculares .

. Se podría hipotetizar entonces, que los docentes habrían construido el productivo criterio de significatividad, **absolutizandolo** en un solo sentido –atender el interés de los alumnos: lo que los alumnos sienten, prefieren, proponen, etc -., esfumándose lo disciplinar. Representación docente entonces de **contenido-chamusca-**.

Lo mismo ocurrió con el valioso criterio de relevancia, el cual plantea la necesidad de construir el contenido escolar entramado con los contextos del alumno. Requeridos los docentes acerca de criterios de selección de los contenidos hacen referencias al contexto inmediato, a lo circundante, pero sin referencias a contenido. Ello evidenciaría una lógica que reduce el criterio de relevancia a uno de sus elementos: la cultura experiencial, lo circundante, pero en desmedro del contenido. . Es posible inferir entonces, una representación de contenido correveidile.

Siguiendo con esta lógica cuando a los docentes se les requiere acerca de si en el aula se respeta, confronta o transforma el conocimiento y la cultura del alumno, aparece un énfasis en el **respeto a la diversidad cultural** que solaparía la importancia del conocimiento elaborado que “posibilita la transculturalidad”; y la universalidad “... no en términos de violencia simbólica de un cuerpo unívoco de significados, sino en términos de equivalencia de derechos” -TODOROV -en cita de BIRGIN, DUSCHATSKY Y DUSSEL,1998 (29)-, lo cual, interpreto previene del aislamiento.

Noción entonces de respeto a la diversidad cultural que posibilitaría suponer, un bloqueo en el docente, para la concreción de la confrontación, deconstrucción y transformación de la cultura de los alumnos -generalmente cargados de hegemonía-, necesarias para concretar el universalismo que hace posible la transculturalidad, que protege del encierro que excluye. Interpreto, ello constituye una representación de **contenido alienante** .La misma desconsideraría lo que HUXLEYen cita de HABERMAS, 1984 (30) plantea tan brillantemente “... Saber es poder, la aparente paradoja es que los científicos y tecnólogos, en virtud del saber que tienen sobre lo que sucede en ese mundo sin vida de las abstracciones e inferencias, han llegado a adquirir el inmenso y creciente poder, para dirigir y cambiar el mundo en el que los hombres tienen el privilegio-los que hacen uso de esas abstracciones e inferencias- y sufren la condena –los que rechazan las abstracciones e inferencias- de vivir...” Representación del contenido entonces, que tampoco se haría cargo de que: “...Transmitir conocimiento es potencialmente otorgar un poder social... paradójicamente –yo digo: sospechosamente- poder no reconocido en la vida cotidiana de la escuela...” SOUTO (31) constituiría una representación de contenido **-prisonizante-**.

Durante la implementación de la Ley Federal de Educación, las Asignaturas se plantearon en Espacios Curriculares por Areas, exigiéndose a los docentes, evaluaciones desde esta dimensión y. ello, sin la disponibilidad de instancias de trabajo para hacerlo. Así el docente se vió forzado a promediar una nota con las otras Asignaturas, para el Area, lo que posibilita inferir una representación de **contenido violado**.

En el Polimodal, la distribución de contenidos, descuidó la formación general. El reordenamiento y transformación de contenidos que privilegia lo tecnológico, en desmedro de la formación en las ciencias, constituiría un **desguase** de los mismos, porque se saca lo más importante, el motor generador de la tecnología que es la ciencia, y lo que queda, es lo que caduca, lo que se oxida; porque el aprendizaje de lo tecnológico, al margen de la ciencia que lo fundamenta, al poco tiempo pierde vigencia y desaparece. Desguase que posibilitaría y dialécticamente sería posibilitado, por una representación de contenido **saldo-retazo**. **Saldo**, porque lo que se toma, es lo último del proceso de conocimiento, que es su derivación tecnológica; y **retazo**, porque lo que se integra a los contenidos curriculares, es insignificante en su utilidad, pues sólo sirve para plantear soluciones

parches a la realidad; porque sin la disposición del motor, no se puede diseñar, ni crear, ni hacer nada nuevo según necesidades y recursos disponibles.

## **V- b –La disciplina y las normas¿represoras o humanizadoras?**

“ Aprender ociosamente, es poco mejor que aprender la ociosidad.... El trabajo es tan necesario para la salud del cuerpo como lo es el alimento para su subsistencia, pues los dolores que un hombre se evita gracias a la ociosidad, los encontrará en la enfermedad....” MARX en FERNÁNDEZ ENGUITA: (32)

### **b-1 - Algunas “verdades prohibidas”.**

Si entendemos con GRAMSCI,1984 (33) que “la educación es una lucha contra los instintos ligados a las funciones biológicas... una lucha contra la naturaleza para dominarla y crear al hombre actual”; y con SOUTO (34), que educar es trabajar para el dominio “del principio del placer por el de realidad.... como supremacía de la razón por sobre el impulso...” ; la enseñanza y el aprendizaje, deben tender a la predominancia del principio de realidad, que se logra, en su complitud con la sublimación de las pulsiones. Sublimación que FREUD,1976 (35) explica “es un rasgo particularmente destacado del desarrollo cultural” porque “la cultura se edifica sobre la renuncia de lo pulsional... en la no satisfacción de poderosas pulsiones”, y si además entendemos con FERNÁNDEZ, 1996 (36) que la “formación supone una tensión irreductible entre ....socializarse-quedar salvaje...., violentar o no....”; en este marco, la disciplina es indispensable como “control minucioso de las operaciones del cuerpo que garantiza la sujeción constante de sus fuerzas”, pero – yo planteo- no “para imponerles una relación docilidad-utilidad”,FOUCAULT,1992 (37), sino para un logro y aumento del autocontrol de cada cual, sobre su propio cuerpo, a los efectos de ponerlo a disposición de la justicia.

Estas ideas se fortalecen si entendemos la socialización como proceso -” violento y forzado..” en el cual, al púber o adolescente.”.. le es impuesta la forma del individuo social...” –CASTORIADIS, 1988 (38)-y en el cual “Instituir implica la normatividad” -LEGENDERE en cita de DUSSEL Y CARUSO.1999 (39)-, sin cuya vivencia y asunción es imposible concebir la humanización y la cultura, porque “... El criterio más válido para reconocer las actitudes sociales” -es- “la presencia o la ausencia de la regla en los comportamientos sustraídos a las determinaciones instintivas ;.... antes de ella, la cultura aún no existe, con ella, la naturaleza deja de existir en el hombre como reino soberano....”. STRAUSS (40)

Ello posibilitarían interpretar, en estos momentos históricos de “liquidez”, sensibilidad, individualismo, irreflexión..., la necesidad de una norma que proponga un sentido emancipatorio, que temple la voluntad, posibilitando dialecticamente un razonamiento sutil y profundo –porque la sujeción de lo pulsional y el desarrollo simbólico son procesos dialécticos en el marco de interpretaciones psicoanalíticas-, para cambiar las condiciones que impiden una vida justa y feliz.

Así, el propio control de los impulsos vitales es estructurante de la personalidad y le permite al hombre superar su primera esclavitud : la de su propia energía; y para ello, la norma o la ley son elementos de sujeción para intercambiar y convivir con otros Además entiendo que el autocontrol es producto de un aprendizaje decrecientemente heterónomo y crecientemente autónomo, y ello es posible a partir de “enmarcamientos” legitimados en valores emancipatorios que no pueden prescindir de la norma. Aún en marcos teóricos desinstitucionalizantes, en los cuales la subjetividad se constituye en la fluidez y la existencia se configura sólo en el pensar y la experiencia de “encuentros” y “situaciones”- como plantea LEWKOWITZ,2004(41)-, la ley aparece como el elemento que puede dar suficiencia a la posibilidad de pensar y tener experiencia para existir en la fluidez: “... Sin ley no hay experiencia Si deseamos que haya ley en una situación será preciso instaurarla. Caso contrario no contamos con la posibilidad de pensamiento y de experiencia...” -como plantea el autor-

### **b-2-Lo que aparece inmediatamente.**

Cuando los docentes se refieren a educación autoritaria , mayoritariamente connotan

exigencia de disciplina utilizando insistentemente el verbo “imponer”, sus derivados o expresiones que lo connotan y, notoriamente, haciendo referencia **a contenidos. Ello** también aparece cuando los docentes expresan actividades que propone un docente autoritario. Podría interpretarse una noción de disciplina entendida como sometimiento y control psíquico ejercido a través de imposición de exigencias en función de intereses ajenos al sujeto sobre quien se ejerce la imposición. Representación de **disciplina** entonces **castrense**.

Estos mismos docentes, enunciando tres situaciones o hechos no deseables que se dan en la escuela, se remiten insistentemente a una desorganización que fuertemente denota o connota falta de disciplina; pero cuando se refieren a las características de los alumnos que facilitan el aprendizaje, o al aprendizaje mismo, refieren rasgos que la implican tales como constancia, esfuerzo, dedicación, etc; A partir de este contraste podría interpretarse la existencia de una noción de disciplina que dejaría de ser denostada y se hace necesaria, según la ocasión. Representación entonces de **disciplina gatopardista**.

### **b-3 Hagamos un poco de historia**

En la euforia vivida durante la recuperación de formas representativas de gobierno, los cursos de capacitación y pasillos escolares se llenaron de productivos criterios pedagógicos que impulsaban la flexibilización de normas y disciplina autoritarias. Sin embargo hoy, después de veinte años de convivencia con estos discursos, es posible interpretar que dichos criterios fueron aprendidos desde una simpleza y tendencia afectiva, que habría bloqueado el discernimiento acerca de qué disciplina se debiera desterrar y cuál cultivar. Ello habría producido un tipo de **absolutización** con respecto a lo castrense de las normas, dando lugar a una desconsideración de la naturaleza formativa de las mismas, y produciendo un vacío de enmarcamento posibilitador de la pérdida del poder docente para cumplir con la demanda social, todavía presente, de socializar a los niños y jóvenes, y lo cual explicaría desbordes escolares de los que los docentes dan cuenta.

Así se habría ido construyendo una noción de disciplina que, por los efectos que produciría, sería una **disciplina cretina**

Cuando los docentes describen la escuela, y también cuando expresan situaciones que los hacen sufrir, se denota o connota la falta de disciplina predominante. Representaciones entonces de disciplina que, por el sufrimiento que ocasiona, es **malvada**.

### **b-4-Verdades prohibidas.**

Cuando los docentes se refieren a educación democrática, sólo uno implica la disciplina. Sin embargo ella es connotada y denotada cuando se refieren a educación autoritaria. El silencio en el primer caso y la explicitación en el segundo, haría posible interpretar, la ausencia de razones y sentidos productivos de disciplina. ¿Cuáles? Aquellos referidos por PIAGET,1979(42) -a propósito de la constitución del sentimiento moral y la voluntad-a partir de la tensión entre una “tendencia inferior” -entiéndase impulso vital, que inicialmente es más fuerte - y una “tendencia superior” -entiéndase mandato cultural que se expresa en exigencias de normas-, inicialmente más débil y que es progresivamente apropiado y debe triunfar para que el sujeto logre la autonomía moral-. Proceso que implica la inscripción de mandatos culturales en el superyo y que produce , “medianas frustraciones”, para que, posteriormente, el yo pueda , por propia decisión, concretar el mandato cultural-integrando aportes de PIAGET y FREUD-.Tensión y lucha, sin los cuales es impensable “un pasaje del sentido esencialmente solipsista.... referido todo a sí mismo...que rompa...la simple regulación biológica...” y “ el cerco de información...dentro del cual está cualquier otro ser vivo...” -CASTORIADIS,1988 (43). Para “...establecer en la conciencia, el concepto del otro generalizado” -BERGER Y LUCKMAN,1979 (44)- y lograr así el “pasaje de la naturaleza a la cultura”-STRAUSS(45)-. Proceso cruento y exigente éste, que posibilita al hombre, librarse de su primera esclavitud, que es la de los instintos. “...La mónada psíquica no podría sobrevivir un instante si no sufriera su socialización violenta y forzada....La psique ... no puede manifestarse si no le es impuesta la forma del individuo social....La vida del sujeto humano es posible por obra de la fabricación social del individuo y por obra de la institución social...” -CASTORIADIS,1988 (46)-. Entonces es necesaria la presencia del “otro”-en este caso del docente-, para imponer -y

exigir- la forma del individuo social. Imposición –exigencia- inicial y decrecientemente heterónomo y crecientemente autónomo, legitimado en el valor de la emancipación a partir de lo que MARCUSE denomina “represión necesaria”, en cita de GIROUX, 1997 (47), porque como dice GRAMSCI, 1992 (48) “La disciplina no anula la personalidad en sentido orgánico, sino que limita tan sólo el arbitrio y la impulsividad irresponsable...”. Y en la escuela esta disciplina podría enseñarse a partir de exigir “enmarcamientos con reglas del orden social y discursivo” BERSTEIN, 1998 (49). para la sujeción del impulso vital -al que Anna FREUD agrega la agresión-, que se encomienda a la educación. ¿Para qué? Para que, finalmente, el adolescente decida autónomamente dirigir sus energías hacia actividades valiosas.

Y el logro de ello, en momentos históricos de cultura sensitiva, light y facilista, requeriría –por parte de quien educa-, una fortaleza, firmeza y consistencia en la exigencia de normas, de la que los docentes no pueden dar cuenta. Puede interpretarse un rechazo indiscriminado a la disciplina con desconocimiento de todos los aportes antes mencionados. Infiero representación entonces de disciplina **prejuiciosa**.

Si tenemos en cuenta las inferencias previas, y consideramos que cuando los docentes se refieren al tipo de relación que un docente debe tener con los alumnos para formar sujetos democráticos, más de la mitad connota relación sin enmarcamiento, se puede inferir una noción que estaría inhibiendo la enseñanza del auto control necesario, para comprender la realidad por lo que es y organizarse para luchar en consecuencia, Por todo ello podría inferirse ahora una representación de **disciplina esclavizante**.

## **VI- CONCLUSIÓN:**

¿Quién se beneficia y quién se perjudica con estas representaciones ?

Ni los docentes ni los estudiantes pues dichas representaciones constituyen un condicionante subjetivo de la enseñanza, que condiciona objetivamente los injustos pobres aprendizajes y climas violentos escolares., sino quienes lucran con la violencia e ignorancia juvenil. Así, el entramado de representaciones que identifiqué como ideología de docentes, es el capitalismo descarnado de un neoliberalismo excluyente, hecho carne, en representaciones docentes colaborando entonces a la formación de sujetos desterrorizados, ahistóricos que poco podrían hacer por su emancipación. En otros términos, es la lógica del opresor instalada en el oprimido, pero que puesta a disposición de éstos, se diluye porque “... si llegáramos a saber demasiado , a perforar el verdadero funcionamiento de la realidad social, esta realidad se disolvería...” RETHEL en cita de ZIZEK, 2003 (50)

Reconstrucción y crítica ideológica que posibilita la aprehensión de la funcionalidad de esta ideología con la dominación, pero también, hace emerger, y esto es lo más importante, un referente ético-teórico emancipatorio para educación

. Y la esperanza de su concreción radica, en el deseo de los docentes, de que los alumnos aprendan, y en la frustración que les produce cuando no lo logran, porque ello da cuenta de su predisposición positiva hacia la tarea, Entonces, trabajar representaciones como las comunicadas aquí, para que “perforen el verdadero funcionamiento de la realidad” educativa planteada, posibilitaría su disolución y la de los pobres aprendizajes y climas escolares violentos que ellas promueven, para intentar una profundización de la democracia en educación.

## **Vii-BIBLIOGRAFÍA**

1-BAUMAN, Zygmunt, “Modernidad líquida”, Ed. Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., Buenos Aires , 2002.

2-THAYER, “El Posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado”, Paidós, Barcelona, 1991.

3-BAUMAN, Ob.Cit

- 4-BERSTEIN,Serge,"Los regímenes políticos del siglo XX, Ed. Ariel, Barcelona,1996..
- 5- ZIZEK,Slavoj,"El sublime objeto de la ideología", Ed Sigloo XXI, Argentina, 2003,.
- 6-ZIZEK, Ob.Cit.
- 7- BOURDIEU," El sentido práctico" Ed. TAURUS HUMANIDADES, ESPAÑA, 1991, Bs.As, 1985
- 8-HABERMAS:, "Conocimiento e interés", Ed. TAURUS , Bs. As.,1990 –.
- 9-GRUNDY," Producto o praxis del curriculum", Ed. MORATA, MADRID , 1987.
- 10-FREIRE, Pablo, "La educación como práctica de la libertad" 32ª. Edición , Ed SIGLO XXI , Bs.As.,1985.
- 11-GIROUX, Henry,:"Teoría y resistencia en educación" Ed. SIGLO VEINTIUNO, Méjico, 1997.
- 12-ZEMELMAN, "Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento", Ed. CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS "EL COLEGIO",Méjico,1996 .
- 13-FOUCAULT, "La microfísica del poder", Ed. PIQUETA - 2da. EDICIÓN -, Madrid, 1979
- 14-KEMMIS Y McTAGGART, "Cómo planificar la investigación-acción" Ed. LEARTES - 1RA. EDICIÓN, Barcelona ,1988.
- 15-GIROUX . Ob.Cit.
- 16-FREUD, "Conferencia XIII - Introducción al psicoanálisis", T. XV , Ed. AMARRORTU, Bs. As..
- 17-CASTORIADIS, "Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto", Ed. GEDISA, Barcelona,1988 .
- 18-TAMARIT, "Escuela crítica y formación docente", Ed. MIÑO Y DAVILA, Bs.As., 1997 .
- 19,TAMARIT, "Educar al soberano", Ed. MIÑO Y DAVILA , Bs.As.,1997.
- 20-REIGADAS, Cristina, "Globalización: entre la indiferencia y la utopía de la justicia", Ctro. De Investigación de la U.B.A. Mimeo
- 21-ZEMELMAN, "Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento", Ed. CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS "EL COLEGIO", Méjico,1996
- 22-POPKEWITZ. Thomas, "Paradigmas e ideología en investigación educativa", Ed. MANDADORI , Madrid, 1988.
- 23- ZEMELMAN , Ob.Cit.
- 24-LITWIN,"Las configuraciones didácticas.Una nueva agenda para la enseñanza superior.Ed. PAIDOS, Bs. As.,1997.
- 25- LITWIN Ob.Cit.



- 26-TAMARIT,"Escuela crítica y formación docente", Ed. MIÑO Y DAVILA, Bs.As, 1997.
- 27-APPLE, Michael,"Teoría crítica y educación",Ed. MIÑO Y DÁVILA, Bs.As., ARGENTINA, 1997.
- 28- AGGUERONDO, "Re-visión de la escuela actual", Ed. CEAL, Bs. As., 1987 .
- 29-BIRGIN, DUSCHATZKY Y DUSSEL: "Las instituciones de formación docente frente a la reforma. Estrategias y configuraciones de la identidad" REVISTA PROPUESTA EDUCATIVA,AÑO 9, N° 19, Bss. As., 1998.
- 30-HABERMAS, "Ciencia y técnica como ideología", Ed. TECNOS, MADRID,1984.
- 31-SOUTO, Marta: "Hacia una didáctica de lo grupal, Ed. AVILA, Bs.As.
- 32- FERNANDEZ ENGUITA,"Trabajo, escuela e ideología", Ed. AKAL, MADRID.
- 33-GRAMSCI,"Los intelectuales y la organización de la cultura" - Ed. NUEVA VISIÓN - Bs. As. 1984
- 34-SOUTO Ob.Cit.
- 35- FREUD: "El malestar en la cultura" - Ed. AMARRORTU - Bs. As. - 1976 -
- 36-FERNANDEZ, Lidia,"El análisis institucional en los espacios educativos" en Revista Praxis Educativa del I.C.E.I.I. AñoII, N° 2,Ed. Calle Cero, Bs.As., 1996
- 37-FOUCAULT,: "Vigilar y castigar", Ed. SIGLO XXI, Bs. As.,1992.
- 38-CASTORIADIS, "Los dominios del hombre:las encrucijadas del laberinto" . Edd. GEDISA - Barcelona - 1988 -
- 39-CARUSO Y DUSSEL CARUSO Y DUSSEL: "La invención en el aula" Una genealogía de la forma de enseñar. Ed. SANTILLANA – Bs.As. 1999- (Idem 104)
- 40- LEVI STRAUSS,"Las estructuras elementales del parentesco"
- 41- LEWKOWICZ,"Pensar sin Estado" La subjetividad en la era de la fluidez, Ed. PAIDOS,Bs. As.,1ra. Edición 2004
- 42-PIAGET, Jean, "Seis estudios de psicología", Ed. SEIX BARRAL, Barcelona, 1979.
- 43-CASTORIADIS Ob.Cit.
- 44-BERGER Y LUKMAN: "La construcción social de la realidad" Ed. AMARRORTU - Bs.As. – 1979-
- 45-LEVI STRAUSS. "Las estructuras elementales del parentesco"
- 46-CASTORIADIS Ob. Cit.
- 47-GIROUX, Ob.Cit.
- 48-GRAMSCI,"La alternativa pedagógica"Ed. FONTAMARA 47, BARCELONA,1992.
- 49-BERSTEIN,"Pedagogía, control simbólico e identidad",Ed. MORATA, Madrid,1998
- 50-ZIZEK,Ob.cit

# **La Formación Ciudadana desde el punto de vista de niñas y niños.**

*Diana Esperanza Carmona González*  
dianaecarmonag@gmail.com  
*Carlos Valerio Echavarría Grajales*  
Universidad de la Salle  
cechavarria@unisalle.edu.co  
carlosv734@hotmail.com  
Bogotá, Colombia

## **1. Introducción**

Esta presentación se derivó de la investigación “La formación ciudadana de niñas y niños del municipio de Marquetalia, Caldas, Colombia”, cuyo propósito fue describir y comprender las concepciones que las niñas y los niños tenían con respecto a la formación ciudadana y al ser ciudadano. Se trató de una investigación descriptiva en la que se utilizaron como técnicas centrales las entrevistas, la discusión de situaciones y la conversación informal e intencionada sobre temas relacionados con la ciudadanía, sus concepciones y posibles vínculos con la formación ciudadana. Para efectos de esta presentación nos centraremos en algunos planteamientos teóricos acerca de la ciudadanía y la formación ciudadana y los resultados centrales del estudio.

La manera como se entiende la formación ciudadana, según las diversas fuentes consultadas, atiende a cuatro campos de reflexión. El primero de ellos refiere la formación ciudadana en el marco de una cultura política; entendida esta última como los modelos culturales que están implícitas en las concepciones y prácticas políticas de los sujetos; esto es las creencias, ideales, normas y tradiciones que le dan sentido y significado a la vida política. De acuerdo con López de la Roche (2001) desde mediados de los 80 en América Latina algunos intelectuales empezaron a usar ampliamente la noción de cultura política, la cual estuvo relacionada, en primer lugar, con el fenómeno de la transición de las dictaduras del cono sur a la democracia, concretamente en las reflexiones que desarrollan algunos analistas políticos sobre el apoyo que distintos sectores sociales, entre ellos las clases medias, prestaron a los regímenes autoritarios. El interés por los aspectos relacionados con la cultura política, según el autor, se ligaba al mismo tiempo al reconocimiento de la importancia de los factores culturales, particularmente los relacionados con la subjetividad de los actores políticos y sociales, en la consolidación de la recién democracia. En la década de los 90, continúa López de la Roche, la crisis de los partidos y de las ideologías partidistas, así como la crisis de los modelos homogéneos de ciudadanía, tiene lugar un progresivo descubrimiento de nuevas identidades socio-culturales que no están dispuestas a subsumirse en ningún macro-sujeto de la emancipación y reclaman el reconocimiento de su autonomía y especificidad grupal. Otro aspecto que ha estimulado el interés por los problemas de la cultura política, afirma el autor, es el reconocimiento de que con el desplazamiento del eje articulador de la vida social del Estado al Mercado estimulado por las políticas neoliberales y con la reducción de la inversión pública en política social, el modelo de integración social de nuestras sociedades habría perdido un cierto equilibrio existente en los modelos clásicos de integración, entre integración social vía políticas sociales e integración simbólica, hoy día desbalanceada a favor de un modelo donde la integración estaría privilegiando los recursos culturales y simbólicos en perjuicio de las instancias de integración material y social (López de la Roche, 2001 pp. 29-31). Herrera & Pinilla (2001) manifiestan que la noción de cultura política tiene una especial cercanía con la ciencia política y la sociología funcionalista de los años 60 y 70 en Europa; plantean que con este concepto, en principio se pretendió explicar el proceso histórico político de los países de Europa occidental, tendiente a la consolidación de un sistema democrático que pusiese orden a la sociedad después de la segunda guerra mundial y los inicios de la guerra fría; finalmente afirman que una de las referencias de obligatoria consulta es la propuesta de Gabriel

Almond, quien, según los autores, asocia el concepto de cultura política con el de cultura cívica, comprendiendo esta última como un estadio de evolución de la categoría de participación en los países de Europa occidental, dando origen a la constitución de un modelo específico de democracia. Sobre la base de estos planteamientos, el concepto de cultura política se utilizó, de acuerdo con Herrera & Pinilla, para verificar el grado de legitimidad y eficiencia de la democracia participativa, teniendo en cuenta tres dimensiones: cognitiva (conocimientos y creencias con respecto al modelo político), afectiva (sentimientos de aceptación, rechazo frente a los componentes del modelo político) y evaluativo (valoración sobre el funcionamiento de la democracia). Junto a esta visión de la ciencia política y de la sociología funcionalista, según los autores, aparecen otros aportes provenientes de la historia y, más recientemente, de la antropología cultural y de la comunicación. Desde la disciplina histórica la noción de cultura política refiere categorías tales como identidad colectiva y conciencia de clase. Los estudios históricos se han orientado bajo el presupuesto de que las representaciones que hacen los sujetos del sistema político y social están en estrecha relación con la situación social y económica en la que se encuentran. Con los aportes de la antropología y la disciplina histórica, cobra relevancia la reflexión sobre la consolidación de las identidades nacionales, las cuales han estado circunscritas a un ideario político basado en ideal de cultura democrática (Herrera & Pinilla, 2001, pp. 59-64). Bajo los presupuestos anteriormente descritos, la formación ciudadana contribuye a que los sujetos adquieran una cultura política; lo cual implicaría, según Herrera, Pinilla, Infante & Díaz (2005), una construcción de la ciudadanía en la que se parte de los ciudadanos reales, habitantes de un mundo cotidiano y no del ideal de los ciudadanos cívicos. En los procesos de formación ciudadana, de acuerdo con los autores, se reconocen las particularidades sociales, políticas y culturales de los grupos y sujetos. De esta forma, la cultura política está vinculada con la negociación cultural que tiene lugar entre los sujetos que interactúan en los variados escenarios educativos (Herrera, Pinilla, Infante & Díaz, 2005, pp. 55-56).

El segundo lugar de reflexión de la formación ciudadana se relaciona con los de la psicología y la sociología sobre los elementos constitutivos de los procesos de socialización política y subjetividad política. Al respecto, la socialización política tiene por propósito vincular los sujetos al “pacto social”, lo cual implica que sea un proceso en el que se adopte una postura negociadora de las reglas de convivencia, las concepciones y las actitudes políticas que determinados grupos asumen como legítimas (Rodríguez 1989). De acuerdo con el autor los procesos de socialización política privilegian la participación activa de todos los sujetos en la construcción de las condiciones y los procedimientos requeridos para la configuración de una sociedad democrática, plural e incluyente. Se trata de un proceso en el que los sujetos construyen actitudes, valores y comportamientos políticos al mismo tiempo que aprenden a tener en cuenta elementos sociales y situacionales en sus acciones; esto es capacidad y voluntad para participar y expresar sus propias necesidades, responsabilidad social para asumir las consecuencias de sus decisiones, capacidad para comunicarse y construir condiciones de tolerancia política y asunción de la diversidad (Rodríguez 1989). El concepto de “socialización política” se refiere a un aspecto específico del proceso de socialización, en el cual se ponen en juego contenidos relacionados con la organización, la administración y la gestión de las cuestiones sociales, así como también, con la adquisición de normas, valores, actitudes y conductas aceptadas y/o practicadas por el sistema (sociopolítico) existente. (Sigel 1970, citado en Seoane & Rodríguez 1988). Contrario a los planteamientos de Herrera & Pinilla, para Seoane el proceso de socialización política se desarrolla en una cultura y una sociedad específica, en las que se evidencia prácticas, valores, representaciones y, al mismo tiempo, modos de interacción entre las personas; así como formas de comunicación en la que están implicados los sujetos y los escenarios sociales particulares. Dentro del proceso de socialización política es necesario que se reconozca el rol de los agentes socializadores en la adquisición de saberes, actitudes, valores y conciencia moral y política exigida por la convivencia social, en términos de que cada sujeto reconozca sus obligaciones y derechos, así como su nivel de participación y responsabilidad en los procesos políticos que se vivencien en su medio (Greenstein 1995, citado por Seoane y Rodríguez, 1998). La formación ciudadana vista desde la perspectiva de la socialización política enfatiza en el desarrollo de procesos de interacción en los que los sujetos se vinculen socialmente y desarrollen actitudes,

valores y principios normativos propios de la democracia, el reconocimiento de la diversidad e interacciones democráticas.

La tercera, refiere la formación ciudadana desde los planteamientos del Ministerio de Educación Nacional; quien, según Echavarría 2007, piensa la formación ciudadana desde los estándares básicos de competencias ciudadanas. Desde esta perspectiva, se enfatiza sobre el desarrollo humano integral de los sujetos, el cual incluye el desarrollo de conocimientos ciudadanos, de competencias comunicativas (necesarias para establecer un diálogo constructivo con las otras personas), de competencias cognitivas (requeridas para la realización de procesos mentales importantes para el ejercicio de la ciudadanía), de competencias emocionales (importantes en la repuesta constructiva ante las situaciones de emoción) y de competencia integradora (a partir de la cual se articulan en la acción misma todas las demás competencias). Las grandes metas a las cuales pretende responder los estándares básicos de competencias ciudadanas, adicional al desarrollo de conocimientos y competencias es aportar a la construcción de la convivencia y la paz, a la promoción de la participación y la responsabilidad democrática y la promoción de la pluralidad, la identidad y la valoración de las diferencias humanas. Dichas metas se orientan hacia la construcción de espacios democráticos y pacíficos, la formación transversal a todas las áreas, la existencia de espacios específicos para el aprendizaje y la práctica de ciertas competencias ciudadanas y la importancia de la evaluación rigurosa (Echavarría 2008).

La cuarta, analiza la formación ciudadana desde los referentes ético-morales. Al respecto, se asume que el fortalecimiento de sociedades plurales y democráticas es una necesidad mundial que debe ser atendida por la educación. En tal sentido, la educación moral, según Martínez (1995) es una necesidad educativa que debe ser implantada en ámbitos pedagógicos como la institución escolar; es la necesidad de apreciar y profundizar la vida en la democracia y las posibilidades que ésta ofrece, tanto en sus versiones político-institucionales como en sus manifestaciones interpersonales. Tallote (2006) analiza la relación educación ciudadana, ética moral a partir de la educación en valores, en cuyo propósito está reformular las condiciones del vínculo social y cívico en la impronta que diseña la globalización. Por su parte, Guyot (2006) afirma que el pensamiento complejo y la hermenéutica del sujeto crean condiciones de posibilidad y proponen caminos para la acción sobre sí mismo y el mundo, caminos en los cuales la educación en valores se entretrejería en las tramas ontológicas, éticas y políticas y sociales en las que se constituirían otras formas de subjetividad en la tensión renovada de la realidad y la utopía. Finalmente, Vasco, Echavarría & Quintero (2006) plantean que el problema de la moral tiene una relevancia indiscutible en el foro de la vida política y en la constitución y el ejercicio de la ciudadanía (Echavarría 2008).

En cuanto a las investigaciones realizadas en este campo, a manera de síntesis, se puede inferir, según los documentos analizados, que estas responden a dos tipos de intereses. La formación ciudadana de niñas y niños y los mecanismos de participación escolar. Los estudios referenciados en esta categoría enfatizan en la formación de actitudes y valores democráticos, así como en los mecanismos escolares facilitadores de la participación y la vinculación de los sujetos en la toma de decisiones (Castillo 2003, Echavarría, Alvarado & Otros, 2006). Adicionalmente, orientan sus indagaciones al conocimiento de los marcos de representación simbólica de la ciudadanía y las prácticas políticas (Vargas, Echavarría & Otros 2007; Vega & García 2005; Restrepo 2007). La segunda categoría investiga la formación ciudadana desde el desarrollo de virtudes y valores morales y políticos. Estos estudios indagan por los implícitos ético-morales y políticos del ejercicio ciudadano y de la responsabilidad moral que los ciudadanos tienen con respecto a los otros ciudadanos (Echavarría 2003; Vasco, Alvarado, Echavarría y Botero 2007; Vargas, Echavarría & Otros 2007; Vasco & Quintero 2007; Echavarría & Vasco, 2009 y Echavarría, Restrepo & Otros, 2009; Echavarría 2008/2009).

## **Resultados**

Reconociendo las limitaciones que tiene este tipo de estudio cualitativo, en cuanto sus resultados no pueden ser generalizables estadísticamente, a continuación describimos los principales resultados y conclusiones.

Para las niñas y los niños la formación ciudadana, en primera instancia, deberá estar relacionada con conocimientos, desarrollo de actitudes y promoción y preservación de virtudes públicas. Responder a las preguntas ¿en qué consiste la vida pública? ¿Cómo se eligen a nuestros gobernantes? ¿Quién gobierna y para quiénes gobierna? ¿Cuáles son los propósitos de una institucionalidad pública? ¿Cuáles deberán ser las responsabilidades de los funcionarios públicos?, entre otras, constituyen elementos centrales de la formación ciudadana de niñas y niños en edades escolares: "...es aprender a ser mejores ciudadanos, a saber qué es ser un ciudadano y cómo es un ciudadano y ayudar a los otros", "Las personas implicadas en la formación ciudadana son el alcalde, profesores, familiares y vecinos, el padre, la alcaldesita, el exalcalde, la primera dama", "nuestra comunidad muestra un gran apoyo, es una sociedad, aquí siempre nos ayudamos, nos respetamos, aquí en Marquetalia todos somos pacíficos, una sociedad donde todos vivimos en paz y solidaridad."

Una intencionalidad central de la formación ciudadana es el desarrollo de actitudes y virtudes ciudadanas, especialmente aquellas que están vinculadas con el reconocimiento de los otros ciudadanos como integrantes de una misma ciudad, como pertenecientes a un mismo país y, por consiguiente con los mismos derechos y deberes: "es formar una ciudad mejor (...) hablamos de derechos y deberes de los niños y muchas cosas más", "es un centro de apoyo donde nos ayudan a tener una familia a tener un nombre propio, a dejar los vicios, también nos ayudan a estudiar, a tener una educación apropiada."

Las virtudes que debe desarrollar un proceso de formación ciudadana, de acuerdo con los testimonios de las niñas y los niños, es principalmente la amistad, la solidaridad y el amor por las personas más necesitadas y vulnerables: "es compartir la amistad y divertirnos con los que amamos y queremos", "es aprender ayudar a los otros", "es aprender a ser mejores ciudadanos", "es compartir con los niños en los juegos cuando estén tristes, ayudar a las personas con su amistad y a los padres con su tareas en la casa y en el trabajo", "es cariñoso, amable, respetuoso, calidoso, amoroso solidario, ayuda a las personas, es una buena persona."

La formación ciudadana también deberá enfatizar en la responsabilidad que todos los ciudadanos tienen con el país y con los otros ciudadanos. Así, la responsabilidad tiene distintas expresiones. Una de ellas, se refiere a las tareas escolares y familiares que los maestros y padres de familia les asignan. Frente a este tipo de responsabilidades las actitudes propuestas por las niñas y los niños son de obediencia, amor y de respeto por los que los adultos les solicitan: "Las responsabilidades que tiene Antonio como ciudadano con los padres es respetarlos y darles todo nuestro amor así como ellos nos dieron todo su cariño y nos cuidaron (...) es hora que nosotros también los debemos cuidar y a los amigos, primas, hermanos debemos cuidarlos, respetarlos y darles nuestro mejor amor nuestra mejor risa nuestra mejor sabiduría", "debemos cumplir con todo lo que los profesores nos digan en especial las tareas, todo excepto lo que sea malo lo que ya pase de las normas de convivencia, toca hacer todo excepto las cosas que no son buenas."

La segunda expresión de responsabilidad se puede ejemplificar en acciones de cuidado y protección por aquellas personas que son vulnerables y requieren de la ayuda y el apoyo de los otros ciudadanos: "ser buena ciudadana, ayudar, apoyar a la gente necesitada", "(...) si a Susana la ciudadana le dice un vecino cuídeme la casa si me hace el favor, o cuídeme estos niños, Susana debe hacer esa responsabilidad que le han dado a Susana", "Debemos dar el turno a ancianos o gente aporreada", "uno debe ser solidario no siendo racista y ayudando a la gente necesitada que lo necesita más que nosotros."

De igual manera, la formación ciudadana deberá promover la participación de todas las personas en los asuntos públicos, lo cual contribuiría al fortalecimiento de las instituciones públicas, la construcción democrática de las normas y la concertación de aquellas necesidades de los ciudadanos de una comunidad que deben ser atendidas por las instituciones y los gobernantes: “el voto es donde uno puede votar libremente por la persona que uno quiera y por la que uno sabe o uno cree que va a ganar esa persona” “uno a través del voto puede elegir a la persona, por decir uno puede elegir alcalde, uno elige al alcalde o al presidente, o a la vicepresidenta a través del voto.” “...tiene derecho a: saltar, divertir, (...) a la educación, al respeto, a un nombre, a la vida, a tener una familia, a tener educación gratuita y respetuosa, derecho a amar, a cuidar su alimentación y cuidar su cuerpo”, “... tiene derecho a jugar y a la vida y derecho a tener una familia y derecho a una educación y a tener salud y a unos amigos y de una familia adecuada”, “... tiene derecho a: la alimentación, a la buena conducta, al alcantarillado y a una vida sana y a estudiar y a tener una familia”, “(...) Llamar al 106, a la policía, a los soldados, a la ambulancia y a la alcaldía”, “(...) llamar a la línea que es gratuita y es línea de todos los niños del mundo 106, también si se nos violan nuestros derechos podemos pedir ayuda a la policía y al ejército o los bomberos o la defensa civil o la ambulancia.”

La formación ciudadana también deberá enseñar sobre la convivencia entre ciudadanos y sobre la búsqueda conjunta de estrategias de diálogo y concertación para la resolución de los conflictos: “Susana resuelve los problemas dialogando y si de pronto está loca, psicológicamente”, “resuelve sus problemas con ayuda de sus padres, policía-profesores, amigos, en la línea amiga 106- conversando” “(...) dialogando con su familia con su sicóloga con sus compañeros con su maestra”, “... perdonando, llorando, etc.”, “Antonio resuelve sus problemas hablando con la persona que tiene el problema y si Antonio quiere que se acabe el problema y el otro también para que vuelvan a ser amigos”

Un propósito adicional de la formación ciudadana es enseñar acerca de la igualdad de derechos, la inclusión de la diferencia y el trato respeto por aquellos que piensan distinto a mí. De ahí la importancia de las instituciones pública: “son importantes porque allí no discriminan a nadie y lo aceptan como es.” “Sin el Instituto Juan XXIII no tendríamos educación, Sin el Hospital cuando estamos enfermos no podríamos tener atención. Sin la Alcaldía no podríamos presentar nuestros problemas para que nos los solucionen, Sin la Iglesia no podríamos ir a darle gracias a Dios por todo lo que nos da. Sin la Normal no podríamos tener educación para los que quieran ser profesores. Sin la Policía no podríamos estar tan tranquilos porque ellos nos vigilan. Sin la Cruz Roja cuando hacen eventos si alguien sale herido ellos no podrían estar allí para ayudar.” Sobre este mismo aspecto de la institucionalidad, las niñas y los niños están de acuerdo en que éstas deben ser fortalecidas para que todos los ciudadanos crean en ellas y acudan a sus servicios: “los ciudadanos marquetones fortalecemos las instituciones públicas cuando hablamos bien de ellas, cuando les colaboramos y cuando las acompañamos en eventos”, “(...) cuando mandamos cartas al alcalde para que cambie todo tipo de cosa”, “(...) el coliseo cuando lo tenemos limpio, las calles cuando las tenemos limpias”

La formación ciudadana, de igual manera, deberá contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre los distintos miembros de la familia, lo cual llevaría a cualificar las relaciones de cuidado, protección y amor por los hijos y por los padres: “me gustaría que los padres fueran más responsables con sus hijos,” “que haya actividades para que no haya violencia intrafamiliar”, “que los padres le pongan cuidado a sus hijos, que no hayan más problemas entre familias.”

La formación ciudadana también deberá contribuir para que la convivencia de todos los ciudadanos en el espacio público sea mejor. Esto ayudaría a evitar algunas problemáticas sociales que en este momento están afectando a la comunidad o prevenir aquellas que puedan presentarse: “Hay que mejorar el trago y la morbosidad y que no haya más violencia y guerra, queremos la paz”, “que hicieran una campaña para que no haya pólvora”, “que haya más cupos en el ancianato para poder llevar a los mayores cuando no tengan donde vivir”, “que los niños no sean gamines, que las

familias no se separen y que todo esto se mejore con campañas, clubs, reuniones y muchas cosas más.”

### **A manera de conclusión**

Las concepciones de formación ciudadana que las niñas y los niños proponen establecen vínculos importantes con la formación política y sus impactos en la construcción de identidades políticas, en especial en el reconocimiento que se debe hacer de ciertos principios y valores que diferencian la manera en que los sujetos se relacionan con los demás en su contexto particular. Lo anterior se encuentra en relación con el planteamiento de Mead respecto al proceso de formación de identidad, el cual según este autor requiere de una acción importante por parte del sujeto, el cual internaliza las estructuras de roles a las cuales se ve enfrentado. La estructuración de estos roles obedece a ejercicios de delimitación de los contenidos simbólicos los cuales están configurados en normativas, principios, valores, formas de interacción, entre otras, en las que el yo como sujeto se reconoce y se apropia de ellos como elementos fundantes de nuevas internalizaciones y nuevas interacciones (Citado por Echavarría, 2007).

Las niñas, por su parte, dan importancia a cualidades como el afecto, la amabilidad y las buenas costumbres. Esta perspectiva se encuentra en línea con los planteamientos de Echavarría (2006) quien propone que en la construcción de identidad los sujetos logran elaborar los significados de existencia que han movilizado su historia y han mediado su accionar hacia la configuración de una forma particular de habitar, sentir, vivir y pensar el mundo de la vida, en el cual se tejen los diversos sentidos que le dan contenido a las actitudes, valores, normas y las diversas formas de interacción.

Las niñas y los niños plantean además que al interior de un proceso de formación ciudadana tiene una alta relevancia la manera en que los sujetos solucionan los conflictos. Para lograr tal fin, las y los niños, proponen el diálogo como la mejor estrategia, acompañado de la capacidad para brindar y solicitar ayuda. Esta perspectiva se ajusta a los planteamientos de Barcena, respecto a la construcción de identidad vista como ese proceso a través del cual los sujetos se hacen individuos únicos y negocian diferencias, (Barcena y Melich, 1997) en la medida en que se da un proceso de identificación, de manera paralela se va posibilitando la diferenciación, en tanto el sujeto reconoce lo que lo hace diferente de los demás, pero al mismo tiempo puede establecer unos marcos comunes que permiten negociar las diferencias y hacen posible cohabitar conjuntamente un espacio. No obstante, Echavarría (2006) en su estudio sobre las justificaciones morales en niños de contextos violentos encontró que uno de los mecanismos de resolución de los conflictos está relacionado con replicar las formas empleadas en su comunidad de referencia para resolver los conflictos, entre ellas estaría hacer uso de la violencia como mecanismo de coacción para proteger la propia vida y evitar la muerte de las personas cercanas.

Los niños y las niñas relacionan la formación ciudadana con la responsabilidad social, política y moral que un ciudadano tiene con los otros ciudadanos, reconocen de manera especial la importancia de brindar ayuda a quienes son diferentes y no por ello deben ser discriminados sino que por el contrario, merecen ser incluidos en el sistema social y cultural. Los niños y niñas enfatizan en el desarrollo de actitudes solidarias, resaltan la importancia de ponerse en el lugar del otro y brindar ayuda a quien lo necesita. Este aporte se relaciona con los planteamientos de Rodríguez, 1989, quien define la socialización política como el proceso mediante el cual los niños, las niñas y los jóvenes se vinculan al pacto social, adoptando y negociando normas de convivencia. En este proceso el sujeto juega un papel activo, en tanto que va construyendo actitudes, valores y comportamientos políticos, y al mismo tiempo aprende a tener en cuenta elementos sociales y situacionales en sus acciones: “Voluntad de participación (capacidad para exponer las propias necesidades); conciencia de responsabilidad o conciencia social (capacidad para ponerse en el lugar del otro); tolerancia política (capacidad de mantener la comunicación, aunque no puedan ser satisfechas las propias necesidades); y conciencia moral o comunitaria (capacidad de distanciarse

de las normas predominantes y de las expectativas de conducta, cuando los principios generales así lo requieren)” (Rodríguez, 1989, p. 154).

Lo anterior nos permite concluir tres aspectos fundamentales: aprendizajes cívicos, escenarios y actores. En primer lugar, en lo referente a los aprendizajes cívicos, es importante destacar que en la configuración del sentido que dan los niños y niñas a los procesos de formación ciudadana (del cual hicieron parte), dichas concepciones superan el nivel de una lista de acciones en función de un “deber ser” o un ideal de ciudadano; ya que en sus construcciones, los niños “encadenan” o configuran dichas construcciones (los aprendizajes cívicos) en contextos reales y con diferentes tipos de actores. En segundo lugar, y en coherencia con los planteamientos Arendtianos sobre el valor y la trascendencia que da a la acción en los espacios públicos para la vivencia del rol ciudadano y político de los miembros de la polis, es interesante constatar que los niños y las niñas logran establecer sus concepciones en el terreno de la realidad de las acciones y las prácticas cotidianas. Las niñas y los niños presentan como principales escenarios para dichas prácticas, la familia, la escuela y su comunidad más cercana, entendida esta última como aquella conformada por sus vecinos y amigos. En tercer lugar, los niños y las niñas reconocen una serie de actores que a su modo de ver están implicados en los procesos de formación ciudadana. En este punto específico es posible concluir que, si bien las niñas y los niños se reconocen a sí mismos como agentes socializadores, resalta de manera enfática los roles que asumen los maestros, los padres familia, el sacerdote y en algunos casos los gobernantes de la municipalidad.

Basados en los tres planteamientos anteriores, es posible concluir que las niñas y los niños tienen claridad sobre los elementos constitutivos de un proceso de formación ciudadana. Llama especial atención las variadas relaciones que establecen entre un contenido curricular y una vivencia de la ciudadanía, especialmente, la exigencia que ellas y ellos hacen con respecto a la coherencia que debe existir entre los contenidos teóricos y sus respectivas prácticas.

Es posible concluir además, que para las niñas y los niños la formación ciudadana debe estar relacionada con otros aspectos del desarrollo humano entre los que se destaca principalmente la construcción identidad. Cabe anotar que en este aspecto se hace un mayor énfasis de los elementos constitutivos de la identidad cultural y política. Es interesante mostrar que aquí la intención formativa va más allá de pensar sobre los contenidos que deben conformar una cátedra de formación ciudadana.

## **Bibliografía**

ALVARADO, S.V. (2006) Análisis cualitativo, construcción de sentido. Maestría en Educación y Desarrollo Humano. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud, Alianza CINDE – U. de Manizales.

ALVARADO, S.V. & BOTERO, P. (2007). Procesos de Socialización Política, Formación Ciudadana y Participación. Diplomado Formación en Investigación para la Red Childwatch en Latinoamérica. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud, Alianza CINDE – U. de Manizales.

BENHABID, S. (2006). El ser y el ética Contemporánea, feminismos, comunitarismo y posmodernismo. Gedisa. Barcelona.

BERGER, P. & LUCKMANN, T. (1983). La Construcción Social de la Realidad. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

BERTUSSI, G.T. (1998) Los valores y la moral en la escuela. Educ. Soc., Campinas, v. 19,



n. 62. Disponible en:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173301998000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173301998000100004&lng=es&nrm=iso)

BONILLA E. & RODRÍGUEZ P. (2000). Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales. Bogotá Colombia: Grupo Editorial Norma.

CALSAMIGLIA, H y TUSÓN, A. (1999 – 2004). Las Cosas del Decir: Manual de Análisis del discurso. Barcelona: Editorial Ariel.

CASTILLO JR. (2003). La formación de ciudadanos: la escuela, un escenario posible. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud: Vol. 1, No 2.

CORTINA, A. (2002). Educación en Valores y Responsabilidad Cívica. Bogotá Colombia: Editorial El Búo Ltda.

D'ADAMO, O. GARCIA, V y MONTERO, M. (1995). Psicología de la Acción Política. Buenos Aires: Editorial Paidós.

DÍAZ GÓMEZ y Otros. (1999). Espacios Democráticos en el Ámbito Escolar. Manizales Colombia: Centro Editorial Universidad Católica de Manizales.

DURKEIM, E. (1973). La Educación Moral. Buenos Aires: Schapire.

ECHAVARRÍA, C.V. (2008). Concepciones de Ciudadanía en Jóvenes escolarizados y no escolarizados del Distrito Capital. Proyecto de Investigación financiado por la Universidad de la Salle. Código del proyecto 34-385-07-2-01. Bogotá Colombia

ECHAVARRÍA, C. LOPEZ, L. OSPINA, H. ALVARADO, S. (2006) La democracia y la Participación: Una mirada desde las y los jóvenes. Revista Subjetividades políticas. Apuestas en investigación pedagógica y educativa. Bogotá Colombia: Universidad pedagógica, pp. 67 – 121.

ECHAVARRÍA, C.V., RESTREPO P., CALLEJAS A., MEJÍA P. & ÁLZATE Á. (2009). La responsabilidad moral y política: una mirada juvenil. Revista latinoamericana de ciencias sociales, niñez y juventud, 7 No. 2: 1439-1457.

ECHAVARRÍA, C. V. & VASCO, E. (2009). Las voces de niñas y niños sobre la moral: desafíos para la formación ciudadana, ética y política. Bogotá: Universidad de La Salle.

ECHAVARRÍA C. V. (2008/2009). Informe final proyecto Concepciones de ciudadanía y ejercicio ciudadano de jóvenes escolarizados y no escolarizados del distrito capital. Bogotá: Universidad de La Salle.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2006). Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas. Guía sobre lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que aprenden. Bogotá Colombia.

HERRERA, M.C. DIAZ, C.J. (2001). Educación y Cultura Política. Bogotá, Colombia: Editorial Plaza y Janes.

HERRERA, MC. PINILLA, AV. DIAZ, CJ. & INFANTE, R. (2005). La construcción de cultura política en Colombia. Bogotá Colombia: Universidad Pedagógica Nacional.

HOYOS, G. (2000). Formación Ética Valores y Democracia. En Estados del Arte de la Investigación en Educación y Pedagogía en Colombia. Tomo I. COLCIENCIAS, SOCOLPE. Bogotá: Procesos editoriales ICFES

KANT, E. (1921/1972) Fundamentación de la Metafísica de las costumbres, Argentina: Editorial Porrua.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia - Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán & OEI. (1998). Educación Ética y Valores Humanos. Lineamientos Curriculares. Bogotá, Colombia.

Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura Educación y Democracia, Revista Iberoamericana de Educación  
Número 8.

OSPINA, HF. ALVARADO, SV. LÓPEZ, L. (1999). Educación para la Paz. Bogotá Colombia: Cooperativa Editorial Magisterio.

RESTREPO, JA. (2007). Ciudad y ciudadanía en jóvenes escolares de Bogotá, Manizales y Medellín. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud: Vol. 5, No 1.

SABUCEDO J.M. (1996). Psicología Política. Madrid: Editorial Síntesis S.A.

SANCHEZ, C. (2003). El espacio de la Política. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

TAYLOR, (1996). Fuentes del yo: La construcción de la Identidad Moderna. Barcelona: Paidós.

VAN DIJK, T. (2000 – 2003). El Discurso como estructura y proceso. Estudios sobre el Discurso. Una introducción multidisciplinaria. Barcelona: Editorial Gedisa.

VARGAS, HH. ECHAVARRÍA, CV. ALVARADO, SV. y RESTREPO, JA. (2007). Sentidos de ciudadanía en un grupo de jóvenes escolarizados de la ciudad de Manizales, Colombia. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud: Vol. 5, No 2.

VASCO, E. y OTROS. (2007) Justicia, moral y subjetividad política en niños, niñas y jóvenes. Manizales Colombia: Centro de Estudios avanzados en Niñez y Juventud.

VASCO, E. ECHAVARRÍA, CV. QUINTERO, M. (2006). Ética, moral y ciudadanía: una trayectoria grupal por las teorías, las controversias y las perspectivas de investigación. Revista Alternativas serie: espacio pedagógico; Formación, educación y ética. Año XI – No 45. San Luis, Argentina.

VEGA, MJ. GARCÍA, LE. (2005). Imaginarios de ciudadanía en niños y niñas: ¿súbditos o empoderados?. Revista investigación y desarrollo. Volumen 13 número 002 Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Pp. 296-317.

## **El consejo escolar: Una construcción democrática**

*Lic. Mirian Cuenca,  
Profesoras Alicia Cabral, Marta Marezca y Liliana Cardozo.*  
Esc. Nro. 147 Rosario  
Experiencia

### **Síntesis:**

La experiencia de la escuela N° 147 de Rosario ha intentado consolidar los mecanismos de participación ciudadana con la construcción del Consejo Escolar, un organismo creado desde 1990 que tiene por objeto discutir democráticamente las decisiones que se toman en la institución con el aporte del debate de sus representantes: padres, docentes, no docentes y alumnos. Año a año se vive la experiencia de las elecciones de consejeros y se trabaja con asambleas aúlicas y con reuniones quincenales, donde se discuten emprendimientos de mejora y se consensúan pautas mancomunadas de acción.

De este modo, la construcción de valores democráticos es experimentada por los integrantes de la comunidad escolar y forma parte de la vida escolar la participación de todos sus actores, el debate y la toma de decisiones compartidas.

### **Currículum de los actores:**

Cuenca Mirian: Vicedirectora Escuela N° 147 Lic en Filosofía. Prof. De Enseñanza media y superior en Filosofía. Tiene a su cargo cátedras de Filosofía y Ética en los IPS 34, 35 y 16 de Rosario.

Cabral, Alicia: Profesora de Enseñanza Primaria. Coordinadora del Cuerpo de Delegados 2007-2008.

Marezca, Marta: Profesora de Enseñanza Primaria. Coordinadora del Cuerpo de Delegados 2005-2006.

Rocca, Liliana: Profesora de Enseñanza Primaria. Coordinadora del Cuerpo de Delegados 2004. Coordinadora del Proyecto de Ajedrez (desde 1997 y continúa). Promotora de la instalación de la sala de Informática 2007.

Autorizamos la publicación del artículo y cedemos los derechos.

## **El consejo escolar: Una construcción democrática**

### Hacia una idea en común: la necesidad de democratizar la escuela

“La escuela debe generar procesos democráticos en su interior” (Coraggio, 1997). Esta frase que impacta en la estructura jerárquica de nuestras instituciones educativas y en el dinamismo de sus acciones, tiene hoy una vigencia indiscutible. Si bien todos aceptamos que la escuela debe construir ciudadanía, ya que este aspecto constituye uno de sus mandatos fundacionales, sabemos que en muchas ocasiones se declaman los principios sin acudir a la vivencia efectiva que supone el debatir, opinar, elegir y decidir sobre cuestiones cotidianas y comunes.

Como sociedad, sabemos que hemos vivido procesos de autoritarismo que nos impidieron, durante décadas, ejercer nuestra condición de ciudadanos. Al proceso de despolitización profunda que provocó la dictadura militar se sumó en la década de los 90 la promoción del individualismo y la falta de compromiso social impulsada por los gobiernos de tendencias neoliberales y conservadoras. La institución escolar no fue ajena a estos procesos: afianzó el discurso vertical que constituía el

dinamismo de su estructura: una cadena de mandos que obligó a obedecer antes que a discutir los proyectos de mejora. “El pasado pesa sobre nosotros como un espectro que señala lo bueno y lo malo” señala Inés Dussel para referirse a la posibilidad de repensar las políticas de la transmisión en la escuela al cumplirse 30 años del golpe militar en nuestro país. “... Hay un fenómeno local que se vincula a los efectos de la represión dictatorial en los adultos y en los jóvenes, y que obviamente se pone muy de manifiesto cuando se aborda la enseñanza” (Dussel 2007).

En el marco de plantearse una nueva mirada acerca de los procesos democráticos y la necesidad de ser vivenciados al interior de las instituciones educativas, nuestra escuela, N° 147 “Provincia de Entre Ríos” de Rosario, hace ya dieciocho años se planteó junto a otras sumarse a la iniciativa de la legislatura santafesina y conformar la creación del Consejo Escolar (ley provincial 10416/año 1990) en su seno. Circulaban en ese entonces vientos de cambio, la democracia incipiente intentaba considerar nuevos modos de relacionar a los integrantes de las comunidades escolares. Todo un horizonte se abrió cuando pudimos en un marco de acción conjunta, habilitar un espacio de discusión, debate y decisión entre los integrantes de la institución: representantes de padres, docentes, no docentes y alumnos, todos elegidos mediante elecciones democráticas iniciaron el Consejo.

### La concreción del proyecto

Todos los años desde 1990, nuestra escuela intenta construir democracia: Durante el mes de abril, los niños y las niñas de cada grado (desde nivel inicial) votan a sus delegados después de discutir y conversar sobre las funciones que les esperan y la responsabilidad que deben asumir. Ellos/as son los/as encargados/as de realizar y coordinar las asambleas de grado durante el año, conocer los deseos e inquietudes de los/as compañeros/as, comunicar en las reuniones de Cuerpo los proyectos emprendidos y dar respuestas a las inquietudes colectivas.

En mayo, se preparan las elecciones generales de consejeros, con representantes docentes, no docentes, padres, y alumnos (estos últimos pertenecientes a 6to grado). Cada grupo prepara su lista, diseña su logo, discute sus propuestas, analiza el grado de viabilidad de las mismas. Se destinan dos semanas a realizar la campaña electoral y se organizan las elecciones con la junta electoral designada en asamblea.

Llegado el día del acto eleccionario, se constituyen las diferentes mesas y se vota. El DNI casero que confeccionan los niños forma parte del ritual democrático, y el sello de la dirección es usado por las autoridades de mesa para ratificar que se ha cumplido con el sufragio. El escrutinio es seguido con ansiedad por todos y todas y se publican en la cartelera escolar los resultados.

Una vez constituido el Consejo Escolar se tratan en reuniones quincenales los temas que nos preocupan, las necesidades que tenemos, las dificultades que atravesamos. Se piensan y se discuten las propuestas, se escuchan las sugerencias que traen los delegados y que han sido trabajadas en el aula y se organizan los procesos de mejora. Las decisiones se votan y se evalúan en conjunto los resultados obtenidos. Todo un ejercicio que necesita tiempo, respeto, capacidad de escucha, tolerancia, organización, compromiso.

Como logros más importantes, podemos señalar que el Consejo Escolar ha conseguido la creación de la escuela de enseñanza media N° 409 (1993), una necesidad para los jóvenes del barrio, la creación de talleres que han permitido aportar calidad a la dinámica educativa: ajedrez, música, periodismo, sexualidad, todos realizados en horario extraescolar y coordinados por padres y profesores ad honorem. También se ha ocupado de promover la publicación periódica de la revista llamada “La sartén por el mango” que por varios años dio a conocer el trabajo de docentes y alumnos.

Las decisiones compartidas permiten a todos los integrantes sentirse parte de la acción desde el principio y vivir las tareas cotidianas como el fruto de los deseos de todos.

Las crisis forman parte del cotidiano desarrollo de las actividades: por momentos sufrimos crisis de participación, de ejecución, de plazos de ejecución, pequeñas o grandes, insignificantes o de valía. A todas las analizamos en conjunto, a todas les damos un espacio para que sean debatidas. Tratamos en este proceso de “vivir la democracia” encontrar nuevos sentidos a la palabra JUNTOS. Insistimos desde la confianza que nos da el hacer circular la palabra que existen otros modos de entender al mundo educativo que desde la obediencia y los mandatos sin explicaciones. Toda consigna tiene su por qué, toda demanda tiene su objetivo y toda pregunta tiene su lugar.

No es fácil. Nada fácil es encontrar caminos ciertos y seguros. Caminamos con la confianza en la palabra y en la acción responsable, pero asumimos los riesgos de dudar y preguntarnos si estamos haciendo lo correcto. Somos obstinados y constantes. Estamos convencidos y convencidas que la democracia es un ejercicio y no una mera declaración de principios. Es palabra y capacidad de escucha. Es acción. Las palabras de nuestros egresados nos guían, porque tienen el peso de la huella personal que ha dejado la vivencia de la democracia desde la infancia en los jóvenes que han pasado por nuestra institución: “en la escuela primaria aprendí a vivir la democracia, fui delegada y consejera, tuve un espacio de libertad. Las discusiones por la canchita o por los torneos de ajedrez son inolvidables: ¡nos enojábamos tanto! Hoy formo parte del centro de estudiantes de mi facultad porque creo que la participación es muy importante” (Lucía Grecco, 23 años).

En la actualidad nos preocupa saber que en la provincia somos muy pocas las escuelas que aún sostienen el Consejo Escolar. Por eso invitamos a todas y a todos a seguir pensando cuáles son los obstáculos que nos impiden revisar la estructura interna de las escuelas y los temores (si los hay) que nos impiden hacer efectiva la construcción democrática al interior de las aulas y los patios. Es bueno asumir el riesgo de lo incierto y dejarnos atravesar por el debate, la discusión y el voto. Elegir intranquiliza, pero nos lleva a pensarnos y a comprometernos con nuestras decisiones. Seguimos trabajando, bienvenida democracia como ejercicio efectivo. Necesitamos aprender a pensar libremente y por nosotros mismos. La manera es centrarnos en el debate racional y colectivo.

### Bibliografía

- Ríos, Guillermo (compilador): La cita secreta: encuentros y desencuentros entre memoria y educación. Editorial AMSAFE, Santa Fe, 2007. Artículo: Dussel, Inés: A treinta años del golpe: repensar las políticas de la transmisión en la escuela.
- Camps Victoria: Los valores de la educación. Ed Grupo Anaya, Madrid 2000.
- Santiago, Gustavo: El desafío de los valores: una propuesta desde la filosofía con niños. Ediciones Novedades Educativas Bs As 2005

# Os desafios da participação e da gestão democrática no espaço escolar

*De Lima, Getúlio Raimundo\**

## Introdução

A comunidade é o equipamento coletivo da escola e também um instrumento social de educação dos alunos. Uma escola que não fomenta a gestão democrática de suas estruturas e que solicita do estudante o mínimo de engajamento, participação, converte os alunos em simples platéia. Engajamento é participação e constante intercâmbio com suas circunstâncias.

As formas de administração, de gestão da escola e da educação manifestam uma forma política de conceber a organização social, a participação dos sujeitos e o processo decisório.

A gestão democrática da escola está relacionada com a participação da população na organização social das atividades escolares. Nesse processo englobam o aluno, o professor, a escola, o Estado, a família e a sociedade. Essa gestão democrática será politicamente efetiva e culturalmente relevante na medida em que ela afetar o poder de decisão nos vários aspectos e níveis que têm que ver com a formulação política, a organização escolar, o conteúdo e o método de trabalho na sala de aula, na escola, no Município, no Estado.

## Nota Introdutória sobre Educação e a Escola

No dicionário Manual Latino-castellano-Castellano-latino, de De Andrea (1960: 137), consta o verbete educatio, ónis, em latim, que em castelhano significa: Educación, enseñanza, cultura, pasto (de animales); cría de ellos. E os verbetes: educador/ educatrix: el que cría, alimenta o educa, maestro, ayo<sup>1</sup>. Já o verbete edúco, significa: criar, cuidar, alimentar, educar, instruir, sacar de. Com o mesmo sentido emprega o Dicionário Houaiss: educatio, ónis ‘ação de criar, de nutrir; cultura, cultivo.

A questão da gestão escolar também é um instrumento de cuidado do processo de cultivo e da ação de criar. Segundo os mesmos dicionários supracitados: gestão, do lat. gestio, ónis ‘ação de administrar, dirigir, gerência, derivado de gero, is, géssi, géstum, gerere ‘trazer, andar com, ter consigo, produzir, criar, nutrir, manter, mostrar, fazer aparecer’; ato ou efeito de gerir; administração, gerência; período de administração em uma sociedade, na qual alguém desempenha a gerência por delegação dos outros sócios.

Para Arze (1963) a educação é um conjunto de relações sociais de uma dada sociedade, que exerce uma ação organizada para transmitir cultura e para criar de uma geração para outra novas idéias, emoções e hábitos. A educação é uma forma de subministrar e transmitir a herança cultural de uma dada sociedade. É o trabalho político do ser humano sobre si mesmo. Segundo Campanario (1983) podemos chamar de política “al trabajo específico entre hombres, o sea el trabajo del hombre sobre el hombre” (CAMPANARIO, 1983: 99). Do exposto percebe-se a educação como trabalho político resultante de um conjunto de relações sociais de um modo de vida e produção da existência. Como já dizia o músico Gonzaguinha: “toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas pessoas”<sup>2</sup>.

Refletindo, a partir de Aristóteles, a relação entre política e educação, Sander (1984), afirma

---

\* - Mestre em Geografia pela UFMS, Bacharel em Ciências Sociais (UFMS), acadêmico de licenciatura em sociologia, pesquisador externo do Instituto Complutense de Estudios Jurídicos Críticos de Madrid, membro do Instituto de Direitos Humanos de Mato Grosso do Sul. Atua como educador popular em Mato Grosso do Sul, na Rede de Educação Cidadã/MS. (miosti@gmail.com).

1 - Ayo (a) é a pessoa responsável de criar ou educar uma criança.

2 - Caminhos do Coração, composição: Gonzaguinha.

que segundo esse autor

a educação é uma das práticas sociais particulares da política como prática global de convivência humana. Na educação, a polis é a escola. É nessa polis que os seus participantes convivem para a prática da educação [...]. À concepção da educação como uma prática particular da política como prática global da vida humana coletiva. Como corolário dessa relação entre educação e política, a administração é, ao mesmo tempo, um ato pedagógico e um ato político. Se a educação é concebida como prática particular da política, existe, na administração da educação, uma superordenação do político sobre o pedagógico. (SANDER, 1984: 147 e 151).

A educação é substância das relações sociais que se dá entre sujeitos e a apropriação dos conhecimentos, valores, atitudes, comportamentos, etc., historicamente produzidos pela sociedade e a escola como uma das instâncias que provêem educação. Segundo Paro (1997), a escola é o espaço onde se busca, de forma sistemática e organizada, a apropriação do saber historicamente produzido e um espaço para socializar metodicamente o ser humano. A consideração de seu produto não pode restringir-se ao ato de aprender. “A transformação que se dá no processo pedagógico diz respeito à personalidade viva do educando, pela apropriação de conhecimentos, atitudes, valores, habilidade, técnicas etc.” (PARO, 1997: 32).

A educação é um instrumento fundamental para a objetivação do “Gênero humano”, para o desenvolvimento das potencialidades humanas dentro de seu contexto cultural. Porém no modo de vida capitalista muitas pessoas estão privadas de se apropriarem dos conhecimentos gerados pela humanidade.

A sustentação das condições de vida humana é um proceder prático, é um processo de construção constante de si mesmo e do mundo, de transformação da realidade, de conhecimentos sobre as coisas, as relações sociais, políticas, econômicas, culturais e morais, pois

O homem não nasce jamais em condições que lhe são ‘próprias’; ele é sempre ‘jogado’ no mundo, e a autenticidade desse homem tem de ser comprovada por ele mesmo, na luta, ‘na práxis’, no processo da história da própria vida, no curso pelo qual a realidade é possuída e modificada, reproduzida e transformada. [...] O indivíduo tem de emancipar-se, se quiser atingir a autenticidade. O desenvolvimento do homem nesse sentido se opera como um processo prático de separação entre aquilo que é humano e aquilo que não é humano, entre o autêntico, e o não-autêntico (KOSÍK, 1986: 75-76).

Educação é um sistema de idéias sedimentadas em práticas, processos, movimentos e estruturas. As intenções de educabilizar os membros da sociedade, segundo Straforini (2006) dependem da concepção social de ensino e, conseqüentemente, da visão de mundo que se parte.

Para que o educador possa compreender o indivíduo em sua concreticidade, precisa da mediação de abstrações, pois essa concreticidade, não se apresenta ao educador como decorrência imediata do fato de ele estar em contato com o aluno. Além do mais, conhecer a concreticidade do indivíduo não se limita, para o caso da atividade educativa, ao conhecimento do que ele é, mas também ao conhecimento do que pode vir-a-ser (DUARTE, 2001: 22).

A educação na perspectiva sócio-histórica-cultural se sustenta em uma visão em que o papel da educação, em linhas gerais, é colaborar na:

[...] Libertação do homem na base de um mundo material, completamente revolucionado para socializar e desenvolver o homem em todos os sentidos, após ter operado a fusão da cidade e do campo, do ensino e da produção, do trabalho manual e do trabalho intelectual, de tal forma que o homem deixará de ser uma pessoa “privada”, mas um homem social [...] o indivíduo se terá identificado à espécie, ao gênero e a toda humanidade, para se expandir integralmente em todos os sentidos. (MARX e ENGELS, 1978: 31-32).

As categorias de espécie e gênero humano, se caracterizam da seguinte forma, a espécie humana faz referência aos elementos biológicos, que são “transmitidos a cada indivíduo humano por meio da herança genética; e o gênero humano refere-se as características humanas formadas ao longo da história social”, comenta Duarte (2001: 20).

Na época moderna, esse processo acontece principalmente através das instituições oficiais de ensino. A escola, instituição social cuja organização e funcionamento dependem das relações de forças sociais e políticas, que “esforça-se por colocar em ação os meios mais eficazes para alcançar as finalidades educativas perseguidas pela sociedade” (CHARLOT, 1979: 19). A educação

Transmite a criança os modelos de comportamento que prevalecem numa sociedade. São modelos de trabalho, de vida, de troca, de relações afetivas, de relacionamento com a autoridade, de conduta religiosa, etc. Definem o comportamento dos indivíduos em face dos outros indivíduos e das instituições e regulam sua participação na vida dos grupos sociais. Esses modelos são transmitidos, seja por contato direto com a sociedade, seja sob a forma de normas teorizadas de comportamento (CHARLOT, 1979: 13-14).

### **A Cidadania Negada e sua Manifestação no Mundo da Escola**

No interior da escola também, em particular na pública, se manifestam as contradições de uma sociedade, comportamentos, discriminações e concepções em relação a grupos sociais e grupos étnicos (indígenas, negros); religiosos; culturais. De gênero: mulheres e crianças. A opção sexual: homossexuais e bissexuais. Por idade: crianças e idosos. Por aparência física: obesos, deficientes físicos, pessoas calvas, pessoas mulatas ou pardas, portadores de deformidades físicas, pessoas mutiladas. Marginalizados do mundo do trabalho: desempregados e subempregados, pessoas pobres em geral. Marginalizados dos espaços sócio-cultural: pessoas pobres em geral, habitantes de periferia dos grandes centros urbanos. Os marginalizados da educação: os pobres em geral, os sem escolas, as vítimas da repetência, da desistência escolar, da falta de escola junto a seus lares; deficientes físicos, sensoriais e mentais. Os marginalizados da saúde: pobres em geral, doentes crônicos e deficientes físicos, sensoriais e mentais.

As categorias acima são interpenetrantes. Grupos de pessoas participam simultaneamente de várias categorias de marginalização: de modo geral, a exclusão social bate mais forte no pobre, poupando aqueles que dispõem de melhores condições econômicas. A maioria dos participantes da escola pública são oriundos deste universo.

Em muitos casos a escola ignora as desigualdades sociais e culturais para contemplar os já socialmente favorecidos. “A igualdade formal que pauta a prática pedagógica serve como máscara e justificação para a indiferença no que diz respeito às desigualdades reais diante do ensino e da cultura transmitida” (BARCELLOS, 2006: 59). Parte do pressuposto que todos estudantes encontram-se em idênticos patamar socioeconômico e cultural.

A escola e os professores adotam um padrão hegemônico de cultura e as diferenças entre os estudantes são ofuscadas. A escola fomenta um ambiente monocultural, desconsiderando a



diversidade cultural existente em seu espaço e as condições reais de vida dos discentes, expressas nos códigos de pertencimento de classe social e étnico. A escola torna igual o diferente e contraditório em um espaço que circula de forma sutil, silenciosa ou explícita a discriminação, o ocultamento das identidades (indígenas, negras, etc.) das condições sócio-econômicas e culturais, etc.

Também se observa na escola precárias condições de funcionamento, como falta de material didático, bibliotecas equipadas, espaço físico impróprio para suas funções, móveis e equipamentos deteriorados, formação inadequada do corpo docente, escassez de professores e demais funcionários, falta de recursos materiais e financeiros para fazer frente às mais elementares necessidades. As escolas padecem de “indigência tecnológica”. Tudo isso reflete-se em seu cotidiano escolar.

Uma parte expressiva dos docentes vivem, segundo Paro (1997), como um misto de insatisfação pessoal, comodismo, descompromisso com o trabalho, frustração profissional e apatia com relação aos interesses do educando. Seu comportamento, em geral, denuncia sua falta de perspectiva de solução para o problema da escola que se expressa numa inconsciência a respeito dos próprios fins que poderiam estar norteando uma educação emancipadora.

Ao ministrar aulas, o professor corre o risco de “emburrecer” por não ter mais uma “vida cultural” devido ao corre-corre da escola, razão pela qual torna a aula repetitiva ao longo dos anos como numa linha de produção. Sem tempo “satisfatório” para estudar e preparar o que se ensina e fazer cursos que julga relevantes (não aqueles que produzem a dominação ou “que sejam úteis para pontuação”), e estando demasiadamente ocupado, orientando alunos em situação sofrível com projetos escolares (SOUZA, 2009: 3).

Como podemos observar dos fatos expostos, existe na sociedade uma negação explícita da dignidade humana, que também se manifestam dentro do espaço escolar.

Ribeiro e Koslinski (2009) ao tratar da eficácia e a equidade do processo de educação afirmam que esse processo depende também de um conjunto de condições materiais e imateriais existentes nas escolas, propícias ao surgimento de um contexto institucional favorável a transmissão da cultura letrada e dos valores sociais.

Considerando que sua distribuição territorial coincide com a geografia das desigualdades sociais, a instabilidade e mesmo a desorganização marcam a vida social nos territórios em que se concentram as famílias e as escolas, exercendo um impacto fortemente negativo sobre o contexto social em que se realiza o processo de escolarização.

Segundo Ribeiro e Koslinski (2009), por outro lado, a organização social do território também exercem impacto sobre a oferta da educação. As escolas com melhor infraestrutura (conservação dos prédios, equipamentos escolares), bem como com melhores qualificações, experiências e motivações dos seus professores acompanham as desigualdades socioterritoriais.

No ambiente da escola temos uma realidade flagrante de classes superlotadas, recursos didáticos precários e insuficientes, precaríssima qualificação profissional e baixíssima remuneração do professor e do pessoal da escola em geral.

com baixos salários e precárias condições de trabalho, o profissional se sente muito pouco estimulado a atualizar-se e a procurar aperfeiçoar-se. No caso do professor, acrescenta-se a este desestímulo o fato de ter que trabalhar em mais de um emprego para compensar os baixos salários, restando-lhe pouco tempo para dedicar-se a uma formação continuada, necessária não apenas para compensar a

fraca formação profissional que recebeu, mas também por tratar-se de um trabalho intelectual que exige constante atualização (PARO, 1997: 96).

### **Gestão Democrática da Escola Pública: Desafios e Propostas.**

Os métodos de administração de uma organização podem ser aplicados com diferentes combinações de estilos, como administração direta, com o comando de um “braço forte” ou indireta, por meio de estímulos e castigos e mesmo com ambos. Também existem métodos de caráter: democrático, com a participação de coletivo na tomada de decisões e execuções; autoritário, com o comando unipessoal; e liberal, onde se admite compromissos, uma certa divisão de tarefas e participação menos rígida na execução das decisões.

A forma de administração, de gestão da escola e da educação manifestam uma forma política de conceber a organização social, a participação dos sujeitos e o processo decisório.

A escola reflete, assim, o ambiente mais amplo da sociedade, onde os usuários, cidadãos comuns, têm sua participação limitada a eventos como uma assembléia, uma eleição, uma e outra reunião onde opinam sobre assuntos em geral pouco relevantes, como caudatários de uma cidadania fluida e sem maiores consequências MENDONÇA, 2001: 100).

O princípio da gestão democrática da escola não é compatível com o modelo de administração taylorista, que prioriza a divisão de tarefas, separando o pensar e o fazer, gerando a fragmentação do saber e a separação entre o administrativo e o pedagógico no interior da escola.

A gestão democrática da escola está relacionada com a participação da população na organização social das atividades escolares. Nesse processo englobam o aluno, o professor, a escola, o Estado, a família e a sociedade. A base da democracia está no enraizamento e ramificação da participação popular nas esferas dos Poderes do Estado, controlando seu funcionamento e a produção da riqueza social. A gestão democrática da escola será

Politicamente efetiva e culturalmente relevante na medida em que ela afetar o poder de decisão nos vários aspectos e níveis que têm que ver com a formulação política, a organização escolar, o conteúdo e o método de trabalho na sala de aula, na escola, no Município, no Estado, [...] (SANDER, 1984: 149).

Na legislação educacional em vigor, sobretudo na LDB n. 9394/96, apresenta um reforço ao trabalho coletivo e a necessidade de participação e envolvimento da comunidade na gestão da escola.

De acordo com Oliveira (2002), o termo “gestão” é mais amplo e aberto que “administração”, sendo ainda o segundo carregado de conotação técnica. A gestão educacional, denominada Administração Escolar, buscou reduzir a organização do trabalho na escola a uma questão técnica, esvaziando-a de qualquer conteúdo político. A escola é local de trabalho e, por isso mesmo, reflete contradições, seja na sua racionalidade, que muitas vezes pode contrariar os interesses dos envolvidos, seja nas condições de trabalho de que dispõe (OLIVEIRA, 2002: 137).

Para esse autor:

O termo “gestão democrática da educação” emerge significando defesa de mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento e administração escolar. A gestão democrática da educação passa a representar a luta pelo reconhecimento da escola como espaço de política e trabalho, onde diferentes interesses podem

se confrontar e, ao mesmo tempo, dialogar em busca de conquistas maiores. A defesa da autonomia, entendida como o espaço de explicitação da política, da possibilidade da própria escola refletir sobre si mesma e adequar-se à realidade local, como exercício de autodeterminação, vai resultar na busca de novas formas de gestão escolar (OLIVEIRA, 2002: 136).

Nesses espaços do Estado, dominados por princípios patrimonial, hierárquico ou burocrático, para muitos funcionários “a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular [...]. As funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não [...] o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos” (HOLANDA, 1995:146).

Para Vázquez (1968), a práxis se burocratiza onde quer que o formalismo ou o formulismo dominem, ou, mais exatamente, quando o formal se converte em seu próprio conteúdo. “Numa forma de práxis mecânica em que a sua repetição infinita se alcança mediante sua extrema formalização, ou seja, mediante a negação do papel de conteúdo para sujeita-lo inteiramente a uma forma que lhe é exterior” (VÁZQUEZ, 1968: 261 e 264).

Segundo Vázquez (1968) o burocratismo é sempre um fenômeno próprio de um sistema de governo no qual o Estado está divorciado do povo e é incompatível com todo controle popular de sua atividade e que exclui qualquer participação “de baixo para cima” na direção da sociedade. Mas o risco de que a práxis se burocratize não ocorre apenas no Estado, “mas em geral em qualquer organismo – econômico, político, social, escolar, sindical ou de partido” (VÁZQUEZ, 1968: 262-263).

Muitas forças, de diferentes naturezas, agem para o processo de inibição e raquitismo do movimento de democratização da gestão do ensino. Segundo Mendonça (2001), entre elas podemos citar: a interferência de interesses políticos conjunturais sobre a educação; o funcionamento do próprio sistema como um fator limitador da democratização, metido em processos administrativos, à inflexibilidade na rotina administrativa, o concentracionismo ou o autoritarismo arraigado nas relações do sistema com a escola. As resistências de alguns professores, manifestadas, em geral pelo corporativismo, o autoritarismo e à formação acadêmica deficiente. Os diretores, muitos deles resistentes ao processo de democratização, centralizadores das informações, decisões e pelas atitudes corporativas.

Comenta Mendonça (2001), de maneira semelhante, as atitudes de acomodação, desinteresse ou falta de consciência sobre a importância dos processos democráticos produzem focos muitas vezes intransponíveis para a aplicação de mecanismos de gestão participativos. Como se pode observar, as resistências identificadas encontram-se no campo da organização e do funcionamento geral do Estado e na relação nem sempre tranqüila de sua elite político-administrativa com os demais sujeitos sociais. A interrupção de políticas de governo, o excessivo poder dos burocratas, a cultura pouco democrática, o corporativismo dos profissionais, a desconfiança da sociedade em relação ao Estado e suas iniciativas são alguns dos fatores que emperram a execução mais profunda de políticas de governo voltadas para a democratização da gestão dos sistemas de ensino.

Além de um processo burocrático existente na escola, outro fator são as condições objetivas de trabalho presentes na escola pública, que:

entravam o estabelecimento de relações humanas mais cooperativas e solidárias no interior da escola, vividas por um diretor às voltas com problemas de segurança, falta de professores, insuficiência de funcionários, deterioração do prédio e equipamentos, falta de recursos financeiros para dar conta das inúmeras carências da escola. Tudo isso lhe rouba o tempo que poderia estar empregado

no cuidado com o pedagógico e no relacionamento com alunos, pessoal escolar e membros da comunidade (PARO, 1997:22).

Segundo Paro (1997) os obstáculos e potencialidades que se apresentam à participação da população na escola pública, a par de fatores estruturais ligados a próprias condições de trabalho e de vida da população, encontra-se também a resistência da instituição escolar a essa participação.

Um dos aspectos mais importantes dessa resistência parece ser o fato de que praticamente inexistente qualquer identidade da escola pública com os problemas de sua comunidade. [...]. Se a escola não participa da comunidade, por que irá a comunidade participar da escola? Isto deveria alertar-nos para a necessidade de a escola se aproximar da comunidade, procurando auscultar seus reais problemas e interesses. A falta dessa aproximação, dessa postura de ouvir o outro, parece explicar em grande parte o fracasso de iniciativas paternalistas de gestão colegiada e de participação que, por mais bem-intencionadas que sejam, procuram agir 'em nome da comunidade', sem antes ouvir as pessoas e os grupos pretensamente favorecidos com o processo e sem dar-lhes acesso ao questionamento da própria forma de participação (PARO, 1997:27).

Para desenvolver um processo de gestão da educação, participativo da comunidade na escola e a construção da democracia no espaço escolar, é preciso levar em conta, segundo Paro (1997), as seguintes dimensões: 1) o modo de pensar e agir das pessoas que aí atuam facilitam/incentivam ou dificultam/impedem a participação dos usuários no processo de democratização da escola. Para isso, é importante que se considere tanto a visão da escola a respeito da comunidade, da democracia, quanto sua postura diante da própria participação popular, seu projeto político pedagógico e suas atividades de interação com outros segmentos sociais e culturais.

2) Os condicionantes imediatos da participação da comunidade externos a unidade escolar, devemos considerar, grosso modo, os seguintes elementos: a) condicionantes econômico-sociais, ou as reais condições de vida da população e a medida em que tais condições proporcionam tempo, condições materiais e disposição pessoal para participar; b) condicionantes culturais, ou a visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação, movidas por uma visão de mundo e de educação escolar que lhes favoreça a vontade de participar; c) condicionantes institucionais, ou os mecanismos coletivos, institucionalizados ou não, presentes em seu ambiente social mais próximo, dos quais a população pode dispor para encaminhar sua ação participativa; d) a teoria educacional orientadora da prática de ensino.

O conceito participação, segundo Lopes (1995), precisa ser compreendida no movimento dinâmico do processo democrático. Participar é fazer parte, tomar parte ou ter parte e que três questões-chave devem ser levadas em considerações: o grau de controle dos membros sobre as decisões, a importância das decisões de que se pode participar e a estrutura política implementada de execução das decisões nos âmbitos da escola e da comunidade.

Mas para isto é preciso ir além do padrão de gestão técnico-administrativo vigente. Por uma gestão que desenvolva processos de articulação orgânica e dinâmica do trabalho coletivo de educação, com o escopo de abrir a possibilidade e fomentar uma nova cultura contraposta aquela "educação pasteurizada", enciclopedista, burocrática, fomentadora de valores de submissão, de conformismo e reprodutora das relações de dominação e discriminação, observada na maioria das escolas públicas, estimuladora da participação, por meio da qual a comunidade busca a melhoria do ensino, da aprendizagem, da sua vida política e social, articulando com diversos sujeitos sociais.

A construção de relações democráticas e a participação não é para uma mera conservação de direitos, mas uma invenção, ou seja, "a criação de novos direitos, a subversão continua do

estabelecimento, a reinstituição permanente do social e do político” (FORTUNA, 2002: 152). A gestão democrática faz parte de um processo coletivo e totalizante, cujo requisito principal é a participação efetiva de todos, o que sugere um crescente imbricamento entre as dimensões social, política, cognitivas, subjetiva e de gestão, na construção das regras do jogo democrático e no exercício das práticas administrativas.

Uma educação, sob a óptica da gestão democrática, é aquela que

Promove para todos o domínio de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades cognitivas, operativas e sociais necessários ao atendimento de necessidades individuais e sociais dos alunos, a inserção no mundo do trabalho, a constituição da cidadania, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. [...] escola com qualidade social significa a inter-relação entre qualidade formal e política, baseada no conhecimento e na ampliação de capacidades cognitivas, operativas e sociais (ROCHA e SILVA, 2009: 11-12).

A gestão democrática da escola também favorece para o aprofundamento no conhecimento da cultura política do Estado, ou seja, as normas, instituições jurídicas, a Constituição, as leis políticas, as esferas políticas de poder, bem como, suas tradições e costumes transmitidos pelas formas de participação da população.

A base social de gestão da escola fortalece a cultura política da comunidade, o processo educativo democrático e a busca por infra-estruturas de governanças e de mecanismos de comunicação. A gestão democrática da escola é um

direito de controle democrático sobre os serviços do Estado, mas também como uma necessidade do próprio empreendimento pedagógico que é levado a efeito na escola, mas que supõe seu enraizamento e continuidade com todo o processo de formação do cidadão que se dá no todo da sociedade (PARO, 2007: 78).

Para Mendonça (2001), o projeto político pedagógico é também, um instrumento de expressão coletiva do esforço da comunidade escolar na busca de sua identidade. A sua elaboração participativa colabora para o fortalecimento dos mecanismos de gestão democrática e referência da ação orgânica de todos os membros da comunidade escolar na busca de objetivos comuns.

## **Conclusão**

A gestão democrática da escola requer de uma pedagogia de “métodos ativos”. A sustentação social da democracia depende da formação de sujeitos com espíritos militantes fundamentados nos valores políticos da democracia participativa. A democracia depende de uma formação que promova o desenvolvimento integral do indivíduo e da criação de condições propícias para a realização de suas capacidades criadoras e de seu aperfeiçoamento, da elevação da sua cultura geral, política, axiológica e de cuidado com a vida.

A formação do professor tem de ser objeto de política pública. A formação do professor não pode se limitar a aprender a sua disciplina, tem que compreender sua disciplina com uma formação geral sólida, a formação do professor não deve ser para transformá-lo em um mordomo do ensino, comprometido simplesmente com seus afazeres escolares. Às condições precárias de trabalho do professor é uma violência a sua dignidade humana e uma das coisas que mata a animação e os estímulos dos professores para criarem alunos interessados, críticos e autônomos.

A gestão democrática da escola se fortalece na medida em que se incorpora uma visão

integradora de sua realidade, de seus sujeitos, das áreas pedagógica, administrativa, financeira, da infraestrutura, da comunidade, das relações pessoais, dos resultados escolares e do relacionamento com a rede de ensino. Existe uma comunidade dentro e ao redor da escola, que precisa estar comprometida com o trabalho pedagógico. Daí a necessidade de uma formação teórica sólida dos agentes de educação, que propicie mais conhecimento sobre as várias áreas da gestão e capacidades para dominar os instrumentos que permitam analisar a realidade escolar dentro e fora dos seus muros.

Uma educação que habilite os indivíduos para uma visão não ingênua da realidade, mas para uma percepção do mundo não como uma realidade objetiva em si, estática, mas como produto da ação humana. Que essa realidade é objeto de transformação na medida em que o ser humano aplica sua ação na construção social da realidade. Obter conhecimentos de uma realidade é estabelecer contato com os próprios registros do pensar sobre essa realidade.

O desenvolvimento dos princípios da democracia nos espaços da escola e da educação exige um processo de ressignificações na concepção da gestão escolar, e, por conseguinte, nova concepção de aprendizagem, requerendo uma nova definição de educador, de educando, novos conceitos de sociedade, educação e de perfil de ser humano que se pretende formar em consonância com esses princípios.

## **Referências**

- ARZE, Jose Antonio Arze. Sociologia Marxista. Oruro, Bolívia: Editorial Universitária Oruro, 1963.
- BARCELLOS, Ana Luiza Berg. O Estado liberal de direito e suas relações com a educação, a liberdade e os movimentos sociais. Revista de direito social, Nº 23, Porto Alegre – RS, 2006.
- BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996. Senado Federal. Brasília: 2008.
- CAMPANARIO, Paulo. Dialectica y empirismo. 1ª Ed. San José-Costa Rica: EDUCA, 1983.
- CHARLOT, Bernard. A mistificação pedagógica: realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1979.
- DE ANDREA, Juan Pedro. Dicionario manual Latino - Castellano/Castellano – Latino. 2º Ed. Buenos Aires: Editorial Sopena Argentina, 1960.
- DUARTE, Newton. Educação escolar, teoria do cotidiano e a escola de Vigotski. 3º Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Col. Polêmicas do Nosso Tempo).
- FORTUNA, Maria Lucia de Abrantes. A dimensão subjetiva das relações escolares e de sua gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. Política e gestão da educação. Belo Horizonte, MG: Editora Autêntica, 2002.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26 ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995.
- HOUAISS A, Villar M de S, Franco FM de. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- KOSIK, Karel. Dialética do concreto. 4º. Ed. Traduzido por: Célia Neves; Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- LOPES, Jurema Rosa. Gestão da educação: eleição de secretário municipal de educação como pátria inovadora. In: BRASIL-MEC. Gestão da educação: algumas experiências do centro-oeste. Brasília, DF: INEP, 1995.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Crítica da educação e do ensino. Trad. (do francês) Ana Maria Rabaça. Lisboa - Portugal: Moraes Editores, 1978.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. Educação & Sociedade, ano XXII, no 75, Agosto/2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302001000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302001000200007&script=sci_arttext). Acesso em 05/01/2010.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. Política e gestão da educação. Belo Horizonte, MG: Editora Autêntica, 2002.

PARO, Vitor Henrique. Gestão democrática da escola pública. São Paulo, SP: Editora Ática, 1997.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Quieroz; KOSLIINSKI, Mariane. A qualidade das escolas nas metrópoles. IN: Le Monde Diplomatique, ano 2, No. 21. São Paulo: Instituto Polis, 2009.

ROCHA, M. J. Fonseca; SILVA, Everaldo da. Gestão democrática nas escolas. Sociologia: Ciência e vida, N° 25. São Paulo: Ed. Escala, 2009.

SANDER, Benno. Consenso e conflito. São Paulo: Ed. Pioneira, 1984.

SOUZA, C. A. L. A delinquência acadêmica. Sociologia: Ciência e vida, N° 25. São Paulo: Ed. Escala, 2009.

STRAFORINI, Rafael. Ensinar geografia: o desafio da totalidade-mundo nas séries iniciais. 2° Ed. São Paulo: Annablume, 2004.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. Filosofia da práxis. Rio de Janeiro, RJ: Editora Paz e Terra, 1968

# **Movimento estudantil: participação e vivências que levam a ações de protagonismo juvenil**

*MORAIS, Edima y LAGE, Allene Carvalho*  
edimamoraais@hotmail.com  
allenelage@yahoo.com.br

Universidade Federal de Pernambuco- Centro Acadêmico do Agreste

## **INTRODUÇÃO**

A questão da participação e interesse dos jovens pela política tem sido um tema muito debatido nos últimos anos no Brasil, sempre tendo como parâmetro a participação da juventude durante a ditadura militar (1964 a 1985) que tantos danos causaram a sociedade brasileira. No entanto é preciso estar atentos para não fazermos uma análise superficial e que não leve em conta o momento histórico e as necessidades materiais de cada época.

Nessa direção este trabalho pretende contribuir para o entendimento sobre a participação de jovens no Movimento Estudantil observando como as experiências vividas por estes jovens contribuem para sua formação não apenas política, mas para uma formação que privilegia o ser humano como um ser complexo e polissêmico. Também buscamos compreender como ações de protagonismo juvenil contribuem para emancipação e autonomia desses jovens.

A participação no Movimento Estudantil pode se configurar como uma excelente ação de protagonismo juvenil, desde que os próprios jovens organizem suas ações e possam expressar os seus anseios e necessidades sem o crivo e/ou consentimento de um adulto.

Os estudantes sempre estiveram engajados nas lutas por direitos; hoje não é diferente, talvez as formas de luta e de organização sejam outras. Portanto, esta pesquisa busca conhecer esse jovem militante do Movimento Estudantil em Caruaru identificando os impactos políticos dessa participação, como também buscamos compreender suas aspirações, anseios, lutas e limites de atuação. Face a isto, esta pesquisa busca oferecer reflexões para a seguinte pergunta: Como os jovens na contemporaneidade se organizam, que tipo de lutas eles realizam e que impactos políticos essa participação tem na sua formação como cidadão?

## **1. MOVIMENTO ESTUDANTIL: Passos de uma trajetória histórica**

A participação política dos estudantes brasileiros não é algo novo, ela acontece desde a época colonial. No entanto ela começa acontecer de forma mais organizada a partir das fundações das entidades representativas dos estudantes secundaristas e universitários.

A União Nacional dos Estudantes Universitários fundada em 13 de agosto de 1937, na Casa do Estudante do Brasil, nascia da necessidade de organização e participação política dos estudantes. Segundo Poerner, (1968) a UNE representa o mais importante marco divisor da participação estudantil ao longo da História do Brasil.

Desde sempre a juventude tem participado ativamente de momentos importantes da história. No Brasil a nossa juventude participou na campanha o “Petróleo é nosso” no final da década de 1950, da luta contra a ditadura. Outro fato importante a ressaltar é que ao longo da nossa história muitas das lideranças do Movimento Estudantil se tornaram figuras de destaque em vários campos de atuação, como, Sepúlveda Pertence, Florestan Fernandes, Augusto Boal, Gianfrancesco Guarnieri, entre outros. Este fato nos dá uma pista sobre como as ações de protagonismo juvenil, nesse caso a participação no ME, contribui para a formação dos sujeitos.

O ponto culminante, tanto em termos políticos quanto divisibilidade da luta do ME, se deu há 40 anos, quando o mundo vivia uma efervescência cultural e política. O movimento de contracultura chamava a atenção de vários jovens, na música artistas como Jimi Hendrix e Janis Joplin se destacavam. No Brasil, nos Festivais de Música surgiam nomes como Geraldo Vandré e Chico Buarque, sem falar no Tropicalismo.



Na América Latina, vários países viviam sob o julgo de ditaduras militares, no Brasil, mesmo debaixo de um regime forte de ditadura, conhecido também como os anos de chumbo, que imprimia o terror a intelectuais, artistas, políticos e estudantes, forçou a organização destes grupos para lutar contra este regime. Em junho de 1968 aconteceu um ato que ficou conhecido como a “Passeata dos cem mil” que ocorreu de forma pacífica. A Passeata foi o ponto máximo da mobilização do ME (Araujo, 2007). Em outubro de 1968 a UNE organiza o congresso de Ibiúna, que significaria segundo Araujo, o marco final de todo processo político, de confronto e radicalização, que estava sendo vivido pelo movimento estudantil, principalmente a partir de 1966, e que se acirrou depois do assassinato de Edson Luís. O congresso embora não tenha sido percebido assim na época, foi um ponto final na experiência política que os estudantes brasileiros estavam vivendo. (ARAUJO, 2007, p.185)

No congresso de Ibiúna toda a liderança do movimento estudantil brasileira foi identificada presa e fichada, as fotografias serviram mais tarde para prender vários militantes que partiram para luta armada. A partir de 1977 começa o processo de reconstrução da UNE, através da organização de Encontros Nacionais de Estudantes.

Na década de 1980 com a abertura política os estudantes se engajaram na campanha da anistia geram e irrestrita para todos e todas que haviam sido perseguidos, torturados e exilados do país. Também se organizaram em favor do Movimento pelas “Diretas Já”, pois acreditavam que para acabar com a Ditadura Militar seria necessária a convocação de eleições diretas para presidente. Depois dos anos de chumbo o primeiro presidente eleito pelo voto direto é acusado de corrupção e a sociedade civil organiza um movimento que exigia o impeachment do presidente. Motivados pela exibição de uma série de televisão que tratava sobre os anos 60 e a luta estudantil daquela época contra a ditadura os estudantes saem às ruas para pedir a saída do presidente, em um movimento que ficou conhecido como os “Caras-pintadas”. A base desse movimento eram os estudantes secundaristas.

Nos anos 2000 os estudantes, principalmente, os secundaristas lutam pelo direito a meia entrada, ao passe livre e a diminuição das mensalidades escolares. Na contemporaneidade muitos jovens direcionam suas lutas para outras questões que envolvem o nosso tempo, como as questões ambientais, a luta contra o racismo e a homofobia e as relações de gênero para citar algumas.

## 1. EXPERIÊNCIA POLÍTICA JUVENIL: Entre o público e o privado

Estudos sobre a juventude afirmam ser está uma fase de transição entre a infância e a fase adulta, também seria uma fase onde se aproximam do espaço público distanciando-se do universo privado, ou seja, suas vivências ligadas ao âmbito familiar. Assim, o jovem a partir de suas experiências no espaço coletivo constrói parte de sua identidade e seus conhecimentos a cerca do mundo, preparando-se para entrar na fase adulta. Segundo Benevides (2006).

É um período no qual o indivíduo passa a viver num estado que poderia ser chamado de hibridismo social, marcado pelo confronto resultante de um paulatino distanciamento do universo privado e uma maior proximidade do universo público. ( pp. 20)

Nesse confronto entre o público e o privado, de acordo com Costa (1995, apud Benevides, 2006) estaria a razão pela qual a juventude é comumente caracterizada como uma fase de inquietações, insubordinação, desobediência, revoltas, experimentações e dúvidas. E talvez explique porque no último século terem sido os jovens protagonistas das transformações ocorridas na sociedade.

Com as constantes transformações ocorridas na contemporaneidade, o desenvolvimento crescente da industrialização ter contribuído para consolidação do modelo econômico capitalista, que privilegiou uma classe em detrimento de outras e, revelou grandes problemas de estruturação da sociedade, onde os jovens foram fortemente atingidos, seja pela falta de empregos, de educação de qualidade ou pela violência, da qual foram suas maiores vítimas. Somando-se a isso o seu espírito de inquietude e insubordinação os jovens participaram efetivamente das mais variadas lutas que objetivam a transformação da sociedade.

Nesse sentido, Mannheim (1968) apud Mesquita, (2008), já destacava o papel importante da

juventude nos processos de mudanças na sociedade.

Em contraste com as sociedades estáticas ou em lenta mutação, as sociedades dinâmicas que querem dar uma nova saída, qualquer que seja em sua fisionomia social e política, confiarão mormente na cooperação da mocidade. Elas organizarão seus recursos vitais e os utilizarão para por abaixo a direção consagrada do desenvolvimento social. (MANNHEIM apud MESQUITA, 2008, p.18)

Dessa forma quando observamos a história do Brasil e os diferentes momentos de transformação e efervescência política vivenciados pela sociedade brasileira percebemos como os jovens se apresentam como uma categoria chave para as possibilidades de mudança social.

É importante observar dois pontos fundamentais para entendermos como acontece a participação dos jovens hoje. Em primeiro lugar é necessário resgatarmos o significado do que é política. Com a visão moderna eurocêntrica de dominação e conquista, o pensamento político definiu em geral o poder como dominação, conforme tratado por Maquiavel, Hobbes, e tantos outros clássicos (DUSSEL, 2007). Portanto os movimentos sociais, incluindo os movimentos de juventude, precisam entender poder político de uma maneira mais positiva. Segundo Dussel (2007):

A “vontade-de-viver é a essência positiva, o conteúdo como força, como potência que pode mover, arrastar, impulsionar. Em seu fundamento vontade-de-viver é a essência a vontade nos empurra a evitar a morte, a adiá-la, a permanecer na vida humana. (DUSSEL, 2007, p.26)

Nesse sentido, o ser humano inventa meios de sobrevivência que vai prolongar sua vida, utilizar esses meios já é uma forma de poder, ou seja, a motivação do poder é a vontade de vida dos membros da comunidade, ou do povo, já é a determinação material fundamental da definição de poder político. Isto é, a política é uma atividade que organiza e promove a produção, reprodução e aumento de vida de seus membros. (DUSSEL, 2007, p. 26)

Partindo dessa definição podemos constatar que a participação política dos jovens seja no passado ou atualmente visa à conquista de direitos que promovam o bem estar comum, e não apenas de uma pequena parcela privilegiada da sociedade como também visa a promoção da melhoria de vida destes, seja quanto ao acesso à educação e cultura ou a possibilidade de ter garantido seu acesso ao mundo do trabalho. Nessa direção Bobbio (1997), diz que:

Derivado do adjetivo originado de polis (politikós), que significa tudo o se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social. (BOBBIO, 1997, p.954)

Assim podemos entender política como algo que está intrinsecamente ligado a questão do espaço público, ou seja, todos os sujeitos que vivem em comunidade, se relacionando entre si faz política. Portanto como seres sociais homens e mulheres são seres políticos.

A vida humana é caracterizada pela realização de algumas atividades. Hannah Arendt em seu livro “A condição humana” designa três atividades humanas fundamentais, a saber: labor, trabalho e ação, ligadas diretamente as condições básicas de sobrevivência da humanidade. O labor é a atividade ligada aos processos biológicos do corpo humano; o trabalho ligado à produção de um mundo artificial de coisas e a ação é a única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas. (ARENDT, 2001)

Para este estudo nos interessa entender o que significa a ação; para a autora anteriormente citada: A acção corresponde à condição humana da pluralidade, ao facto de que homens, e não o Homem vive na Terra e habitam o mundo. Todos os aspectos da condição humana têm alguma relação com a política... (ARENDT, 2001, p.20)

Partindo desse pressuposto podemos entender política como ação humana, práxis, que é necessária

para estabelecer e manter a vida humana. Dessa forma, a ação desenvolvida pela juventude visa o estabelecimento e a manutenção de suas vidas e conseqüentemente da vida em comum, da sociedade.

De todas as atividades desenvolvidas e presentes nas comunidades humanas, duas eram consideradas como verdadeiramente atividades políticas, a ação (práxis) e o discurso (lexis), esses eram considerados da mesma categoria; e isto originalmente significa não apenas que quase todas as ações políticas, na medida em que permanecem fora da esfera da violência, são realizadas por meio de palavras, mas ainda, e mais fundamentalmente, que o acto de encontrar as palavras adequadas no momento certo, independentemente da informação ou comunicação que transmitem, constitui uma ação. Somente a pura violência é muda, e por este motivo a violência, por si só, jamais pode ter grandeza. (ARENDR, 2001, P. 41)

Nesse sentido, percebemos que os jovens que se utilizaram do discurso seguido pela prática vivenciaram verdadeiramente atividades políticas. Dessa forma desmitificamos a idéia de que política só é aquela realizada por agências institucionalizadas, o que nem sempre corresponde a verdade. Pois estas muitas vezes usaram e usam de violência para coibir a ação de vários sujeitos políticos que visam à transformação de certas ordens sociais.

É importante compreendermos o sentido de política de uma forma mais ampla para não incorremos no erro de achar que a juventude não se interessa por política, ao se pensar assim talvez estejamos nos referindo à política partidária, institucionalizada. Sales ao discutir a questão da participação na atualidade afirma que:

Talvez nem seja uma rejeição à política, mas ao modo vigente de praticá-la. Talvez não se esteja satisfeito com o próprio modelo de Democracia Parlamentar Representativa em que as deliberações não são tomadas diretamente pelos diferentes grupos de interesses na sociedade, mas por pessoas eleitas para representá-las nos parlamentos e na esfera dos poderes executivos. (SALES, 2008, p.184)

Nessa direção, se analisarmos os rumos que a política tomou nas últimas décadas no Brasil e no mundo com denúncias de corrupção, desvio de dinheiro público, e os mais variados escândalos, fica fácil imaginar o porquê das pessoas não terem interesse em participar, ou se sintam estimulados a discutir sobre questões políticas. Para que possa realmente haver uma participação efetiva é necessário que não só os jovens, mas a população em geral perceba que é importante para definição das mudanças sociais de suas vidas.

Em segundo lugar é preciso destacar que a participação estudantil no Brasil nasce de forma organizada na década de 1930. Na década de 1960 essa participação aconteceu num momento de efervescência política não só no Brasil, mas em todo mundo. Era um momento em que o mapa geopolítico do mundo estava polarizado ideologicamente, de um lado as forças políticas de esquerda, representada pela antiga União Soviética; de outro as forças políticas de direita, representadas pelos Estados Unidos.

Como vimos o mundo passava por um momento de grandes transformações e efervescência política e cultural, e os jovens eram os principais protagonistas. No entanto, hoje precisamos reconhecer que várias dessas lutas foram ressignificadas e outras foram acrescidas nas bandeiras de lutas e reivindicações dos movimentos juvenis, inclusive o Movimento Estudantil.

## 2. PROTAGONISMO JUVENIL E EDUCAÇÃO: Contribuições da participação para formação dos estudantes.

Em diferentes épocas da história a categoria juventude foi analisada sob diferentes óticas dependendo de cada contexto histórico e cultural. Só recentemente a juventude passa a ser vista como uma categoria que demanda direitos específicos.

Em muitos estudos sobre a juventude são levantadas questões sobre a necessidade desses de tutoria, ou ainda são analisados no sentido de discutir as instituições ligadas aos jovens (a escola,

a família, sistemas jurídicos e penais), no entanto poucos estudos se preocupam em investigar sobre as formas que estes se organizam e elaboram formas de enfrentamento das situações problemáticas vivenciadas por eles no cotidiano. Só recentemente surge o interesse em estudar as considerações dos próprios jovens, suas experiências de organização e sociabilidade.

Na atualidade o que observamos é uma preocupação dos jovens com suas histórias particulares, ou seja, de suas famílias e amigos. Como a maioria desses jovens já nasceu quando várias transformações já estavam em curso, assim de alguma forma naturalizam as situações as quais se deparam como a desigualdade social, a violência, a exclusão, etc. Além do contato com a Internet, que definiu e transformou hábitos em diversas dimensões de suas vidas.

Esse conjunto de circunstâncias torna mais difícil o processo de organização dos jovens, o que nos últimos anos, provocou uma necessidade social urgente de desenvolver sistematicamente ações que favoreçam a formação de valores e atitudes sociais que levem os jovens a conviverem de forma autônoma na sociedade contemporânea.

Nesse sentido, surge o termo Protagonismo, que é passível de várias interpretações, em muitos casos, é usada como sinônimo de participação. Utilizaremos o referido termo no sentido em que possibilita aos jovens empreender a construção de seus conhecimentos e valores a partir da sua própria ação. Dessa forma buscaremos perceber como a participação no ME favorece esse empreendimento pessoal de construção do seu ser.

A juventude não pode continuar sendo lembrada apenas pelos mecanismos de controle social do Estado, como a polícia e a justiça. Os jovens precisam de políticas públicas que proporcionem uma efetiva melhoria em termos de educação, lazer, cultura, esporte e profissionalização. Portanto, esses jovens mais do que parte de um problema, precisam ser vistos como importantes atores na constituição da sociedade contemporânea, assim devem fazer parte da construção das soluções que levem a superação dos problemas.

Nesse sentido, as ações de protagonismo juvenil são mais que necessárias. Elas representam uma forma construtiva de socialização e uma oportunidade real de desenvolver o seu potencial como pessoas, futuros profissionais e cidadãos (COSTA, 2000, p.114)

Como podemos perceber as ações de protagonismo juvenil possibilita aos jovens a possibilidade de se colocarem e construírem suas identidades e socializações buscando a construção de caminhos que levem a superação dos problemas aos quais estão mais vulneráveis.

A educação vivenciada no cotidiano do ME é aquela voltada para reflexão crítica atrelada à realidade, fazendo com que estes superem a consciência ingênua, já que a escola insiste na superposição da realidade, e construa uma consciência crítica que os leve a uma educação corajosa que discuta suas problemáticas e os leve a um diálogo constante com o outro (FREIRE, 1996).

Nessa direção, notamos que a educação vivenciada nos Movimentos Sociais é construída no dia-a-dia e acontece em diferentes espaços. Segundo Gohn (1994) ela é autoconstruída no processo e o educativo surge de diferentes fontes. Podemos perceber que a educação faz parte da vida dos sujeitos e está presente em diversos locais, ou seja, ela acontece na família, na fábrica, na igreja, etc. A escola é apenas um dos lugares onde ela acontece e talvez não seja o melhor lugar. De acordo com Brandão (1995)

Não há uma forma única nem um único modelo de educação; a escola não é o único lugar onde ela acontece e talvez nem seja o melhor; o ensino escolar não é sua única prática e o professor profissional não é o seu único praticante (p.9)

Portanto, a experiência de jovens no ME, como protagonistas de suas histórias, possibilitam a eles um processo educativo muito rico e cheio de aprendizagens que esses indivíduos levarão para sempre ao longo de suas trajetórias, seja nas posturas que tomam perante as circunstâncias da vida ou nas escolhas que determinam suas vidas profissionais. Entendendo processo educativo como:

Os aprendizados que conduzem a tomadas de iniciativas que promovemos as mudanças e os fortalecimentos das relações sociais e de grupos a partir do desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, competências, valores, princípios, hábitos e atitudes. Os processos educativos estão associados a, além das ações clássicas de ensino, a experiência de pesquisa, experimentação, vivência, sensibilização, problematização, intervenções sociais e outros. (BONETTI, 2007, p.60)

Podemos concluir que as experiências e vivências dos jovens no ME são momentos marcados por um forte conteúdo educativo na medida em que lhes permite uma maior interação com a realidade levando-os a transformarem não apenas suas histórias individuais, mas possibilitando traçar novos caminhos para construção de uma sociedade mais justa e ética, onde o respeito ao outro dará o tom das relações sociais.

## PRIMEIRAS CONCLUSÕES

As primeiras percepções nos mostram que a participação no Movimento Estudantil e/ou em ações de protagonismo possibilita aos jovens um crescimento e amadurecimento, bem como os prepara para o enfrentamento das problemáticas que os afligem, ou seja, eles desenvolvem uma consciência crítica que os permitem compreender a realidade.

Nas conversas iniciais já percebemos como esses jovens tem um posicionamento diferenciado frente as questões atuais, e se organizam de diferentes modos e utilizam diferentes linguagens. Além de se organizarem nas suas escolas através da formação de Grêmios, muitos desenvolvem ações que envolvem a cultura, assim se utilizam da música, como o hip hop, e do grafite para denunciar seja a violência ou a ausência de direitos. Por outro lado observamos que as meninas buscam através do desenvolvimento da criticidade questionar os padrões, que hoje são colocados seja através da mídia ou mesmo de certos estilos de música, que dita as formas como as mulheres devem se comportar e sempre associando a valorização da mulher a um belo corpo. Nesta direção, notamos que em vários encontros de estudantes as mulheres tentam sempre colocar essas questões nas pautas de debate como forma de construir novos caminhos e novos modelos de sociabilidade. No que se refere a formação dos jovens que participam do ME nossas primeiras percepções nos conduzem ao entendimento que estes se preocupam com sua formação e acreditam que as atividades profissionais que escolham precisam está agregadas ao bem-estar comum, ou seja, pensam de alguma forma suas escolhas profissionais precisam cooperar para a transformação da sociedade.

Nesse sentido, as experiências no ME contribuem para a formação de cidadãos mais conscientes e responsáveis, seja com as questões sociais, políticas ou ambientais. Sendo essa uma das questões sempre colocadas nas pautas de debates, pois entendem a necessidade premente da humanidade rever seus conceitos sobre a natureza buscando novas formas de uso dos recursos naturais.

Enfim esse trabalho tem nos possibilitado reconhecer como os jovens atualmente se organizam, quais seus interesses e anseios, procurando desmitificar a idéia de que os jovens atualmente não participam e não se interessam por política. É importante ressaltar que não podemos cair em generalizações, e o que temos observado a partir desse estudo, é que a juventude tem buscado novos modelos de atuação, e o espírito rebelde e inquieto continua os levando a criar formas e linguagens próprias de contestar os padrões impostos por uma sociedade consumista e individualista buscando construir outros modelos de relação social, política, cultural, ambiental e econômica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Maria Paula Nascimento. Memórias estudantis, 1937-2007: da fundação da UNE aos nossos dias. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Roberto Marinho, 2007.

ARENDT, Hanna. A Condição Humana. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2001.

BENEVIDES, Silvio César Oliveira. Na contramão do poder: juventude e movimento estudantil. São Paulo: Annablume, 2006.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Vol I. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

BONETI, Lindomar Wessler. Educação e Movimentos Sociais hoje. IN: JESINE, Edineide e ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. (orgs) Educação e Movimentos Sociais: novos olhares. Campinas-SP: Alínea, 2007.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. O que é educação. 33<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Protagonismo juvenil: adolescência, educação e participação democrática. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

DUSSEL, Enrique. 20 Teses de Política. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FREIRE, Paulo. Educação como Prática da Liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

MESQUITA, Marcos Ribeiro. Identidade, Cultura e Política: os Movimentos Estudantis na Contemporaneidade. Dissertação de Doutorado. Orientador: Salvador Antônio Mireles Sandoval. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

POERNER, Arthur José. O poder jovem: historia da participação política dos estudantes brasileiros. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

SALES, Ivandro da Costa. Ainda é possível tomar gosto pela política? Os desafios para uma Gestão Democrática. In: SABERES- Revista do Observatório dos Movimentos Sociais. Ano I- n° 01, Jul./Ago./Set./Out. 2008, p.183-194.

## **“Proyecto educativo nacer y vivir en Democracia. 25 años de Democracia ininterrumpida.”**

Gladis Teresa Rosales  
glaros108@hotmail.com  
Docente Nivel Medio  
Viviana Edith Farabollini  
vifarabollini@hotmail.com  
Docente Nivel Medio y Superior  
Escuela Normal Superior “Maestros Argentinos”  
Corral de Bustos-Ifflinger  
Argentina

El proyecto “Nacer y Vivir en Democracia” se gesta, cuando en el año 2008, la Dirección de la Escuela Normal Superior “Maestros Argentinos” de Corral de Bustos-Ifflinger, Provincia de Córdoba, nos comunica la inquietud de la alentar la puesta en práctica de proyectos de aprendizaje servicio.

Desde un rodeo teórico sobre aprendizaje servicio y del acontecimiento particular de que 2008 es el año en el que se cumplían **25 años de democracia ininterrumpida en nuestro país**, y teniendo en vista los problemas sociales, culturales, políticos, económicos que hacían -y hacen- en el contexto en el que nuestra escuela se inserta como, así también, el modo en que ellos atraviesan e influyen en nuestros alumnos, es que se establecieron los lineamientos de este proyecto a llevar a cabo durante ese ciclo lectivo.

Siguiendo a Josep M. Puig, Roser Batlle, Carme Bosch, Josep Palos (2007)

*El Aprendizaje en Servicio es una propuesta educativa que combina procesos de aprendizaje y de servicio a la comunidad en un solo proyecto bien articulado en el que los participantes se forman trabajando sobre necesidades reales del entorno con el objetivo de mejorarlo.*

Debe subrayarse que

*El Aprendizaje en Servicio no es sólo una actividad de voluntariado, porque está vinculada a la adquisición de conocimientos; pero tampoco es exclusivamente una actividad intelectual, porque se proyecta en la realización de acciones necesarias para la colectividad. Se trata de una propuesta innovadora puesto que puede transformar el proceso de adquisición de conocimientos y convertirse en un camino plenamente participativo de educación cívica y de formación en valores para la ciudadanía.*

Esta propuesta pedagógica apunta a que a través del servicio solidario, estudiante, docentes y miembros de la comunidad aprendan, se formen y trabajen juntos para satisfacer necesidades comunitarias potenciando los objetivos curriculares con los objetivos del servicio.

Adicionalmente a lo anterior, Aprendizaje Servicio considera nuevos roles y relaciones para los tres actores directamente involucrados en el curso: el estudiante como protagonista, el docente como transformador social, y la contraparte como “socio comunitario”.

Se considera que los objetivos que persigue el Aprendizaje en Servicio apuntan a:

- mejorar el conocimiento en un sentido curricular;
- incrementar el interés de los protagonistas en la adquisición de responsabilidad social, siendo fuente de corresponsabilidad y confianza con los conciudadanos;
- adquirir habilidades necesarias para la participación social relacionada con determinados

objetivos propuestos en proyectos planificados por los protagonistas.

La educación para la ciudadanía, afirma Jordi Sanchez, Director de la Fundación Jaume Bofill, en: El aprendizaje-servicio, un instrumento de la educación para la ciudadanía; más allá de su plasmación en el proyecto educativo de centro o en alguna asignatura que sistematice su estudio, precisa de iniciativas que alienten la participación democrática del alumnado y un mayor compromiso concreto con la comunidad.

Sin embargo, vincular el servicio y el aprendizaje en una actividad articulada y coherente aspirando a fortalecer el vínculo social a través del ejercicio de los derechos y las prácticas de la ciudadanía es ya en sí misma un inconveniente dado su debilitamiento en relación al fuerte crecimiento del individualismo extremo característico de los tiempos que corren.

“Hay muchas razones para pensar que el compromiso colectivo de los ciudadanos, sean hombres o mujeres, está decreciendo, y con él también las redes y la reciprocidad social. La democracia corre el riesgo de vaciarse en su concepción más social para quedar limitada básicamente a una noción de diseño institucional, excesivamente formal y procedimental, alejada de cualquier intencionalidad normativa que permita conducir a la mejora del individuo y por agregación de los mismos a la transformación social, y que lo único relevante de la democracia pase a ser que formalmente, es decir, sobre el papel, y simplificando mucho, los criterios de elección respondan a la más elemental norma democrática de una persona, un voto” .<sup>1</sup>

Surgen, entonces, **problemas** a intentar resolver desde la escuela desde y mediante el aprendizaje en servicio,

*¿Las características de sociales, culturales, políticas y económicas restan calidad y profundidad a la democracia?*

*¿Cuáles son los problemas que aparecen en la democracia como forma de vida en un contexto que alienta el individualismo?*

*¿Qué problemas puntuales se presentan en los diversos sectores de nuestra ciudad?*

*¿Cuál es lugar del adolescente en este contexto y en relación a la vida en democracia?*

*¿Cómo subsanar el deterioro creciente de las prácticas cívicas e impulsar la re-vinculación entre lo individual y lo colectivo?*

En síntesis, se trata de abordar la educación para la ciudadanía haciendo que los jóvenes asuman el papel de protagonistas y no de destinatarios, fomentando su participación en acciones que desarrollen el conocimiento, la problematización y la generación de redes sociales y la ciudadanía.

Conseguir que la participación en el ámbito socio-cultural-político y económico sea una fuente del vínculo social y que se ejerciten los derechos y las prácticas de la ciudadanía de una manera generalizada es un reto importante. El aprendizaje servicio puede ser una pedagogía y una metodología que nos permita, desde la escuela, hacer que se produzca un resurgimiento de la dimensión comunitaria de nuestras sociedades.

Así, como **objetivos generales del proyecto** se estableció que, los alumnos y alumnas del Ciclo Especialización de la Escuela Normal Superior “Maestros Argentinos” puedan:

- desarrollar el conocimiento sobre temas relacionados a la democracia y el ejercicio de la ciudadanía.

<sup>1</sup> Sanchez, J.; El aprendizaje-servicio, un instrumento de la educación para la ciudadanía; <http://www.educacionenvalores.org/>; 6 de mayo de 2006. Este texto corresponde al apartado Tema del mes de “Cuadernos de Pedagogía” n° 357 mayo 2006 [http://www.cuadernosdepedagogia.com/ver\\_detalleArt.asp?idArt=10178&action=ver](http://www.cuadernosdepedagogia.com/ver_detalleArt.asp?idArt=10178&action=ver)



- problematizar el contexto social, político y económico en el que nacieron y en el que viven, asumiendo un análisis diacrónico.
- elaborar proyectos de alcance social.
- buscar los medios necesarios para llevar a cabo los proyectos elaborados.
- evaluar las acciones proyectadas.

El proyecto “Nacer y Vivir en Democracia” fue destinado a lograr la participación de todos los alumnos del Ciclo de Especialización, Orientación en Humanidades en su Especialidad Ciencias Sociales y también a los alumnos de la Orientación Ciencias Naturales con Especialidad en Salud y Ambiente de la Escuela.

La coordinación estuvo a cargo de la Profesora Gladys Rosales y Profesora Viviana Farabollini, aunque se involucraron a los profesores de muchas de las asignaturas de ambos Ciclos, como: Formación Ética y Humanidades, Historia, Metodología de la Investigación, Taller de Comunicación Social, Tecnología de la Comunicación Social, Ecología, Psicología, Lengua, Práctica de la Investigación Social, Teoría Política I, Biología, Recursos Naturales II, Filosofía, Organizaciones Sociales, Antropología Cultural, Sociología, Informática Aplicada.

Se desarrollaron un múltiple abanico de **actividades**:

Jueves 08/05/2008: Entrevista al ex Presidente de la Nación Dr. Eduardo Duhalde en su visita a Rosario. (Brindó una charla en Fundación Italia. Al finalizar, le comentamos nuestro Proyecto y dio un mensaje para nuestra comunidad educativa y especialmente a los jóvenes).

Viernes 09/05: Alumnos de 4º “B” presentan al nivel medio su proyecto de “Huerta Orgánica” adhiriendo al Proyecto de Aprendizaje en Servicio.

Miércoles 21/05 – 21:00 hs.: Sesión H. Concejo Deliberante – Alumnos representando al Ciclo de Especialización entregan una nota solicitando que el Proyecto sea declarado de Interés Educativo Municipal.

Jueves 22/05: Alumnos de 4º “B” hicieron de capacitadores en el nivel inicial con su proyecto de “huerta orgánica”, mostrando a los niños el lugar donde se realiza la misma en la escuela.

Se difundió por medio del Programa “Reflejate” en Canal 6 y las radios locales que los alumnos asesorarían a la comunidad (instituciones y particulares) que los requieran, ofreciendo así el servicio de planificar la propia “huerta orgánica”.

Miércoles 28/05: El Honorable Concejo Deliberante sancionó con fuerza de “Ordenanza N° 901/2008” y “Declaración N° 001/2008” al Proyecto de “Interés Educativo Municipal”.

Miércoles 04/06: La Legislatura de la provincia de Córdoba declara su adhesión y beneplácito por la realización del Proyecto de Declaración 0748/L/08 – Presentado por la Legisladora Estela –Lita- Bressán -

Martes 05/08 – 11:30 hs: Charla Santiago Giovagnoli, ex Diputado Provincial oriundo de nuestra ciudad, a los alumnos Ciclo Especialización y los profesores correspondientes en ese horario –

Sábado 09/08 – 19:00 hs: Entrevista con Legisladora Estela –Lita- Bressán – (oriunda de nuestra ciudad).

Miércoles 20/08: Nuestro Proyecto salió publicado en la Gacetilla bimestral “Protagonista del cambio: La educación” – Directora: Emilia Gentili – Rosario

Lunes 25/08 – 08:30 hs.: Charla Renzo Bertapelle (ex alumno y militante de UCR)

Martes 02/09 – 11:30 hs.: Charla Juan José Formento (ex alumno - Ex Intendente en el retorno a la democracia ).

Miércoles 10/09- 21:00 hs.: Alumnos de 4º “A” y 4º “B” presencian la Sesión del H. Concejo Deliberante participando del Proyecto “Concejal por un día

Lunes 15/09- 07:45 hs. : Charla Dr. Gonzalo Jauregualzo (Profesor de nuestra Escuela y ocupó varios cargos políticos) –

Miércoles 17/09- : Muestra Fotográfica en Semana de las Artes – Se exhibie ron los libros con fotos desde 1983 a 2003 enviados por Agrupación Conciencia- Bs.As-, cuando se conmemoraron 20 años de democracia. Completamos la muestra con fotos de nuestra ciudad en estos 25 años de democracia.

Entrevista a Shunko Rodríguez, ahijado del Presidente Dr. Raúl Ricardo Alfonsín, por ser el séptimo hijo varón.

Lunes 22/09-10:00 hs. : Conversación telefónica entrevistando al Dr. Eduardo César Angeloz (ex Gobernador de la Provincia de Córdoba)

Martes 23/09-11:30 hs.: Charla Ing. Norberto Pérez Esnaola (ex Intendente y ex Senador Provincial)

Miércoles 24/09 : La Prof. María A. Valentini asistió a la charla de capacitación sobre “huerta orgánica” en el marco del Proyecto Pro-huerta que desarrolla el I.N.T.A., haciéndola extensiva a los alumnos, familiares y amigos.

Viernes 26/09- 10:30 hs. : Charla Dr. Rodolfo Benassi (ex Intendente).

Sábado 27/09 : Nuestro proyecto salió publicado en Suplemento “Educación” del diario “La Capital” de Rosario -

Lunes 29/09- 07:45 hs.: Charla Dr. Amalio Bertapelle (Profesor de nuestra escuela y Militante en U.C.R.)

10:00 hs. : Charla en el Comité Radical con alumnos de 6º “A” y 6º “ B” - Disertantes: Formento, Juan José – Ghiano, Gustavo – Martínez, Germán – Odarda, José – Quevedo, Miguel – Bertapelle, Renzo –

Viernes 03/10: Charla con alumnos de 3º “B” – Disertaron la Profesora de Formación Ética y Ciudadana del curso Dra. Elysabet Franco junto con Liliana Nieto (mamá del alumno Agustín) y Belén Gómez de Bolatti (mamá del alumno Gino) contando su experiencia como ex concejales de Colonia Italiana, habiendo integrado la Junta Vecinal como partido político.

Lunes 06/10-07:45 hs. : Charla Dr. Oscar Volpini (ex alumno y papá de alumnos de nuestra escuela). Fue Presidente del Partido Justicialista en nuestra ciudad y desempeñó varias funciones públicas.

Martes 07/10-10:00 hs.: Charla Contadora Laura Compagnucci – (Profesora de nuestra escuela). Fue Secretaria de Hacienda en la Intendencia del Dr. Gustavo Torre).

10:45 hs.: Charla Dr. Gustavo Torre – (ex alumno y papá de alumnos de nuestra escuela).(Ex Intendente y desempeñó varias funciones).

Miércoles 08/10: Visita del personal del I.N.T.A. a los alumnos de 4º “B” recorriendo la “huerta orgánica” en la escuela. Sacaron fotos para enviar a I.N.T.A. Marcos Juárez con comentarios sobre el Proyecto.

Jueves 16/10: Entrevista a nuestro alumno Matías Cháves junto con su mamá. Matías es el ahijado del Presidente Dr. Menem por ser el séptimo hijo varón.

Jueves 16/10: Proyecto de Declaración de Interés por parte del Senado de la Nación – Firmado Senadora Prof. Roxana Latorre y Senador Carlos Alberto Reutemann -

Viernes 17/10: Charla Alicia Garza (ex alumna, profesora y madre de alumnos de nuestra escuela). Fue Concejal bajo la Intendencia del Dr. Gustavo Torre.

Lunes 20/10: Charla del Intendente actual Sr. Héctor Pagani, Secretario de Gobierno Lic. Guillermo Sagen Gil, Presidente del Honorable Concejo Deliberante Sr. Roberto Pacheco, Secretaria del H. Concejo Deliberante Profesora Claudia Santi, Secretario de Cultura Dr. Miguel Berrocal, Secretaria de Educación Melina Ovando y Legislador Dr. Daniel Passerini.

Miércoles 22/10: Alumnos de 4º, 5º y 6º “A” junto con docentes asistieron a las 13 hs. a la charla educativa a cargo de Lic. María Fabiola Wahnish en la Sala Regino Maders de la Legislatura de Córdoba.

A las 15:30 hs. presenciaron la Sesión Legislativa.

Viernes 24/10: Charla con el Prof. Andrea Bartolucci (docente de la escuela y actual Concejal).

Jueves 30/10: Acto conmemorando el “Día de la democracia”, llevado a cabo en el Salón de Usos Múltiples de la escuela, organizado junto con la Municipalidad.

Se proyectó el D.V.D. realizado por los alumnos con testimonios de las distintas personalidades que brindaron sus charlas durante todo el año.

Se presentó la Muestra Fotográfica con fotos de los 25 años de democracia en nuestra ciudad y en el país.

Se presentó la Muestra Artística “Manos” relacionada con “democracia”.

Se invitó a los presentes a que depositen en la urna su pensamientos e ideas sobre la “democracia”, para que lo podamos trabajar en el aula con los alumnos.

Octubre: Durante la segunda quincena los alumnos de 6º “A” realizaron un relevamiento de datos sobre sentimiento comunitario y necesidades barriales, temas abordados en las asignaturas Organizaciones Sociales y Sociología.

Martes 25/11: Nuestro Proyecto participó en el Encuentro Nacional “Fortaleciendo los Valores de la democracia” organizado por Agrupación Conciencia de Buenos Aires y Grupo Zurich, habiendo resultado merecedor del premio al desempeño SOBRESALIENTE. La Prof. Gladys Rosales viajó a Buenos Aires para retirar el certificado correspondiente.

Lunes 23/03/2009: En Sección Regionales-Breves-Página A 14 del diario “La Voz del Interior” de Córdoba salió publicado un resumen del Proyecto titulado: “Educación democrática en Corral de Bustos” –

Lunes 23/03/2009: A las 13:24 hs. en el Noticiero “Visión siete” transmitido por Canal 7 para todo el país, Mirta Goldberg (creadora y productora del programa educativo “Caminos de tiza” emitido en ese Canal) junto con la periodista Cecilia Laratro comentaron el Proyecto resaltando cómo desde nuestra escuela, se ha abordado el tema del golpe militar y la importancia de la democracia.

Jueves 26/03/2009: Publicado en el periódico “Poder Ciudadano” – Arias – (Cba.)

Marzo/2009: Publicado en el periódico “El Chasqui de los Corrales de Bustos” – Edición mes de marzo/2009 –

Viernes 12/06/2009: Charla-debate con los políticos camino a las Elecciones legislativas nacionales del domingo 28/06/2009 – Disertaron en el Salón de Usos Múltiples invitados por la escuela, como una actividad del Proyecto “Nacer y vivir en democracia” :

a) Unión Cívica Radical: ex legislador Abelardo Karl; legislador provincial Dr. Dante Rossi; candidato a diputado nacional suplente Lic. Germán Martínez y Presidente de la Juventud Radical por Corral de Bustos, Renzo Bertapelle.-

b) Unión por Córdoba: legislador Dr. Daniel Passerini; legisladora Estela –Lita- Bressán y candidato a diputado nacional y actual intendente de Cruz Alta, Contador Diego Passerini.-

c) Frente Cívico: diputado nacional Dr. Mario Ardid y ex intendente de Corral de Bustos Dr. Gustavo Torre.

Al finalizar la disertación, se propició un debate con la activa participación de los alumnos, de los medios de prensa y del público en general.

Martes 16/06/2009: Publicación en el Semanario “La Voz del Sur” – Director Walter Avedikian – Título del artículo en la tapa y en página 2 : “Charla y debate político en la Escuela Normal Superior Maestros Argentinos” -.

Los lineamientos de este Proyecto para acercar el compromiso, la participación, el conocimiento a los jóvenes alumnos de la Escuela Normal Superior Maestros Argentinos sobre temas relacionados a la democracia y al ejercicio de la ciudadanía con la finalidad de fortalecer este estilo de vida y que ellos se asuman como protagonistas se evaluaron mediante la observación y el escrito de experiencias de alumnos que:

1) En relación a las charlas brindadas por parte de distintos vecinos de nuestra ciudad que desempeñaron y/o desempeñan cargos públicos o tuvieron y/o tienen activa participación política, testimonios dados por profesores, ex alumnos y padres de nuestra comunidad educativa, funcionarios públicos y miembros de partidos políticos, causaron admiración y asombro a nuestros alumnos (tal como lo manifestaron verbalmente cuando les pedimos que reflexionen sobre lo escuchado). Cabe aclarar que todos los disertantes dejaron como mensaje la importancia de participar, involucrarse, ser protagonistas para mejorar el entorno en el que nos desempeñamos, desde el lugar de la política o desde otras asociaciones como Cooperadoras, Comisión Directiva de Clubes, ONG, etc.

También fueron importantes las entrevistas obtenidas con el ex Presidente de la Nación Dr. Eduardo Duhalde y con el ex Gobernador de nuestra provincia, Dr. Eduardo César Angeloz, quienes felicitaron la iniciativa.

2) Fue positivo el aporte que el Departamento de Ciencias Sociales efectuó en la Semana de las Artes, incorporando la Muestra Fotográfica, donde se exhibieron fotografías de los 25 años de democracia en nuestra ciudad. Contamos también con el material fotográfico brindado por Agrupación Conciencia de Buenos Aires en oportunidad de haberse cumplido en el año 2003 los 20

años de democracia. En dichos libros exhibidos figuran las fotos más representativas de todo este período a nivel nacional.

3) En relación a la organización y realización del acto conmemorando el “Día de la democracia”, llevado a cabo el jueves 30 de octubre en el S.U.M. de la escuela en forma conjunta con la Municipalidad, con la intención de comenzar un movimiento instituyente para que esta fecha no pase desapercibida en nuestra ciudad; a la vez que, se rindió homenaje a todos aquellos que, de una manera u otra, construyeron la democracia y se instó al compromiso de cuidarla, defenderla y mejorarla.

La oportunidad también fue un reconocimiento a nuestros alumnos Shunko Rodríguez (ahijado del Presidente Dr. Raúl Ricardo Alfonsín) y Matías Alejandro Chaves (ahijado del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem).

Fue muy valiosa la colaboración por parte de directivos, docentes y alumnos para que este acto se pudiera realizar de manera exitosa, pues muchos de ellos han trabajado denodadamente en horas extra-áulicas para que así sea, por lo cual va nuestro profundo agradecimiento a todos los que lo hicieron posible.

#### 4) Repercusión del Proyecto:

- a) El 28/05/2008 el H. Concejo Deliberante de nuestra ciudad lo declaró de Interés Educativo Municipal, en respuesta a una nota presentada por los alumnos.
- b) El 04/06/2008 la Legislatura de la Provincia de Córdoba -por gestión de la Legisladora oriunda de nuestra ciudad Estela (Lita) Bressán- declaró su adhesión y beneplácito por la realización del Proyecto.
- c) El 22/10/2008 los alumnos de 4º, 5º y 6º “A” y docentes presenciamos en la Legislatura de nuestra provincia, la Sesión legislativa correspondiente a dicho día. Con gran orgullo escuchamos que el Presidente anunció nuestra presencia y mencionó el Proyecto, recibiendo aplausos y felicitaciones de los distintos Legisladores.
- c) El 15/09/2008 el Grupo Asegurador La Segunda y el periodista Sr. Víctor Hugo Morales envían un mail donde nos comunican que tendrán en cuenta el proyecto para el Programa televisivo “Protagonistas de la Segunda Argentina” a realizarse en el 2009.
- d) El 16/10/2008 la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, por pedido de los Senadores Carlos Alberto Reutemann y Prof. Roxana Latorre, declaró de interés la ejecución del Proyecto. Esta gestión la realizó María Fernanda Múgica, oriunda de nuestra ciudad y actual Secretaria privada de la Senadora Prof. Latorre.
- e) El 25/11/2008 la Agrupación Conciencia y el Grupo Zurich entregaron el certificado mediante el cual dejan constancia que el Proyecto ha resultado merecedor del premio al desempeño SOBRESALIENTE en el Encuentro Nacional “Fortaleciendo los valores de la democracia”.

5) Se difundió el Proyecto y sus actividades y logros en medios radiales, televisivo y gráficos de nuestra ciudad como así también salió publicado en el diario “La Capital” y en la gacetilla “Protagonista del cambio: la Educación”, ambos de Rosario (pcia.de Sta. Fe). Además, figura en la [www.senado.gov.ar/web/senadores](http://www.senado.gov.ar/web/senadores).

6) Se construyeron herramientas de recolección de datos –encuestas- aplicadas en distintos sectores de la población con la finalidad de relevar datos sobre el sentimiento de pertenencia barrial y sus necesidades, actividad solventada por el Municipio.

#### Conclusiones

En el año 2008 se conmemoró el vigésimo quinto aniversario de “democracia ininterrumpida”

en nuestro país. El Proyecto Nacer y vivir en democracia puso como foco de atención la necesidad y la importancia de haber nacido y estar viviendo en estado de derecho.

El acercamiento intergeneracional logrado en el diálogo acerca de las experiencias de vida en democracia y de la ausencia de ella colocó a los adultos y a los jóvenes en el lugar del replanteamiento de una situación naturalizada y en el de la asunción del rol de ciudadanos responsables, protagonistas críticos, creadores y transformadores de la sociedad a través del compromiso, el conocimiento y el trabajo, definiendo a la democracia como un conjunto de valores, derechos y obligaciones que conforman un estilo de vida, una forma de resolver los conflictos que se plantean en la convivencia y de cooperar en pos del bien común, como así también una organización política que se corresponde con ese conjunto de valores.

Creemos que es imperioso sumar esfuerzos hacia la formación de un ciudadano crítico y participativo; un ciudadano responsable pero también creativo, que tienda a hacer posible una transformación profunda y real de la sociedad en la que vive, un ciudadano que analice y reflexione sobre los Derechos Humanos que se han ido construyendo a lo largo de la historia y cuya vigencia debe ser nudo permanente de revisión y actualización en el ejercicio cotidiano a nivel local, regional y nacional como así también en relación al nuevo escenario internacional que se presenta como desafío a las relaciones interculturales.

Señales para otros debates y acciones por venir.

Gladys Teresa Rosales – D.N.I. 13.696.664      Viviana Edith Farabollini - D.N.I. 16.652.743

# **Projeto político-pedagógico como espaço escolar de vivência da democracia na educação de jovens e adultos**

*Cristiane Fernanda Xavier*  
Universidade Federal de Alfenas/UNIFAL-MG  
Brasil

## **RESUMO**

Concebido como espaço de formação atravessado por relações de poder, como campo de luta e contestação, o projeto político-pedagógico se apresenta como força complexa na produção de identidades sociais e individuais capaz de revelar interesses, sentidos e significados, crenças e valores inscritos nas formas com que os atores sociais da escola lidam com os problemas e necessidades do cotidiano educacional. O presente estudo problematizou o papel dos gestores escolares na Educação de Jovens e Adultos remetendo esta problematização aos desafios colocados para uma formação dos seus educadores que se concretize pelo compromisso com os princípios da equidade e justiça social; tendo em vista que a cordialidade e a patronagem são traços da constituição do modo de ser brasileiro que, historicamente, fragilizaram a realização de experiências relacionadas com a construção das suas instituições democráticas.

**Palavras-chave:** Projeto político-pedagógico - Educação de Jovens e Adultos - Gestão escolar - democracia - formação docente.

## **APRESENTAÇÃO**

Este artigo discute os desafios enfrentados pelos gestores escolares na gestão do Projeto Político-Pedagógico (PPP) na Educação de Jovens e Adultos (EJA) a partir de dados de pesquisa realizada entre os anos de 2006 e 2008, no âmbito da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte/MG.

Para a sua realização o PPP foi reconhecido como força complexa na produção de identidades sociais e individuais capaz de revelar interesses, sentidos e significados, crenças e valores inscritos nas formas com que os atores sociais da escola lidam com os problemas e necessidades do cotidiano educacional.

Nesse contexto, este artigo problematiza o papel dos gestores da escola, entendidos como importantes articuladores político-pedagógicos remetendo esta problematização aos desafios colocados para a formação dos educadores da EJA comprometida com os princípios da equidade e justiça social próprios de uma sociedade democrática.

## **EMANCIPAÇÃO E REGULAÇÃO: OS SENTIDOS DO PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO**

Estudos sobre a temática do PPP têm sido desenvolvidos, sobretudo a partir da LDB de 1996, na direção de afirmar sua fundamental relevância na construção de uma escola pública de qualidade.

Nesse sentido, pelo PPP, as escolas devem assumir-se como organismos sociais inseridos numa determinada comunidade com demandas e perspectivas próprias. A partir daí, definindo prioridades e desencadeando ações, cada escola terminaria por marcar sua identidade singular no contexto da rede de ensino abrindo-se às possibilidades de concretização de uma gestão democrática, cuja participação dos diversos segmentos da comunidade abarcaria a diversidade com vistas a um bem comum.

Presente também entre educadores que se organizam em sindicatos, associações e fóruns de educação, o PPP tem assumido, na sua trajetória de constituição, formas diferentes de materialização e revelando-se assim em instrumento de gestão de caráter inovador.

Entretanto, de acordo com Ilma Passos Alencastro VEIGA (2003), o sentido dessa inovação tem se apresentado de natureza distinta e desse modo, atendendo a interesses divergentes.

Segundo a autora, a inovação contida no PPP pode ser de natureza regulatória (técnica) ou de natureza emancipatória (edificante). A orientação da inovação do PPP na direção da dimensão regulatória está associada à lógica da padronização e do controle burocrático. Sua elaboração refere-se ao cumprimento de normas e prescrições, com data para término e apresentação do produto final às secretarias de educação. Não prevê a implicação dos atores da comunidade educativa e por isso mesmo, define as demandas, anseios, necessidades e ações da escola alheias aos seus próprios sujeitos.

De caráter instrumental, a inovação do PPP na perspectiva regulatória reduz o processo educativo a um documento descolado da própria instituição que o produz. Por ser assim, termina por constituir em mais um elemento de burocratização onde um grupo isolado se debruça a fim de cumprir as normas e preencher modelos pré-definidos de formulários onde, por vezes, se copia o PPP do ano anterior apenas atualizando as datas ou este é emprestado a outra escola para que esta o reproduza trocando-se assim apenas os dados de identificação das instituições. Nesses termos VEIGA afirma que o PPP nos moldes inovadores regulatórios se constitui como “ferramenta ligada à justificação do desenvolvimento institucional orientada por princípios da racionalidade técnica, que acabam servindo à regulação e à manutenção do instituído sob diferentes formas” (VEIGA, 2003, p.272).

Diferentemente do PPP de natureza regulatória, o PPP de natureza emancipatória se fundamenta na lógica da produção humana a partir da comunicação e do diálogo entre os sujeitos no interior da situação concreta de existência histórica, social e ética.

Orientado pela premissa emancipatória, o PPP se concretiza como produto que enfatiza o processo de produção coletiva e participativa de alunos, professores, servidores técnico-administrativos, colegiados e comunidade no sentido de buscar, a partir da realidade existente, as alternativas para a solução dos problemas e necessidades identificadas. Nesse processo, todos são co-reponsáveis pelas transformações aspiradas e por isso mesmo torna-se possível desenvolver nos sujeitos os sentimentos de pertencimento, solidariedade, cooperação e coerência.

O PPP assim concebido é um instrumento capaz de expressar sonhos e anseios de diferentes grupos da comunidade escolar, de promover a qualidade do processo educativo e a identidade da escola e ainda, articular-se ao projeto mais amplo de educação e cidadania que caracteriza uma sociedade democrática.

De acordo com VEIGA, tais sentimentos, numa perspectiva de intercâmbio, geram as bases da gestão democrática porque:

“Um processo de construção coletiva fundada no princípio da gestão democrática reúne diferentes vozes, dando margem para a construção da hegemonia da vontade comum. A gestão democrática nada tem a ver com a proposta burocrática, fragmentada e excludente; ao contrário, a construção coletiva do projeto político-pedagógico inovador procura ultrapassar as práticas sociais alicerçadas na exclusão, na discriminação, que inviabilizam a construção histórico-social dos sujeitos” (VEIGA, 2003, p.277).



Esta idéia de antagonismo de concepções de projeto político-pedagógico é explorada por Marília FONSECA através da distinção entre Projeto de Desenvolvimento da Escola (PDE)<sup>1</sup> e o projeto político-pedagógico.

Neste caso, muito embora o PDE e o PPP tragam como proposição a mobilização da comunidade educativa através do levantamento de idéias, meios, ações e reflexões acerca da realidade educacional com vistas à transformação dessa realidade ocorre que, de acordo com a autora, a concepção e o “modus operandi” contidos no PDE e no projeto político-pedagógico são de natureza divergente.

Assim, o PDE reúne em sua lógica uma visão empresarial baseada na racionalização de gastos, na eficiência administrativa e busca de resultados. Afirmar a necessidade de fortalecimento da autonomia e da gestão escolar com ênfase em processos de liderança dos diretores a partir da utilização de medidas de treinamento intensivo em planejamento estratégico em mobilização da comunidade, gestão de recursos e planejamento da carreira docente. Com base em princípios e métodos da gerência técnico-científica, conforme afirma FONSECA, as ações escolares orientadas por essa lógica induzem os sistemas públicos de ensino a adotarem modelos de eficiência dos setores econômicos ou privados.

Quanto ao PPP, o que FONSECA identifica é uma orientação que incentiva a escola a traçar o seu próprio percurso, estimulando a autonomia da escola e a democratização de seus processos com base em valores mais humanos, que considere em sua proposta a diversidade, as vivências, sentimentos, condições de vida e de trabalho e a cultura da comunidade em que a escola e seus sujeitos estão inseridos.

## **CURRÍCULO e DEMOCRACIA**

Tanto a visão do PPP na perspectiva emancipatória desenvolvida por VEIGA quanto a visão do PPP, naquilo que o distingue do PDE, conforme FONSECA propõe, convergem para o conceito de currículo democrático (APPLE e BEANE, 2001) no qual educadores e educandos reconhecem a escola como espaço de diálogo e aprendizagem como sujeitos envolvidos com a compreensão dos dilemas da sociedade em que estão inseridos de modo a problematizá-la e buscar alternativas de mudança.

Assim sendo o currículo democrático é uma oportunidade de vivência democrática que envolve pais, professores, alunos e funcionários na perspectiva de partilha de poder e de construção de uma relação comunitária na solução dos conflitos, na formulação de projetos, de planos de trabalho, na definição de prioridades e nos caminhos a serem percorridos de modo que as estruturas de decisão sobre todos os aspectos da vida escolar sejam efetivamente compartilhadas.

Sobre a pertinência do currículo democrático, os autores afirmam que a leitura crítica da condição de existência humana não é apenas uma alternativa metodológica eficaz de colocar o conhecimento em prática na sua relação com a vida real e seus problemas mas é uma alternativa eficaz sobretudo porque ao articular os saberes da prática aos saberes da teoria cria condições de entendimento das múltiplas maneiras pelas quais a realidade pode ser interpretada e os benefícios contidos nos diferentes interesses que cada interpretação traz em seu bojo.

O currículo democrático não se caracteriza pela espontaneidade descompromissada e também não se limita à perspectiva progressista de ensino ou do currículo participativo uma vez que, ainda conforme os autores, o currículo democrático supõe a ação transformadora na busca por condições que alterem as desigualdades e a exclusão, que enfatizem a cooperação entre as pessoas, que valorizem a diversidade e que preservem o bem comum como sustentação e norte de sua prática.

Por isso mesmo, o currículo democrático envolve tensões e contradições que revelam os vários significados da palavra democracia, suas múltiplas possibilidades de interpretação e de mudanças ao longo dos tempos.

A respeito dos conflitos e controvérsias oriundas das ambigüidades contidas no significado da palavra democracia, os autores afirmam que:

“Pode-se entender, por exemplo, que as alegações de democracia sejam usadas para embasar movimentos por direitos civis, por maiores privilégios eleitorais e proteção ao direito de livre expressão. Mas a democracia também é usada para favorecer as causas das economias de livre mercado e dos fiadores para opções escolares e para defender o predomínio dos dois maiores partidos políticos. Ouvimos a defesa da democracia usada inúmeras vezes, todos os dias, para justificar praticamente tudo o que as pessoas querem fazer: ‘Vivemos numa democracia, certo?’ (APPLE e BEANE, 2001, p. 15).

E sobre o lugar da escola numa sociedade imersa nessa relação controversa e contraditória com a democracia, acrescentam:

“(...) apesar da retórica de democracia em nossa sociedade e da idéia comum de que o modo de vida democrático é aprendido com experiências democráticas, as escolas têm sido instituições notavelmente antidemocráticas. Embora a democracia enfatize a cooperação entre as pessoas, um número imenso delas alimentou a competição – por notas, por status, por recursos, por programas etc. Embora a democracia dependa da atenção ao bem comum, um número imenso de escolas, estimuladas pela influência de agendas políticas impostas de fora, enfatizou a idéia da individualidade baseada quase exclusivamente no interesse pessoal. Embora a democracia valorize a diversidade, um número imenso de escolas refletiu grande parte dos interesses e aspirações dos grupos mais poderosos deste país e ignorou os dos menos poderosos. Embora as escolas de uma democracia deversem mostrar como conseguir oportunidades iguais para todos, um número imenso de escolas está contaminado por estruturas como formação de grupos com base na capacidade dos alunos, que negam oportunidades e resultados iguais a muitos, principalmente aos pobres, aos negros e às mulheres” (APPLE e BEANE, 2001, p. 24-25).

Pensar, pois, o PPP como espaço de formação e de vivência democrática no contexto da EJA significa compreender que as reformas educacionais que se anunciam inovadoras mas que são feitas de cima para baixo, ao avesso dos seus atores cotidianos na concretude de suas experiências e realidades vividas podem revelar-se um mal-entendido.

## **REALIDADE BRASILEIRA E MUDANÇA: ENTRE O PESSOAL E O SOCIAL OS DESAFIOS DA GESTÃO ESCOLAR EMANCIPATÓRIA NA EJA**

A ampliação do exercício de compreensão sobre os desafios da vivência democrática postos pela prática dos gestores escolares na Educação de Jovens e Adultos dialoga com algumas questões que a colocam em interação com uma perspectiva de análise sobre a constituição do “modo de ser brasileiro”

Em Raízes do Brasil, Sérgio Buarque de HOLANDA (1998) apresentou uma perspectiva de análise sobre a constituição da brasilidade que nos oferece uma possibilidade de compreensão do “modo de ser brasileiro” considerando dois princípios que combatem e regulam as atividades

humanas e que se encarnam nas figuras do ladrilhador e do semeador. Por tais figuras o autor tece um quadro comparativo entre o processo de colonização da América Espanhola e do Brasil onde o ladrilhador é identificado como o espanhol que vê nas suas conquistas a possibilidade de estabelecer na América um prolongamento estável da metrópole e o semeador é identificado com o português que, por apego à fortuna rápida, dispensou o trabalho regular e planejado produzindo uma ausência de coesão na vida social.

Tal distinção entre os percursos da colonização da América Espanhola e a colonização do Brasil permite-nos compreender a vida brasileira como um conjunto de valores, crenças, hábitos, práticas e idéias estreitamente vinculadas à energia do afetivo, do irracional, passional e personalista.

Nessa perspectiva, o autor formula o conceito de “homem cordial” a fim de demonstrar a dificuldade do brasileiro, desde a colonização, de se organizar politicamente mantendo lúcidas as noções de público e privado.

A cordialidade, assim, foi apresentada como sendo um traço do modo de ser brasileiro que se constituiu como elemento definidor de relações permeadas pela afetividade, pela confiança e familiaridade nas quais as organizações política e social se estruturam no Brasil. Tal cordialidade produz o estabelecimento de uma relação com o público fora do âmbito impessoal e se assenta em vontades particulares, de ordem privada, com base num modelo familiar onde as relações que se criam estão envolvidas pelo que o autor chamou de “contatos primários”, ou seja, pelos laços de sangue e de coração. Ou seja, os traços da brasilidade tem suas características expressas e reguladas por um sistema de relações de simpatia e afetividade onde o modelo tradicional de família constituiu a formação de nossa sociedade produzindo um desenvolvimento fundado no desequilíbrio social cujos efeitos experimentamos até os dias atuais.

Também podemos encontrar em DAMATTA (1990) uma compreensão do Brasil expressa pela idéia da formação da sociedade brasileira fundada num sistema social altamente hierarquizado engendrado por laços de patronagem, intimidade e consideração.

Numa lógica totalizante, à época da colonização do Brasil, Portugal nos dominava e nos abrangia de modo que a colônia brasileira nunca fora um espaço de experiências sociais e políticas inovadoras.

A compreensão da sociedade brasileira proposta por DAMATTA difere da análise buarquiana do Brasil uma vez que ele apresenta uma visão das nossas instituições sociais e políticas através daquilo que nos faz diferentes em termos de ênfases e relações em comparação com outras sociedades. Ao invés de discutir o “inacabado” do processo democrático brasileiro como resultado de um conjunto de valores e práticas expressas pela lógica patrimonialista comum à nossa sociedade e que, por isso mesmo, expressa a constituição do Brasil pelas suas faltas e carências numa perspectiva universalizante, DAMATTA busca localizar o Brasil numa posição intermediária entre as sociedades modernas e as sociedades tradicionais de modo que a identidade brasileira encontra-se inscrita em zonas de mediação, de encontro e complementaridades que se combinam e recombina; que adquirem significados, pesos e posições à medida que entram em relação com outros princípios e contextos específicos.

Isso não significa que DAMATTA desconsidere as condições históricas e materiais na constituição da sociedade brasileira, mas entende que tais forças são elaboradas por escolhas que terminam por transformar o universal em especificidade e identidade.

Se de um lado temos, a partir de HOLANDA, o “homem cordial” como base para compreensão da constituição funcionamento da sociedade brasileira no qual falta aos brasileiros a

capacidade de agir com firmeza diante das transformações, falta “o espírito fáustico, a verticalidade e a hierarquia<sup>2</sup>, concebidos como valores necessários à construção do Estado democrático do outro lado temos, através de DAMATTA, o desenvolvimento de uma proposição de distinção entre o indivíduo e a pessoa através do rito do “Você sabe com quem está falando?” como condição para a compreensão da realidade social brasileira.

Para DAMATTA, o “Você sabe com quem está falando?” é a negação da cordialidade pois indica um recurso utilizado para evocar a formalidade e a hierarquia, além de remeter a uma situação conflitiva da qual a sociedade brasileira parece ser avessa. Ou seja, as noções de indivíduo e de pessoa estão presentes em todas as sociedades e o que as difere é a ênfase atribuída a esses personagens no conjunto de valores e lógicas que lhes são correspondentes.

Indivíduo e pessoa são entendidos assim, como expressões de possibilidades distintas da individualidade; individualidade essa entendida como subjetividade.

O dilema brasileiro consiste então na permanente tensão entre essas duas categorias uma vez que, de acordo com o autor, podemos ser convocados como indivíduos ou como pessoas a partir de contextos específicos.

Isso significa que, como resultado dessa compreensão, aquilo que a patronagem produz em termos de relação social pode ser compreendida como um modo de compensar ou neutralizar o impacto das leis e critérios universalizantes sugerindo que no Brasil a unidade social é a pessoa e não o indivíduo. Exemplo disso é o que apresenta Livia BARBOSA para caracterizar essa tensão:

“O resultado é uma visão da sociedade brasileira bastante dinâmica em termos de articulação e da geografia das categorias analisadas. Por exemplo, enquanto as classes dominantes nutrem uma perspectiva individualista, sendo responsáveis pela formulação do arcabouço jurídico, político e institucional da sociedade, na prática elas viveriam como pessoas, na medida em que, pela mobilização dos seus respectivos capitais sociais, o sistema de leis impessoais e universalizantes não se lhes aplicaria em sua totalidade. Por outro lado, as “classes populares” que não dispõem de instrumentos para participar da produção desse aparato jurídico, político e instrumental, entretêm uma visão mais hierárquica e complementar do mundo e vivem, na prática, como indivíduos, pois sobre eles incide toda a força da lei, quando e se elas não podem articular nenhum capital social” (BARBOSA, 2001, p. 55).

Nesse sentido, ao contrário do que aponta HOLANDA quando afirma que Estado e sociedade se opõem de modo que a política é um mecanismo alheio à sociedade, DAMATTA aponta para uma idéia de diálogo entre sociedade e nação onde o cotidiano é a expressão desse encontro de modo que as instituições políticas (cidadania, ação da sociedade civil, autonomia, etc.) são experimentadas e apreendidas no interior dos contextos sociais brasileiros através das múltiplas formas e conteúdos culturais.

Para além das distinções propostas por HOLANDA e por DAMATTA no exercício de interpretar a realidade brasileira vale ressaltar que a lógica da patronagem, cuja expressão está encarnada seja na cordialidade, seja no triunfo da pessoa sobre o indivíduo, produziu no Brasil uma teia de relações sociais onde a intimidade e a confiança foram consideradas fundamentais para a organização política e social pois ligavam as pessoas entre si e ao mesmo tempo estabeleciam distinções numa perspectiva de gradação entre os grupos onde valores igualitários não encontravam sentido e significado como modo de expressão como sociedade.

Para HOLANDA, o Estado nada partilha nos quadros de uma organização coletiva, social

ou política e por isso mesmo, em nada se configura com a representação democrática porque se coloca à distância da realidade social.

Cabe à sociedade então, pela revolução, tomar o poder e exprimir seus valores vitais instaurando o primado da sociedade sobre o sistema político, proclamando o primado daquilo que é vivo sobre as estruturas políticas abstratas e cerceadoras através da ruptura com as raízes do homem cordial.

Para DAMATTA, em sociedades como o Brasil onde as bases de sua formação indicam sistemas individualizadores e os sistemas personalistas operando simultaneamente, a superação da oposição indivíduo/pessoa e dos dilemas impostos por essa dicotomia pode se dar por três vias de reação: a rejeição parcial, feita através da violência<sup>3</sup>, a vingança astuta que se serve da ridicularização como arma principal e finalmente, a renúncia, que por rejeitar a ordem estabelecida liberta-se do passado e inventa novos espaços sociais abertos para o futuro e cria condições para a implementação social da esperança.

Assim, tanto em HOLANDA quanto em DAMATTA a idéia de transformação está presente como forma de superação da ordem social instituída e ainda, a possibilidade concreta de desconstruir a estrutura social brasileira e as desigualdades que ela produz passa necessariamente, nos dois autores, pela individualização do sistema. A partir daí cabe então operar no social permanecendo indivíduo num mundo de pessoas e desse modo fundar uma outra sociedade.

Nesse ponto retomamos o papel dos gestores na gestão do PPP na EJA para considerar que no conjunto de saberes, valores, anseios e modos de compreender a escola e a sua função há repercussões político-pedagógicas próprias de cada contexto que revelam interesses e relações de poder como formas de institucionalização de sentidos e significados de cada ordem social e política, inscritos no tempo e no espaço.

Essa perspectiva pode identificar o papel dos gestores, entendidos como atores sociais, com tendências de caráter mais “regulatório” ou mais “emancipatório”, na prevalência da reprodução da “cordialidade” ou na produção de uma outra ordem, seja pela revolução ou pela renúncia, de acordo com os projetos de sociedade compartilhados através das interações cotidianas, experiências e modos próprios de dialogar com o contexto da escola e sua relação com a sociedade mais ampla.

O papel dos gestores na gestão do PPP na EJA pode ser interpretado como de grande relevância uma vez que, ao colocá-lo em cena como importante articulador político, é possível evidenciar modos de seleção, organização e relação com o conhecimento; evidências estas que permitem inferir sobre as demandas postas para os processos de formação docente sob a pena de, ao não considerá-lo, banalizar concepções de educação, de políticas públicas educacionais, de vida e de homem antes mesmo que elas alcancem sua maturidade plena.

Compreender pois, os modos como a gestão escolar se relaciona com os professores, alunos, funcionários e comunidade, as estratégias das quais ele lança mão para resolver as necessidades e problemas da escola, as formas de selecionar e organizar o trabalho pedagógico em termos dos conteúdos curriculares, da avaliação, do planejamento, dos eventos e rotinas educacionais implica no reconhecimento do PPP como expressão do currículo.

Tal implicação passa pelo entendimento de que o currículo, para além da sua dimensão disciplinar, é um mecanismo de produção e reprodução de relações de desigualdades, vinculado à transmissão de visões e interesses particulares e ao estabelecimento do controle social.

Por isso mesmo, desnaturalizado, o currículo também viabiliza a tarefa política de estabelecer formas alternativas de concretizá-lo de modo que as experiências microsociais, orientadas

pela compreensão dos seus sujeitos e na valorização das múltiplas possibilidades inscritas nas identidades socioculturais das escolas, possam anunciar rupturas com a lógica do “homem cordial” e da patronagem apresentadas como caracterizadoras da realidade brasileira.

Construir singularidades em termos de experiências alternativas à cordialidade e ao patrimonialismo, em favor da democracia, e ao mesmo tempo buscar que essas singularidades não se percam no contexto mais amplo demandam um processo formativo de grandes proporções indicando que os desafios da gestão escolar na EJA estão inscritos nos desafios do processo da formação docente dos seus educadores.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As potencialidades regulatória e emancipatória do PPP no exercício da gestão escolar na EJA podem indicar a existência de elementos a serem considerados no processo de formação do educador da EJA, seja essa formação inicial ou continuada

Ocorre que, enquanto segue o debate sobre a instituição e a consolidação de espaços de formação do educador de EJA e sobre qual perfil docente seria mais adequado às especificidades sociais, culturais e psicológicas dessa área, os sistemas educacionais continuam implementando políticas de educação de jovens e adultos e certificando a continuidade de seus estudos. Com isso se diz que, no intervalo entre as demandas postas, há uma prática educativa concreta se desenvolvendo no interior das escolas e colocando necessidades aos seus atores. Necessidades, essas, que implicam uma certificação emitida pelos sistemas educacionais que expresse a EJA como um direito que se estenda ao longo da vida, tanto em termos de conquista pessoal, quanto em termos de condição e de participação na vida coletiva, como sujeitos e atores, na construção de uma sociedade fundamentada por valores democráticos de equidade, solidariedade e sustentabilidade.

Se a História nos aponta a fragilidade das instituições democráticas brasileiras, desde as suas raízes, faz-se pertinente pensar os processos de formação docente através da oportunidade de vivências de práticas democráticas que propiciem o exercício do sujeito social, objetivando construir referências concretas de um projeto emancipatório na EJA na formação dos seus educadores.

Mas como é possível aos gestores escolares desenvolver uma prática que valoriza e que se fundamenta no PPP emancipatório? Uma prática baseada no diálogo e na ampla participação dos seus sujeitos nos processos decisórios da escola, considerando os sujeitos da EJA e suas trajetórias, considerando ainda a exclusão como marca de identidade dessas trajetórias se esses profissionais não têm referências no seu processo formativo que lhes permitam fazer articulações com o seu próprio percurso e experiências?

Se é certo que não se precisa viver tudo como primeira experiência para se saber sobre determinados aspectos da vida, parece-me igualmente certo que alguns outros aspectos vão sendo apropriados, aprofundados e ampliados pelos sujeitos ao passo que vão se tornando parte de um exercício permanente e sistemático. Creio que a vivência democrática, naquilo que ela traz como implicação para a EJA, demanda esse exercício, compreendido, então, como processo formativo.

Nesse sentido, se as desigualdades sociais produzem grande impacto na vida dos sujeitos da EJA, marcando suas trajetórias pelos impactos da exclusão, parece coerente que seus educadores tenham, na sua formação, a possibilidade de desenvolver ações e vivências relacionadas à desnaturalização de tais desigualdades. Ou ainda, como aponta ARROYO ao afirmar que “se as trajetórias, interrogações e escolhas dos jovens e adultos populares continuam atreladas às gravíssimas interrogações políticas não respondidas, antes agravadas em nossa sociedade”, faz-se necessário “manter essas interrogações políticas nas escolas e nos cursos de formação, na pesquisa e no pensar pedagógico, na cultura e ação docentes” (2006, p.42) como uma forma,

então, de aposta na EJA.

Assim, se os gestores escolares, como educadores, são sujeitos capazes de potencializar experiências educativas significativas na área, além de fomentar a interlocução da EJA com as suas raízes históricas de constituição e, ainda, de ampliar os sentidos da escola e da formação escolarizada para os alunos e professores da EJA; posto está que demandam, em sua trajetória profissional, de espaços de formação que contemplem fundamentação e práticas articuladas com a complexidade do trabalho que realizam.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

APPLE, Michael e BEANE, James. Escolas Democráticas. 2ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BARBOSA, L. O Brasil pelo avesso: Carnavais, malandros e heróis e as interpretações da sociedade brasileira. In GOMES, L. G. BARBOSA, L. DRUMMOND, José A (orgs.). O Brasil não é para principiantes: Carnavais, Malandros e Heróis 20 anos depois. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

DAMATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990.

FONSECA, Marília. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. Cadernos Cedes. Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, 2003.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HOBBSAWM, Eric J. Bandidos. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1975.

HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

PESAVENTO, Sandra Jatahy (org). Um historiador nas fronteiras: o Brasil de Sérgio Buarque de Holanda. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

SILVA, Maria Abadia da. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. Cadernos Cedes. Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, 2003.

VEIGA, I. P. (Org). Projeto político-pedagógico da escola. Campinas: Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_. I. P. Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? Cadernos Cedes. Campinas, v. 23, n. 61, p. 267-281, 2003.

# **Construcción de Ciudadanía desde El Programa “Todos a Estudiar”: Becas de Inclusión Educativa, análisis en dos escuelas secundarias de la ciudad de Corrientes”**

Autora: *Elina Alejandra Gaúna*

*elina\_ag@hotmail.com*

Centro de Estudios Sociales –CES-  
Universidad Nacional del Nordeste –UNNE-  
Corrientes –Capital- Argentina.

## **RESUMEN**

En este trabajo se analiza de manera crítica al Programa Nacional de Becas de Inclusión Educativa, en la línea “Todos a Estudiar” haciendo visible la lógica de exclusión – inclusión que emerge de esta política educativa y como incide en la construcción de ciudadanía de los jóvenes afectados por la misma.

La beca se presenta como herramienta que actualmente constituye parte de una línea más amplia de políticas compensatorias que se proponen paliar los procesos de exclusión dotando de recursos a los sectores más vulnerables con la intención de alcanzar la inclusión educativa.

Considerando que las regulaciones sociales implicadas en toda formulación e implementación de políticas públicas, y educativas en particular, apelan a la inclusión educativa con un sesgo que, muchas veces, parte desde una visión psicologista de la pobreza aun cuando se enumeren causas estructurales y objetivas, se observa, por un lado, cómo se enfatizan los efectos de la exclusión desde el plano normativo y, por el otro, la noción acotada de inclusión educativa que manejan los agentes educativos. Dichas incongruencias repercuten en la praxis que se despliega para dar cuenta de las intervenciones que desarrollan los diferentes sujetos implicados en la implementación del Programa.

Se plantea como hipótesis que en el hacer y decir desde este programa se produce una paradoja contradictoria: por un lado, las políticas orientadas a superar el problema de la exclusión educativa que aciertan en el diagnóstico y constituyen una efectiva respuesta a los problemas de inclusión educativa de los jóvenes con déficit educativo, se las percibe como condición para la construcción de una ciudadanía emancipada, y la escuela como el mejor y casi el único espacio donde se dan estos procesos. Pero, por otro, considerar que las instituciones educativas son productoras centrales de aquellos procesos que profundizan la exclusión social reforzando por medio de este programa la construcción de una ciudadanía asistida.

## **INTRODUCCIÓN**

La exclusión social de determinados individuos y grupos humanos constituye uno de los rasgos indiscutibles de la sociedad actual. La exclusión social es a todas luces un fenómeno estructural (no coyuntural), relacional, dinámico, multifactorial, multidimensional y politizable (Jiménez, Brugué, Goma y otros, 2003), que está en aumento y que se relaciona con procesos sociales que conducen a que determinados individuos y grupos permanezcan marginados de las organizaciones y comunidades en que se articula la sociedad, lo cual implica una pérdida del sentido de pertenencia, así como la negación de determinados derechos y oportunidades económicos, sociales, políticos, culturales y/o educativos.

Se entiende que la exclusión no es un estado, sino más bien un proceso que se va construyendo, por lo que la escuela se presenta como un contexto clave al considerar el proceso de exclusión desde esta perspectiva.



La escuela, como institución social con funciones de socialización de niños y jóvenes, tiene un papel muy relevante en este proceso de inclusión y exclusión, toda vez que en ella se pueden gestar y dar los primeros pasos del proceso que culmina en exclusión social para muchos ciudadanos (Moriña, 2004).

Esta ponencia se estructura en dos partes, en una primera parte se presenta el planteo del problema de la inclusión educativa desde un abordaje teórico y general, estableciendo vínculos con la construcción de ciudadanía; para luego exponer una segunda parte referida al estudio realizado dando cuenta en el campo empírico de las ideas conceptualizadas en el punto anterior.

Los resultados de esta comunicación están organizados, por limitación de espacio, en torno a tres ámbitos (material-simbólico-institucional) identificados y analizados, de los que se ha extraído lo más significativo para esta presentación.

## **EDUCACIÓN INCLUSIVA**

Nuestra región NEA, se caracteriza por sociedades fragmentadas, debido a la persistencia de la pobreza y la desigual distribución de ingresos. Uno de los sectores de consecuencia más directa de esta desigualdad es el Sistema Educativo, la escuela se presenta en una difícil situación para asegurar una mayor igualdad y promover la movilidad social.

La Educación Inclusiva, educación que atiende a la diversidad, pero también a la realidad de fragmentación que experimenta nuestra región, es ante todo una cuestión de justicia y de igualdad, ya que aspira a proporcionar una educación de calidad para todos aquellos que se encuentran en situación de desventaja o vulnerabilidad, es esta forma de entender a la inclusión educativa la que sostiene el presente análisis.

Si bien la Educación Inclusiva se asocia frecuentemente con la participación de los niños con discapacidad en la escuela común o de otros alumnos etiquetados “con necesidades educativas especiales”; sin embargo, es un concepto más amplio, ya que su foco de atención es la transformación de los sistemas educativos para atender a la diversidad, eliminando las barreras que experimentan muchos alumnos, por diferentes causas, para aprender y participar.

En este sentido, ampliar la cobertura de este sistema y garantizar la permanencia dentro del mismo y el acceso a una educación de calidad de los niños y jóvenes que aún quedan afuera, es el objetivo que se plantea desde los programas de inclusión educativa: becas escolares.

## **BECAS DE INCLUSIÓN: UNA ESTRATEGIA COMPLEJA EN LA INCLUSIÓN EDUCATIVA**

El Programa Nacional de Inclusión Educativa: “Todos a Estudiar”, se propone dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de chicos y adolescentes entre 11 y 18 años de edad que se encuentran fuera del sistema escolar mediante el sistema de becas. El objetivo central es la inclusión a la escuela de aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios.

Por nuestros días las becas constituyen un pilar fundamental de la política educativa global hacia la escuela media. La particularidad de esta estrategia política es que combina propósitos de compensación propios de la política social con propósitos académicos propios de la dinámica escolar. Las tensiones entre ambos objetivos se expresan en la definición de los destinatarios, y se evidencia a través de los criterios de selección y sostenimiento de los beneficios presentes en las definiciones formalmente estipuladas en la normativa que las sustenta.

En torno al análisis sobre la implementación del Programa en estudio, se intenta dar cuenta de los procesos por los cuales ciertos programas educativos focalizados apelan a la inclusión educativa

desde una perspectiva psicologista de la pobreza<sup>1</sup> y visibilizar las contradicciones que de dicha implementación se derivan.

Los procesos que señala esta teoría como responsables de la perpetuación de la pobreza no son ajenos, en absoluto, al sistema escolar e incluso a la psicología escolar. En efecto, la escuela desempeña un papel fundamental en la producción de desigualdad social y, por consiguiente, de pobreza. La educación compensatoria, por útil que sea, no puede resolver por sí sola los problemas de educación de los pobres.

Un programa factible para neutralizar el abandono y la deserción de los sectores vulnerables ha de incluir también el mejoramiento de su situación de manera integral trabajando con otras áreas sociales de la política pública.

## **ENTORNO A LA IDEA DE CIUDADANÍA**

De los continuos procesos de exclusión producidos en los últimos años emerge la implementación de programas educativos con la intención de contribuir a paliar la situación de los jóvenes que han abandonado la escuela. Éstos se han orientado a atender, las carencias materiales y no los aspectos psicosociales de la población presuponiendo que el estar inmersos en tales situaciones de exclusión se debe a ciertos rasgos personales y valorativos.

El ámbito discursivo que se conforma a partir de tales ideas hace referencia a los procesos de construcción de ciudadanía por medio de la transferencia de herramientas que faciliten la instalación de prácticas sociales, productivas y culturales que permitan el crecimiento y desarrollo de los grupos, a fin de afianzar capacidades y competencias personales y socio-comunitarias, sin hacer referencia a las causas más estructurales de la pobreza. Tales estrategias se focalizan en las posibilidades de incrementar el capital social, en tanto subyacen criterios de inclusión en los que la concepción del “otro” en situación de desventaja no necesariamente se cristaliza en identidades definidas por la pertenencia de clase (Oraisón, Pérez, 2006).

Estos procesos apelan a lo que numerosos autores (Bustello, 2000; Duschatsky, 2005) denominan un tipo de “ciudadanía asistida”, fundamentada en la noción que sostiene que los pobres -como construcción de la alteridad-, poseen un conjunto de características personales y valorativas (escaso espíritu emprendedor, pasividad, inacción), por las cuales deben ser asistidos para lograr su mejor desarrollo.

## **UN ESTUDIO SOBRE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE BECAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA “TODOS A ESTUDIAR” EN DOS ESCUELAS SECUNDARIAS DE LA CIUDAD DE CORRIENTES EN EL 2009.**

Con el objetivo de examinar críticamente la aplicación de esta política en el marco de la inclusión - exclusión social en dos instituciones educativas de la ciudad de Corrientes; la decisión metodológica se sustenta en la necesidad de aprehender la complejidad del objeto de estudio desde una perspectiva interpretativa que posibilite resistir la naturalización de lo social, a partir de la comprensión tanto de las condiciones materiales objetivas como de las condiciones simbólico-subjetivas de producción de lo social.

Las muestras son intencionales y están conformadas por los becarios, las escuelas, los referentes institucionales del programa y los facilitadores pedagógicos.

Las Unidades de observación: De anclaje: Becarios de las Instituciones afectadas seleccionadas

---

<sup>1</sup> Por ello, esta teoría psicologista contribuye fuertemente a inculcar en los propios pobres una identidad de pobreza y una culpabilidad de serlo, que les lleva a una ideología de la sumisión y a una incapacidad real de salir de su situación de pobreza.

al Programa “Todos a Estudiar”; supraunitarias: las escuelas; correlacionadas: los directivos, los referentes institucionales del programa y los facilitadores pedagógicos.

Los criterios muestrales de la unidad de análisis de anclaje han sido: a) la accesibilidad, por la necesidad de contar con el consentimiento y el compromiso de los becarios, b) la variabilidad, especialmente en función a las características de los becarios. Para las unidades de observación supraunitarias se tuvieron en cuenta las particularidades institucionales (historia, población que recepciona, ubicación, etc.).

Para la recolección de datos se realizaron encuestas a los becarios como también entrevistas estructuradas a directivos y referentes institucionales del programa.

La información obtenida en el trabajo de campo fue tratada desde el modelo de abordaje (Pérez, Benítez, Barbetti, Oraisón, Sobol, 2005) para el estudio de los procesos de inclusión-exclusión reconociendo tres planos (material, simbólico, institucional) que se encuentran atravesados por tensiones derivadas de una contradicción central, inclusión/exclusión, como un par dialéctico, lo que supone el reconocimiento de que ambos polos de una contradicción.

## **LA TENSIÓN INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN EN EL PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN EDUCATIVA DESDE LA LÍNEA “TODOS A ESTUDIAR”**

### **• PLANO MATERIAL<sup>2</sup> : EL PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN EDUCATIVA**

Presenta como modalidad de intervención una especificación mayor a través de programas individuales destinados a poblaciones con requerimientos educativos específicos. Cada programa atiende los aspectos pedagógicos y materiales de la población “foco” de manera “integrada”. Una de las líneas de esta política educativa nacional la conforma el **Programa “Todos a Estudiar”**.

La normativa que enmarca las acciones desarrolladas por esta línea específica “es la Resolución Ministerial N° 677 (Ministerio de Educación de la Nación) y expresa en su objetivo que “el programa nace para dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de niños, adolescentes y jóvenes (...) que se encuentran fuera del sistema escolar (...) apoyando con diferentes estrategias la vuelta y la permanencia de aquellos que no concurren a la misma...” (2006). Este enunciado confirma al menos dos reflexiones: en primer lugar la intervención estatal prevista es claramente focalizada, y en segundo lugar supone que con “estar adentro” del sistema educativo se responde al problema de la exclusión social.

Desde la noción de “beneficiarios” que utiliza el PTE, se da una incorporación basada en la fragmentación y en la subordinación, rompiendo toda posibilidad de participación en el proceso de política estatal desde un lugar de igualdad que permita una inclusión legítima, no desde la falta y lo individual como lo expresa la normativa.

De allí que la conceptualización de pobreza sobre la que este esquema se apoya resulta construida desde la óptica de la carencia y, por lo tanto, su “solución” aparece ligada a la mera provisión de bienes (libros y manuales, material didáctico para los docentes, becas, aulas, bibliotecas, etc.). El abordaje de la lucha contra la pobreza en el ámbito de la educación, queda reducido a una cuestión de gestión de recursos.

El PTE se inscribe en una modalidad de “inclusión” (excluyente) de los sectores socialmente desfavorecidos. Siguiendo este planteo, esta particular intervención en lo educativo no trabaja sobre la integración basada en el reconocimiento de las múltiples heterogeneidades sociales. La reintegración social que opera se construye bajo las categorías sociales de clientes-consumidores

<sup>2</sup> Incluye las condiciones materiales de producción y reproducción de la vida y los aspectos asociados al trabajo, al no trabajo y a la asistencia pública para poder vivir.

y, particularmente en el caso del PTE, de pobres carecientes. Estos últimos aparecen como “destinados” a recibir la asistencia pública y sus acciones compensatorias.

La pobreza se vuelve entonces, no ya una identidad transitoria (dadas las expectativas de movilidad social que aseguraba la inclusión en el sistema educativo), sino permanente en tanto resulta la condición fundamental para recibir los beneficios de las acciones compensatorias.

### • PLANO SIMBÓLICO <sup>3</sup>

Desde las voces institucionales ambas escuelas coinciden en percibir a la inclusión educativa como un estado de encontrarse dentro o fuera de la escuela en vez de comprenderla como un proceso inacabable de aumento de la participación. En consonancia con esta perspectiva la institución A define a la cultura inclusiva como el “conjunto de valores, prácticas y proyectos como plan futuro que reinserten a los sectores excluidos de la sociedad”; por su parte la institución B entiende a la cultura inclusiva como “aquella que busca que los alumnos tengan las mismas posibilidades de aprender” <sup>4</sup>.

Cuando se habla de exclusión e inclusión, tomando como referente interpretativo al sociólogo Emilio Tenti Fanfani (2000)<sup>5</sup> se considera que estas categorías se han naturalizado en el lenguaje cotidiano en cuanto a los que se definen y son definidos con la expresión “del estar dentro o fuera” en el sentido de Tenti Fanfani.

Por otro lado I. Dussel<sup>6</sup> sostiene que “el movimiento de inclusión supone una integración en un “nosotros” determinado, ya sea la comunidad nacional o un grupo particular (...). Este “nosotros” siempre implica un “ellos” que puede ser pensado como complementario o como amenazante (...) es decir la inclusión en una identidad determinada supone la exclusión de otros, la definición de una frontera o límite más allá de la cual comienza la otredad...”

La escuela como analiza Tadeu Da Silva (1995) “constituye un espacio en el cual se reproduce y se produce, se inculca y se resiste, se genera continuidad y discontinuidad, repetición y ruptura, mantenimiento y renovación. Sería justamente la tensión entre esos dos polos lo que caracterizaría al proceso de funcionamiento de la educación”. Es en ese espacio donde se redefinen las categorías enunciadas, ya sea de modo explícito o implícito.

Por lo tanto y remitiéndonos nuevamente al análisis de I. Dussel los conceptos de inclusión y exclusión, no son conceptos opuestos, sino que de modo contrario están imbricados, son dos caras de una misma moneda, la existencia de uno implica la coexistencia del otro.

Un dato novedoso relevado en el estudio reside en incluir a los sectores medios como potenciales grupos educativamente vulnerables durante la adolescencia. Esta característica propia de los últimos tiempos, producto del fenómeno denominado como la nueva pobreza, da cuenta de cómo los adolescentes de sectores medios pueden ser considerados como vulnerables por encontrarse al límite de sus posibilidades de asistencia escolar, a diferencia de los de sectores bajos, que ya se encontrarían vulnerados.

Lo que muchos autores llaman “deserción escolar” no es más que una de las tantas caras de la exclusión social. “Encarar su análisis exige penetrar en la producción social de la pobreza, en el sufrimiento de las instituciones mediadoras y en la constitución de las subjetividades en tanto

<sup>3</sup> En este plano se enmarcan los procesos de construcción de la subjetividad y la identidad, así como los sistemas de representaciones, significados, sentidos e interpretaciones del mundo de la vida.

<sup>4</sup> Extracto de la entrevista a los directivos de las instituciones en estudio.

<sup>5</sup> Tenti Fanfani, E. (2000). La Exclusión y acción colectiva en la Argentina de Hoy. Revista Punto de Vista, n° 67, Buenos Aires.

<sup>6</sup> Dussel I. (2000). “La producción de la exclusión de la escuela: una revisión de la escuela moderna en América Latina” ponencia presentada en X Jornadas LOGSE. Granada, España.

producción de identidades sociales”<sup>7</sup>.

## **PLANO INSTITUCIONAL<sup>8</sup>**

Una de las cuestiones mencionadas por los miembros de las instituciones educativas, refiere a las limitaciones que encuentran en la tarea de incluir a los adolescentes en un sistema que, todos coinciden, los ha expulsado con anterioridad.

Esto les presenta otro problema: cómo lograr, una vez que están en la escuela, que puedan permanecer y concluir su escolaridad. Esta cuestión nos permite ubicar una construcción paradójica, respecto de las acciones de inclusión que encaran las instituciones. Dicha paradoja se expresa, por un lado, en la valoración de la institución educativa como el mejor lugar para que estén los adolescentes y jóvenes excluidos y, por el otro, la mención recurrente a los mecanismos de exclusión que atribuyen al funcionamiento de las escuelas: puestos en la figura del director, en las modalidades en que se evalúa y acredita, en considerar las demandas de los estudiantes para la creación de los espacios puente, en las adaptaciones curriculares, en los requisitos de asistencia, etc.

Aún con matices y diferencias, esta confluencia se presentó en ambas instituciones. Por otra parte, dicha contradicción también se construye a partir de la existencia de un desajuste entre la promoción de acciones de inclusión dirigidas a los adolescentes que están fuera de la escuela y las políticas vinculadas a producir modificaciones en el tipo y modalidad de funcionamiento de la escuela secundaria, instancias que se consideran necesarias para lograr su progresiva democratización y acercamiento a las nuevas exigencias que se vierten sobre ella.

La escuela se muestra incapaz de revertir pautas culturales de largo arraigo, manifiestas en actitudes de resignación, pasividad y heteronomía que generan la identidad de ciudadanía asistida. Estas actitudes se vinculan con prácticas de políticas asistencialistas y clientelares que interpelan y movilizan a los sujetos, instrumentalizándolos en función de intereses particulares, desde la negociación hasta la coacción<sup>9</sup>.

En este contexto, la institución escolar reproduce un modelo de organización social y de relaciones interpersonales que no puede plantear alternativas de ruptura a tales procesos. Por el contrario, los refuerza al mantener una estructura de asimetría que cierra las oportunidades de participación genuina, planteando la negación de la ciudadanía emancipada.

La escuela como espacio donde potencialmente se pueden ejercitar conductas democráticas, como espacio de encuentro de actores diversos, como lugar privilegiado para poner en práctica valores como la tolerancia y el respeto, características que quedan reducidas al mero discurso.

La escuela es un lugar donde se comparte con otros gran parte del día, tiempo suficiente para que los jóvenes establezcan vínculos que van desde la colaboración y el trabajo en equipo entorno al cumplimiento de tareas puntuales, hasta relaciones de amistad y solidaridad entre pares.

En ambas instituciones se pudo constatar que el proyecto pedagógico de inclusión que el programa incluye en la normativa, por el cual recibe un financiamiento específico, llevado a cabo por las escuelas beneficiarias de las becas y organizaciones de la sociedad civil de la comunidad de manera conjunta diseñando un “espacio puente” destinado a los jóvenes con el de objetivo

---

7 Landreani, N. (1998). “La deserción escolar, una manera de nombrar la exclusión social”, Revista Crítica Educativa, Buenos Aires.

8 Este plano comprende a las normas, leyes expresas, escritas o tácitas, instituciones, roles, derechos formales y derechos efectivos, en tanto conjunto de elementos mediadores de la interacción social que contribuyen a construir y reificar el orden social.

9 Oraisón, M.; Pérez A. M. (2006): Escuela y Participación Ciudadana.OEI. Madrid.

acompañarlos en la reinserción en el sistema educativo y apoyarlos luego en la escolaridad, no se dan en la realidad.

Estos espacios son trabajados, en las instituciones en estudio, como talleres en contra turno de acompañamiento académico, sin la debida adecuación curricular que la situación de estos alumnos reviste “Actualmente en contra turno las alumnas integradas y cursando asisten a los talleres de apoyo escolar. También asisten aquellas alumnas que para no recurrir usan el espacio puente como espacio para la preparación de las materias que tienen que rendir” (Referente Institucional del Programa en la Institución A). “Los espacios puente se trabajan de manera integrada con los CAJ (Centros de Actividades Juveniles), las actividades se realizan los días sábados en el establecimiento. También se dan los cursos de apoyo escolar en contra turno” (Rectora de la Institución B).

Los mismos son desarrollados por “facilitadores pedagógicos”, que actúan como tutores, en una de las instituciones (A), las características del perfil expresadas por el directivo “La elección de los facilitadores pedagógicos se realiza por medio de un perfil que implica tener en cuenta: tiempo para trabajar, título docente, relación con los alumnos, otros antecedentes” no respondían a lo expresado por el referente institucional del programa: “En años anteriores los facilitadores fueron un auxiliar de dirección y una ayudante de enseñanza práctica...”.

El factor novedoso que aportaría este programa es que en el diseño de los espacios puente participan, además de las escuelas, organizaciones comunitarias, de modo tal que la gestión de las becas y el acompañamiento no se realiza por escuela, sino desde un grupo de escuelas y la comunidad, pero como ya se hizo mención no llegan a concretarse en las prácticas institucionales.

Estos desajustes dan cuenta de la falta de control por parte de las autoridades jurisdiccionales encargadas de monitorear la aplicación de las políticas educativas exponiendo algunas de las debilidades de este programa.

## **PROGRAMAS DE BECAS Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA**

Los programas educativos con su etapa de instalación, implementación e institucionalización adquieren un determinado desarrollo según el “terreno institucional” donde se aplican. Cada programa contiene implícita o explícitamente una serie de condiciones sociales cuya presencia no está garantizada de la misma manera en todas las instituciones educativas.

Por lo tanto, el éxito o el fracaso de las políticas y programas nacionales no obedecen únicamente a su lógica y cohesión interna, sino también a sus condiciones institucionales de aplicación.

Esta cualidad relacional y dinámica de los programas explica que en muchos casos los resultados que se obtienen son extremadamente diversos y que se registren consecuencias completamente opuestas en relación con los objetivos que formalmente se persiguen.

Más allá de los impactos de estos programas tanto en términos de mejoramiento de la calidad de la oferta como de la probabilidad de escolarización y/o aprendizaje efectivo de los alumnos de los grupos sociales más desfavorecidos, lo cierto es que, pese a sus intenciones explícitas tienen potencialmente algunos efectos perversos:

- la focalización sobre los más desfavorecidos tiende a la conformación de separaciones y jerarquizaciones institucionales. Las escuelas beneficiarias del programa se convierten en escuelas para pobres. Junto con este efecto de segregación como efecto de oficialización de una categoría administrativa tienden a reforzarse los prejuicios y expectativas negativas por parte de todos los actores escolares (desde los alumnos hasta las familias, pasando

por los docentes y directivos de las instituciones).

- el incentivo de tomar a la escuela como ámbito privilegiado de ejecución de políticas para la adolescencia tiende a recargarla de funciones y actividades. La sociedad espera que la escuela no solo eduque, sino también que alimente, que sane, que forme ciudadanos, que contenga, etc.

Si el aprendizaje es el resultado de un proceso donde participa el aprendiz además de las condiciones escolares es preciso contar con determinadas condiciones sociales que la escuela no puede garantizar. Para construir una sociedad más igualitaria y más justa es preciso articular políticas económicas y sociales que garanticen la provisión destinadas a garantizar mínimos de bienestar, la satisfacción de necesidades básicas que constituyen el cimiento de la ciudadanía emancipada y la realización práctica de los derechos sociales instituidos en todas las constituciones republicanas de los Estados latinoamericanos.

Frente a este contexto, Miguel Etchegoyen (2003) considera que “la conquista de la ciudadanía pasa en América Latina por enfrentar en luchas cada vez más profundas al neoliberalismo y sus políticas de ajuste; y en la educación por profundizar los avances en la construcción de una escuela popular que sume en la lucha por la liberación”. Para que tales procesos se puedan realizar y consolidar la institución escolar ha de transformarse en un espacio de participación genuina, donde los distintos actores intervengan en forma activa, voluntaria y equitativa en los asuntos que les interesan y les preocupan.

## **A MODO DE CIERRE**

Mediante el análisis de los datos obtenidos contrastados con la hipótesis del trabajo planteada: que en el hacer y decir desde este programa se produce una paradoja contradictoria: por un lado, las políticas orientadas a superar el problema de la exclusión educativa que aciertan en el diagnóstico y constituyen una efectiva respuesta a los problemas de inclusión educativa de los jóvenes con déficit educativo, se las percibe como condición para la construcción de una ciudadanía emancipada, y la escuela como el mejor y casi el único espacio donde se dan estos procesos. Pero, por otro, considerar que las instituciones educativas son productoras centrales de aquellos procesos que profundizan la exclusión social reforzando por medio de este programa la construcción de una ciudadanía asistida. Considerando además la revisión de los estudios que fueron analizados; se concluye que la aplicación del Programa “Todos a Estudiar” queda reducida a una fragmentada “asistencia social”, en congruencia con lo expresado por la rectora de la institución B: “La beca está desvirtuada en asistencialismo”.

A modo de réplica que contesta la hipótesis del trabajo y emergen del análisis realizado, las becas configuran una estrategia de gestión de la pobreza que genera una mirada de sospecha a la vez que condescendiente con los becarios, constructora de una ciudadanía asistida.

En definitiva, las políticas públicas destinadas a incorporar a los alumnos más pobres, ponen en evidencia las limitaciones de la lógica de focalización y contención social que orientan dichas políticas sociales. Tal como lo señala Lo Vuolo et al <sup>10</sup> (1999) “las políticas que hoy se presentan como de ‘lucha’ contra la pobreza son tan pobres como las personas hacia quienes se dirigen”. Estas políticas no se inscriben en un sistema de superación del problema, sino que intentan delimitarlo en un espacio social para ampliar los márgenes de tolerancia social en sociedades cada vez más desiguales.

Haciendo referencia a lo protagonizado en este recorrido sobre la lógica “inclusión-exclusión social” se vivencia en la práctica el constante tránsito por el par exclusión/inclusión, dado que la construcción de dispositivos inclusivos que apuntan a vincularse a espacios interinstitucionales más amplios generan en muchas oportunidades la reproducción del modelo excluyente, esto requiere

10 Lo Vuolo et al. (1999). La pobreza... de las políticas contra la pobreza. Ciepp, Miño y Dávila. Madrid. Pág. 12.

de la reformulación constante de interrogantes y nuevas estrategias.

En cuanto a la eficiencia del programa la evaluación realizada permite afirmar que el impacto de este programa es débil. El mismo se expresa, en primer lugar, por la ausencia de una visión integral del conjunto de factores que permiten entender a la inclusión educativa, lo cual lleva a desarrollar acciones cuyo carácter fragmentado les quita capacidad transformadora. El segundo elemento que le confiere debilidad es que en algunos casos muestran cierta subestimación de la gravedad del escenario social frente al cual deben actuar.

Desde este trabajo, se proponen como desafíos para el futuro: definir una nueva agenda de prioridades ante un escenario de mayores demandas por parte de la comunidad, menos recursos para dar respuestas, y la amenaza de estancamiento o retroceso en el proceso de expansión, y diseñar programas que permitan un abordaje más integral de los problemas de inclusión educativa que sean concebidos dentro de una agenda social que exceda a los límites de la política educativa.

De todos modos, cabe a esta altura preguntarse en qué medida se puede seguir pensando en políticas compensatorias cuando la mitad de los alumnos son pobres.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Argentina. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. (2006). Resolución Ministerial N° 677/06. Programa Nacional de Inclusión Educativa. Lineamientos Generales. Normativa. Buenos Aires.

.....(2007). Programa Nacional de Inclusión Educativa. Lineamientos Generales. Normativa. Buenos Aires.

Duschatzky, Silvia. (2000). Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Paidós. Buenos Aires.

Duschatzky, Silvia y Redondo Patricia. (2001). Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas, en Duschatzky, S. (comp.): Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Paidós. Buenos Aires.

Dussel I. (2000). La producción de la exclusión de la escuela: una revisión de la escuela moderna en América Latina” ponencia presentada en X Jornadas LOGSE. Granada, España.

Etchegoyen, M. (2003): Educación y ciudadanía. La búsqueda del buen sentido en el sentido común, Buenos Aires, Stella-La Crujía.

Gentili, P. (1994). Poder económico, ideología y educación. Flacso. Miño y Dávila, Buenos Aires.

Gluz Nora. (2006). La construcción socioeducativa del becario: La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media. IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Jiménez, L.; Brugué, Q.; Goma et al. (2003). Perfiles y alcance de la exclusión social. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de las Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct.2003.

Lo Vuolo et al. (1999). La pobreza... de las políticas contra la pobreza. Ciepp, Miño y Dávila. Madrid.

Macri, María R. (2007). Las Políticas de Asistencia a la Educación. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles desde la perspectiva de los beneficiarios. Buenos Aires. UBA.



Moriña. A. (2004). Teoría y práctica de la educación inclusiva. Archidona: Aljibe

Oraisón, M.; Pérez A. M. (2006). Escuela y Participación Ciudadana. OEI. Madrid.

Pérez, Ana María, Benítez, A. Barbetti, P., Oraisón, M., Sobol, B. (2005): Modelo de abordaje para el estudio de los procesos de exclusión. Los Procesos de Exclusión Social en la región NEA. Un modelo de análisis multidimensional. Centro de Estudios Sociales. Corrientes. UNNE.

Prado da Souza, C. (2000). Develando la cultura escolar, en D. Jodelet y A. Guerrero Tapia: Develando la cultura. Estudios en representaciones sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Psicología. México.

Tenti Fanfani, E. (2000). La Exclusión y acción colectiva en la Argentina de Hoy. Revista Punto de Vista, nº 67, Buenos Aires.

Volnovich, J. C. (1999). El niño del siglo del niño. Buenos Aires.

# **A Comprehensive Program Framework for developing policies on education for participation, democracy, culture of peace and human rights.**

*Magnus Haavelsrud - Alicia Cabezudo*

Norwegian University of Science and Technology/Department of Education - Escuela de Ciencias de la Educación / Universidad Nacional de Rosario  
Trondheim / Norway - Rosario/ Argentina

## **SUMMARY**

This Comprehensive Programme Framework is an attempt to encourage discussion of policies and programmes in education for participatory democracy, culture of peace, and human rights. Sometimes for the sake of brevity education with a focus on these three overlapping content areas will be called peace and human rights education or peace education.

The document seeks to be an instrument for the transfer and production of knowledge about various themes in the field of peace education. It tries to identify useful tools for public and private users to apply within the framework of their particular roles to improve peace education programmes and to establish them where they do not yet exist. The contents of this document should be discussed and developed as tools with references to past practices, and in the light of political, social, cultural, and economic specific realities. Educational processes - in formal and non formal settings - are conceived as situations that facilitate the creation of conditions that lead to more justice and equality for wider sectors of the population in Latin America.

It is hoped and intended that there will be a specification of achievable results, employing the criteria for the identification of successful practices suggested in this comprehensive programme framework. Topics are discussed in the following document with the dual objectives of

- (1) Suggesting specific content for peace education policies and
- (2) Offering tools and strategies to be applied in programmes and projects.

The two main goals stated above can be specified in greater detail as follows:

- To reflect, research and draw conclusions about the extent to which adoption of a comprehensive policy framework helps governments - particularly local - to apply Education for Peace and Human Rights as a strategy for deepening and firmly establishing processes of democratisation
- To design and implement peace education courses in universities and other institutions of higher education at the undergraduate and post graduate levels - including an International Master Degree on Education in Democracy, Culture of Peace, and Human Rights.
- To generate a rational framework for developing educational policies on democracy, participation, culture of peace, and human rights that states general issues to be considered as well as regional issues according to diverse geographical settings.
- To generate proposals for designing courses in formal educational systems - undergraduate and post-graduate – and in non formal settings in order to build capacities, human resources, and networks for developing democracy, human rights, and peace education in the region.

This rational framework includes discussions on,

a) General Aims in Educational Policies

b) Pedagogical Principles

c) An analysis of adequate contextual conditions for developing participatory and democratic relationships for achieving non violent and peaceful settings

d) An analysis of those capacities that allow to create change and transformation towards a Culture of Peace when contextual conditions are not adequate for such development.

e) Developing teaching-learning forms.

f) Building Basic Contents

g) Relations among Content, Form, and Contextual Conditions

h) A bibliography on model cases and sample practices

i) An Evaluation proposal

Magnus Haavelsrud / Alicia Cabezudo

# **Deepening democracy in education through partnership beyond the formal education sector**

*Jeff King*

s3208139@student.rmit.edu.au

RMIT University, Melbourne Australia – PhD Candidate

**This paper comes out of research done as part of an ARC-linkage project team from RMIT University, Melbourne University, and Plan International Australia**

**Abstract:** In this paper I address the dimensions, problems and possibilities of partnerships between schools and outside organisations (specifically NGOs) with regard to constructing socially-oriented global education. In principle, the differences inherent in alternatively resourced and motivated partners can be utilised to broaden and deepen the democracy of school students' educational experiences. Democratically elected governments legitimately set the agendas and curriculum content of formal education systems according to their ideological intentions and priorities. However, by incorporating educational activities developed with organisations outside the formal sector, the range of perspectives, values and pedagogical processes that students encounter can be extended. Therefore, collaboratively constructed programs potentially create educational opportunities beyond what is possible when the separate partners act independently. Nevertheless, such partnerships are inherently complex because each partner necessarily responds to different mandates for their existence and different rationales for their activities while operating within different systems and organisational structures.

This paper is grounded in the early results of research into specific attempts to establish such partnerships between an NGO (Plan International Australia) and Melbourne secondary schools. The partnerships were established to enable a program that connects Australian secondary school students to young people in Indonesia. The aim of the program is for both groups to mutually explore their understanding of issues important to them and thereby develop their sense of global identity. While, the program has been enthusiastically supported by stakeholders from both sectors, the creating of a partnership between the NGO and the school to provide a 'space' for it to operate effectively within the roles and structures of a formal education setting has been problematic. This paper describes the program, the partnerships and the dimensions of this attempt at forming a cross-sector engagement in global education for secondary students.

## **Introduction**

Education is never easy! Transformative education is even less so - particularly when the proposed transformation involves multiple organisations with alternative worldviews and consequently different priorities with regard to the purpose of education. However, acknowledging and giving voice to such alternative perspectives of what counts as education and learning, is perhaps the essence of increasing democracy in education. This article is grounded in research into a global citizenship program called 'Global Connections', which has been designed around bridging worldviews and building connections between young people in Australia and Indonesia. Enabling the program has in turn required similar bridging processes between formal and informal education organisations. The Global Connections program (described more fully in a later section) has multiple aims, involves multiple participants in Australia and Indonesia, utilises innovative pedagogy, and connects formal and informal education interests.

The full range of interactions and outcomes associated with a complex program like Global Connections is beyond the scope of a single paper. Therefore, this paper relates to research that specifically examined the cross-sectoral partnerships formed between informal education (as represented by Plan International Australia), and formal education systems (as represented by Melbourne secondary schools).

In principle, joint construction of an education program using such diverse and alternatively resourced institutions not only makes the program inherently more democratic, but allows for learning opportunities beyond what each partner could enable if it were operating independently. However, even when the aims of such partnerships are philosophically uncontested and thereby endorsed in principle, they are far from straightforward in practice. Connecting organisations that have fundamentally different structures, roles, processes and purposes involves activity which is transformative with regard to both partners. In this regard, the reality of the Global Connections program was that despite continued and widespread support for the program by the partners, effective partnerships were not established in ways that could be sustained beyond each iteration of the program in individual schools.

In this paper I firstly look at the background context and rationales for the program. I then describe the program and its partners. Theoretical understanding of relevant concepts and issues are developed next to set the context for understanding the research results, which are presented in the following section. Finally, I make suggestions from the research findings as to what factors and considerations need to be addressed if effective and sustainable learning partnerships are to be formed between formal and informal education sectors.

## **Background and rationale for the Global Connections program**

Global communities exist in a social context that includes constant change, complexity, and increasing cultural diversity. Individual communities are connected in complex ways to each other and to the wider global environment. Within this context, traditional linking of citizenship to independent nation-states is breaking down with many nations deferring to larger authorities like, for example, the European Union. Even the most powerful nation-states are unable to control influences on them from global forces like terrorism, economic turmoil, and climate change. Global corporations transcend national boundaries, and the developing phenomenon of migration creates citizens with multiple loyalties and multiple passports. The situation described begs the question of how a sense of global citizenship might be appropriately developed, and raises questions regarding the role of schools and teachers in any such development processes (Holford , 2001).

In an educational environment of change and limited resources, schools are challenged to provide appropriate educational experiences that effectively connect their students to the reality of their global identities. Formal education systems are still strongly influenced by the neoliberal ideology prevalent in the 1980s and 90s and were largely designed to meet national economic agendas (Priestley, 2002). Such systems face difficulties in providing socially-oriented educational responses to the constantly changing demands of living in a global society. Teachers, even if committed and passionate about social issues, have only indistinct understanding of their own identity as global citizens and as a result struggle to provide opportunities for their students to engage in authentic, meaningful ways with issues surrounding global citizenship.

One option for schools and teachers to extend their ability to respond to global-oriented educational challenges would appear to be by working in partnership with alternatively resourced and globally experienced organisations from outside the formal education sector, such as non-governmental organisations (NGOs).

In contrast to schools, which have had educational agendas primarily oriented to national interest, development NGOs operating out of western countries have traditionally focused their programs on work in developing countries. However, similar to the way that shifting global realities have impacted on school-based education, NGOs are increasingly aware that they need to work more in their home countries to raise understanding and awareness of issues that they engage with if they are to build the support for their activities. In short, NGOs recognise a need to work educationally at home

(Smith, 2004). For many NGOs this represents transformative practice and they need to acquire the skills to appropriately address such activity.

Once again, one possible answer is to work in partnership with the institutions most closely connected to education in their home country – schools. In this way, both schools and NGOs face a struggle to holistically incorporate aspects of global education within their ‘normal’ activities and the formation of partnerships would appear to be of benefit to both sectors. It is into this background context that the Global Connections program which was initially conceived and developed by 1Plan International Australia was introduced to the formal education sector of Victoria.

### The ‘Global Connections’ Program

The Global Connections Program began with a pilot in 2005 and operates by pairing groups of school students in 2 Australian secondary school classes with groups of young people in Indonesia. The Indonesian young people are not enrolled in the Indonesian school system and are from situations that contain significant contrasts to the lives of the Australian students. For instance, two of the Indonesian groups consist of young people in detention centres.

The groups in each country exchange communication pieces (written, artwork or video / multi-media) several times during the year. These communication pieces attempt to introduce and connect the groups to each other. They also attempt to explore and highlight tensions and possibilities that face the young people in Australia and in Indonesia, particularly in relation to factors that separate and connect with regard to issues of social diversity and global citizenship (Wierenga et al., 2008). The opportunity to communicate in mutual two-way dialogue is central to the program and is positioned as being important in breaking down many prevailing myths about life in different countries.

The objectives, as articulated by Plan, of the Global Connections Program with regard to the young people participating are as follows:

- **Form personal bonds and a sense of global connection** with their peers overseas by mutually sharing experiences, stories, pictures, dreams, ideas, films, concerns and priorities with each other
- **Increase understanding** of issues facing young people in a different community overseas
- **Develop invaluable skills**, such as leadership, expression and communication (especially visual literacy), project planning and implementation.
- **Raise awareness** about the lives and experiences and issues of young people from around the world, and in their own community
- **Develop common agendas, joint solutions and collaborations** for issues of concern with young people overseas

(Wierenga et al., 2008)

Plan believes that making real improvements in children’s lives means working both locally and globally on the underlying causes of poverty and disadvantage in the developing world. Plan’s approach to global learning through the Global Connections Program is not to ‘teach’ young people ‘about’ global issues, but to connect them with other young people who are experiencing issues in different ways. With this approach, it is suggested that children will undergo more of a personal transformative experience than if they were the passive recipients of information (Wierenga et al., 2008).

Informed by this philosophy, the program uses a youth-led approach in order to give young people in both countries opportunities to exchange their own ideas, their own concerns and priorities, and to develop ideas for action towards the resolution of the issues raised. Throughout the program,

participants are encouraged to understand through their own inquiry how personal issues (such as drugs, young offending, domestic violence and gender inequality) can be related to wider issues, and how global issues (such as conflict, terrorism, poverty, petrol shortages and rising prices) have a personal dimension (Wierenga et al., 2008).

An extension of the youth-led approach is that the Global Connections Program has been designed so that, in both countries, the production of the communication pieces is facilitated by other young people rather than being directed by professional educators. In Australia the facilitators are University age people with a diverse range of interests and backgrounds, and in Indonesia they are young people active in areas of social work.

Figure 1: <sup>3</sup>The processes that guide communication in the Global Connections Program (Wierenga et al, 2008).

## FORMAL AND INFORMAL EDUCATION: POSSIBILITIES AND TENSION

The research described here, together with the Global Connections Program itself, takes place in a theoretical and practical space that fits somewhere between formal and informal education. The program involves an NGO from outside the formal education sector working in schools during timetabled classes. It also links students in formal education in Australia with students outside of formal education in Indonesia. In doing both of these things, the program acts to collapse the dualism of formal and informal educational spheres. However, there are numerous difficulties in attempting to construct programs that bridge formal and informal educational interests irrespective of the perceived quality of the program or the educational 'gap' that it fills. Fundamentally, schools are bound by regulation and very much part of formal governmental structures whereas NGOs are by definition non-governmental. Adopting an integrated formal-informal education approach raises fundamental issues with regard to the content and purpose of education, systems and structures of accountability, and the roles of schools and teachers.

### Formal Education

Formal education as a process essentially reproduces existing hegemonies in society (inter alia Bourdieu & Passerson, 1977; Giddens 1998, Jarvis, 2001). The current educational climate has started to shift with regard to the neoliberal political ideologies and corporate managerialism which dominated the 1980s and 90s (Priestley, 2002; Nagda, Gurin & Lopez, 2003). Education policy informed by neoliberalism tended to be framed in economic terms, and adapted economic indicators to measure educational effectiveness and outcomes. Under this view, education was a 'product' and students were 'clients'. Political rhetoric focussed on the 'knowledge economy', which was intended to feed a systematic social and economic transformation towards globalisation (Priestley, 2002; Vongalis-Macrow, 2007). Education informed by these views was positioned as part of an economic development agenda worldwide (Wood, Meiksins, & Yates, 1998; Jarvis, 2001), and young people were seen as an economic resource (Wyn and Woodman, 2006).

One result of neoliberal policy was that educational systems were oriented towards firstly, creating workers for a globalised economy, and only incidentally towards creating citizens in a global community. While economically driven education policies do not exclude a social agenda, they tend to downplay teachers' and schools' social relevancy and so limit opportunities for transformative practice. Essentially, schools are embedded in a context that is characterised by a particular set of values and assumptions with regard to schooling and the purposes of education (Flores, 2007). Interpretations of the role of schools therefore set limits on who teachers and learners are 'allowed' to be and what is possible and permissible in education (Barrett, 2006).

The 2000s have seen political changes that seem to reflect a softening of neoliberal-informed

education policy. In 2005 a new curriculum document was released for the state of Victoria called the Victorian Essential Learning Standards (VELS). The VELS describes educational intentions and standards from years 1 to 10. The introduction of VELS appears to have strengthened opportunities for incorporating socially-oriented, values-based educational activities, like Global Connections, as well as supporting pedagogies that are less didactic and more inquiry-based discovery. The VELS website states that “citizenship education provides a vehicle for students to engage in higher order thinking, to contest and challenge ideas about society, to formally participate in democratic decision making and activities; to take on values of their communities and to have awareness of global issues as global citizens” (VCAA, 2005). It would appear that the Global Connections Program has a natural fit under this description.

However, citizenship education in actual classroom practice is heavily oriented towards the functioning of, and participation in, local democratic processes. There is a continuing struggle to define a global-oriented social purpose of education in the ongoing context of an increasingly globalised economy. In a learning age characterised by social change, organisational flexibility, and technological innovation, schools remain relatively bound by tradition and are slow to adapt (Holford and Nicholls, 2001). As a result, although the VELS appear to endorse the aims of the Global Connections Program, the program has not found a natural fit into the mainstream curriculum of the participating schools and has only tenuous links to the core curriculum as it is represented by classroom practice. Global Connections is transformative with regard to formal education.

### **Informal Development Education**

In the same way that understanding of formal education is necessary to understand the context of the Global Connections Program, so too is an understanding of education from Plan’s perspective as an NGO. The traditional domain of theory for NGO action is postmodernism, which recognises a ‘fragmentation of worldviews’ and provides the possibility of multiple involvements of diverse people in global issues/problems (Palmer and Birch, 2003). Creating just communities, which are democratic and sustainable, requires creation of a common sense of humanity, shared interests and activities. Plan endorses this view and specifically values children as equal partners in changing their future. In doing so, Plan positions young people as citizens with their own political and social identity, and their own distinct issues and needs. Young people with ‘appropriate’ support are able to effectively participate in all democratic processes (Ibrahim, 2005; Lolichen, 2006; 2006a). Traditionally, this view of young people with regard to development organisations relates to the work that is done in developing countries to improve the situation of children. Smith (2004) argues however, that the range of activities an NGO undertakes should specifically include emphasis on constituency building within donor countries and that NGOs have new roles and responsibilities with regard to global education and bridging global communities (Smith, 2004). Traditionally, Plan has run ‘Programs’ in developing countries and its activity in Australia was directed towards ‘fundraising’ or ‘marketing’. The Global Connections Program is the first ‘program’ that Plan has run in Australia and its operation recognises the changing role of NGOs in bridging global communities. The program is about processes of building relationships between the Australian students and their Indonesian peers in order to create space for dialogue, which engages the participants in understanding their shared humanity and common concerns.

However, this means that the program is also transformative with regard to Plan’s practice, and NGOs are not insulated from accountability (Roper and Petit, 2002). Plan must necessarily reconcile what they do with Global Connections with their ‘normal’ practice of only running programs in developing countries. In developing, monitoring, and evaluating the program Plan not only addresses the question “How can we do what we do better?”, but also “Should we be doing other things instead?” Plan therefore, necessarily evaluates the Global Connections Program in different ways to the schools, whose major concern is for their own students. Plan, on the other hand has to consider the outcomes for multiple stakeholders including students, staff and school communities in Australia,



youth facilitators (largely university students) in Australia, Plan staff in both Australia and Indonesia, different youth groups in Indonesia, and youth facilitators in Indonesia.

### **Combining formal and informal education**

The content and classroom approaches (although mediated through the facilitators) of the Global Connections Program remain the domain of Plan staff. Nevertheless, the program takes place within Australia in a formal school setting and must be justifiable within both the legal and social mandates that govern school practice. Plan has control of the program content, but the school has control of the program setting. Both partners have the ability to veto the program, but neither could run it on their own. This means that some form of partnership is essential to run the program.

The particular combination of program features means that the Global Connections Program does not replicate any existing models of cooperative learning partnerships between schools and development NGOs that have been found in education literature. There are several very good NGO programs which create links between young people in different countries, but these links tend to be web-based links between schools. Global Connections deliberately works with young people in Indonesia who are outside of the school system and accommodates multiple modes of communication. Also, numerous examples exist of curriculum resources, produced by development NGOs (e.g. Amnesty, Oxfam, World Vision) for use in schools, which address global education themes. However, these resources are typically adult generated and rely on data supplied from developing countries. Such resources are designed for use by classroom teachers in the course of their 'normal' practice of teaching 'about' issues. However, students in first world countries who simply study 'issues' tend to be disengaged from the reality of third world existence. Knowledge of social issues does not seem to move people to action or deeper feelings (Kollmuss and Agyeman, 2002; Nagel, 2005). The approach of the Global Connections Program, which offers opportunities for students to generate their own learning and to engage directly with their peers in Indonesia, seems to offer the potential for the deeper level of engagement related to social change.

However, not all views support formal and informal education sector collaboration. The construction of a program outside of the formal education system for use in schools by an organisation with strongly held worldviews raises questions about the relationship between advocacy and education, and the appropriate role for an NGO to play within the formal education sector (Jickling, 2005). In a similar way, there is an NGO perspective that suggests working within formal structures can compromise development purposes and activities. Finger (1994) argues that NGOs should work outside of government and corporate interests and also outside the realm of traditional politics (Finger, 1994). However, such a perspective is not possible with school-NGO partnerships that operate in the formal environment of state schools. Palmer & Birch (2003) comment that the 'non-governmental' part of NGOs describes them by what they are not, and that this distinction is particularly relevant in the context of partnerships with schools, which are very much governmental. NGOs as agents of social learning can operate outside the remit of government but schools can't (Palmer and Birch, 2003). Clearly successful partnerships would necessarily involve the aims and purposes of both partner organisations. The context of a school-NGO partnership involves practice that is outside the 'normal' activities of one, or both partners and so requires creating a separate space for transformative practice to develop.

### **Partnership**

Constructing effective partnerships is the subject of research within many different academic discourses, but all address common elements like: having a shared vision, use of resources, resolution of issues, decision-making and matching levels of power and leadership (Argyris and Schon, 1996). With respect to these common elements, partnerships that are formed between different organisations fit on a continuum that relates to levels of reciprocity. Birzea (2000) describes

three levels of partnership:

- **Cooperation:** Informal relationships that exist without any commonly defined mission, structure or planning work. Information is shared as needed, and authority is retained by each organisation. Resources and outcomes are separately determined
- **Coordination:** More formal relationship with understanding of compatible mission(s) Division of roles is agreed and communication channels are developed. Authority remains with individual organisations. Resources and rewards are mutually acknowledged
- **Collaboration:** More durable and pervasive relationship. Collaborations are of previously separate groups creating new structures with commitment to a common mission. Authority is determined by the new collaborative structure and resources are jointly secured and outcomes shared.

Together with this framework of partnership structure the research data collected was considered using a framework related to work done by Kruger et al, (2009) on effective school-university partnerships. These authors suggest that three factors underpin successful learning partnerships; Trust, Mutuality and Reciprocity. They describe these factors as follows:

- **Trust:** the commitment and expertise that each of the main stakeholders brings to the partnership in the expectation that it will provide them with the benefits each seeks.
- **Mutuality:** the extent to which the stakeholders recognise that working together does lead to the benefits each esteems.
- **Reciprocity:** each stakeholder recognises and values what the others bring to the partnership.

(Kruger et al, 2009)

Taken together these two frameworks describe the extent that each partner has a role in constructing the partnership activity and also the extent to which each partner understands and values the other partner's role and the aims of the partnership itself.

## Research Findings

The research outcomes reported here are drawn primarily from multiple interviews with the teachers in the schools and key personnel in Plan, combined with the writer's own observations.

The most visible outcome of the program with regard to the organisations working together was that sustainable partnerships did not eventuate. Three of the four schools in 2008 opted to not run it again, and the one school that did rerun it in 2009 did so in a different way with a different teacher. However, the 2009 version in that school did not find a more successful way of integrating with the 'normal' activity of the school and the program is taking a break in 2010. In saying that however, none of the schools (or Plan) considered that the program was unsuccessful. All stakeholders recognised that good learning opportunities and outcomes for the students in the school occurred and all remained philosophically committed to what the program was attempting. What therefore happened to undermine the continuation of the program?

The program itself ran in different ways in each of the schools over both years. For instance, it was fitted into the school timetable activity at virtually all points on a continuum from; being part of a core curriculum elective (Geography), through inclusion in alternative learner-centred initiatives, to being completely outside other school activity and having students leave other classes to do it. Similarly, it ran in single periods weekly, through to double sessions bi-weekly. It had teachers involved to greatly varying degrees and involved students of different ages. Nevertheless, in none of the variations did it establish a straightforward way of operating that would be repeatable in subsequent years. In each case it seemed there was a different reason for the partnership difficulty.

My analysis of the interview data however, identified several common themes in what were superficially different cases. I am suggesting here that the partnership difficulties have the same causes and that two reasons primarily contribute to the lack of sustainability evident. Firstly, the way the partnership space that enabled the program was initially created didn't result in the schools' feeling that they shared ownership of the program and its outcomes, and secondly, the way that the program operated was without recognition by the wider school environment beyond the classroom and so it remained 'outside of' rather than 'integrated into' normal school activity.

Within the collaborative framework described above, Global Connections is essentially a cooperative partnership that functions in two distinct ways. Firstly, with regard to the program design, content and actual delivery, the program situates the schools as cooperative partners who accommodate Plan's program without significant input. However, Plan becomes the cooperative partner when it comes to timetabling and resourcing the program to fit the structures of the school. Each organisation therefore made decisions within their particular sphere of control that impacted on the overall program activity. However, it was in the detail of some of the decisions taken, and others not recognised as being necessary that problems arose. Often the details were relatively minor compared to the complexity of the program and the impact that they subsequently had.

In order to further appreciate how such decisions came to occur it is necessary to look also at the trust, mutuality and reciprocity framework. There appeared to be high levels of trust, mutuality and reciprocity that informed those decisions at the outset of the program. However, although at an affective level these factors were strongly believed to be operating by both partners, all three factors have a practical aspect as well and this aspect was often not explicitly enough understood. Specifically;

- Trust in the other organisation's level of commitment and expertise was absolute but not the understanding of other commitments inherently present in complex organisations and how those commitments might compete with the commitment to the program. In a similar way, not understanding exactly what constituted expertise in areas outside each partner's own expertise created misunderstandings of what could be done
- Mutuality: Both partners absolutely believed that the outcomes they hoped for from the program were only possible by working together, but ideas of exactly what working together would look like were more informed by faith and trust than detailed examination
- Reciprocity: Each partner believed that they recognised and valued what the other partner brought to the program but it was not fully recognised the extent to which the program was transformative for both partners and so in that regard each partner could not be fully sure itself of what it was bringing to the program. Therefore, value tended to be assigned to what each partner understood of the others 'normal' practice rather than the transformative space the program was operating in.

I suggest that the understanding that underpins each of these factors can be quite subtle and complex when the organisations involved are fundamentally different with regard to their structures, roles, aims and motivations. It appears essential that the factors that contribute to the program and the hopes each partner has for it are explicitly understood. To do this, I suggest that a collaborative space is opened that is not controlled by either partner but allows for each to contribute equally. In saying this however, it does not mean that all decisions need to be jointly taken nor that each partner has to have the same aims for the program. What is needed though is as complete as possible recognition by both partners of the decisions that are being taken and why, so that their significance can be understood appropriately with regard to the various project aims. In fact, it is likely that decision-making would remain in the spheres they currently reside because both partners would recognise this as appropriate to their respective spheres of competence and their mandated responsibilities. However, it is very possible that negotiated understanding of the factors contributing to the decisions

may change the decisions that are made. In this way, although moving the partnership more towards the collaborative end of the continuum, it is creating collaborative and negotiated understanding rather than collaborative decision-making or program operation. Further to this, it seems essential that the outcomes of these collaborative conversations are documented. Clearly, the kind of space advocated represents additional time and commitment but in the context of the resources and effort already committed the extra investment seems well justified if a sustainable partnership results. The added learning and possibilities that would accrue if the program could build over several years in one school could enrich the outcomes for all stakeholders.

The result, if a more collaborative partnership were successfully achieved, should be shared ownership of the program's outcomes. The research outcomes suggested that none of the schools were engaged enough to take significant ownership of the program's outcomes. It began and ended as Plan's program. However, it is also suggested here that schools traditionally have very strong ownership of classroom activity and that unless a sense of ownership can develop no program can become sustainable in a school classroom context.

Strengthening ownership possibilities suggests that other stakeholders should be included within the collaborative space and in particular school management and those responsible for community engagement. These people are important to not only support the teacher most closely associated with the program but also to extend recognition of the program within the school. There was strong evidence that a higher profile in the school would have enhanced ownership of the program. A wider or even whole school approach is strongly supported by literature on transformative education. However, a higher profile also suggests that the school needs to have a way of evaluating the program so that its success can be recognised and celebrated. Currently school evaluation doesn't happen and the lack of framework to understand how it impacts on the students contributes significantly to the lack of ownership felt for the program's outcomes. Once again, this is most appropriately addressed in a collaborative space because both partners need clear understanding of how the program is going to be judged.

Finally, Kruger et al (2009) suggest that partnerships create space for new learning for the partners themselves in the ways they come to value each other. This goal would seem to be a valuable addition in the context of a program that has a complex mix of different learners and ways of learning.

## **Conclusion**

Attempts at transformative education in schools quickly raises questions related to the purposes of education and the role of schools in society. Even when the aims and purpose of such transformation are uncontested, the processes of implementing transformation struggle to find space to move when encumbered by the inertia of established structures of formal education. Transformation is even more difficult if it involves bringing together the interests and aims of organisations with different mandates and motivations, and is further complicated if it is transformative for both organisations. Nevertheless, there appears to be considerable potential for such partnerships in providing all stakeholders with educational opportunities beyond what would otherwise be possible.

This paper has tracked one such attempt and despite the difficulties in constructing the partnerships has related both successful outcomes for learners and also indicated that with the creation of the right sort of space for the partnership to operate sustainable collaborative partnerships appear possible. Although this paper stops short of offering details of what that collaborative space might look like (it is work in progress) I suggest that within it all the aims and processes of the partnership must be explicitly negotiated and documented in a way that maximises trust, mutuality and reciprocity.

## References

- Argyris, C. & Schon, D. (1996) *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. New York:Prentice Hall
- Barrett, M. (2006) Education for the environment: action competence, becoming, and story. *Environmental Education Research* 12(3) pp 503 - 511
- Birzea, C. (2000). *Education for Democratic Citizenship: a lifelong learning perspective*. Strasburg:Council for Cultural Cooperation
- Bourdieu, P. & Passerson, J. (1977) *Reproduction in education, society and culture* London: Sage
- Finger, M. (1994). NGOs and transformation: beyond social movement theory. In T. Princen & M. Finger (Eds.) *Environmental NGOs in World Politics: linking the local and global* London: Routledge
- Flores, M. (2007) Navigating Contradictory Communities of Practice in Learning to Teach for Social Justice. *Anthropology and Education Quarterly* 38(4) pp 380-405
- Giddens, A. (1995) *The Third Way: The renewal of social democracy*. Oxford: Polity Press
- Holford, J. (2001) Civil Society and Citizenship in a learning age. In P. Jarvis (Ed) *The Age of Learning: Education and the Knowledge Society*.pp205-217 London: Kogen Page
- Holford, J. & Nicholls, G. (2001) The school in the age of learning. In P. Jarvis (Ed) *The Age of Learning: Education and the Knowledge Society*.pp134-146 London: Kogen Page
- Ibrahim, T. (2005) Global citizenship education:mainstreaming the curriculum? *Cambridge Journal of Education*. 35(2), pp. 177-194
- Jarvis, P. (2001) The changing educational scene. In P. Jarvis (Ed) *The Age of Learning: Education and the Knowledge Society*. Pp27-40 London: Kogen Page
- Jickling, B. (2005). Education and advocacy: a troubling relationship. In E. Johnson & M. Mappin (Eds.). *Environmental Education and Advocacy: changing perspectives of Ecology and Education*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kollmuss, A., & Agyeman, J. (2002) Mind the Gap: Why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behaviour? *Environmental Education Research* 8 pp 239-260
- KrugerT., Davies A., Eckersley B., Newell F., & Cherednichenko B. (2009) *Effective and Sustainable University-School Partnerships: Beyond determined efforts by inspired individuals* Canberra:Teaching Australia - Australian Institute for Teaching and School Leadership Limited
- Lolichen, P. (2006). Children in the driver's seat. *International NGO Journal*. 1(3) pp. 347-357
- Lolichen, P. (2006a). Children as informed participants in governance. *International NGO Journal* 1(2), pp. 21-29,
- Nagda, B., Gurin, P. & Lopez, G. (2003) Transforming Pedagogy for Democracy and Social Justice *Race Ethnicity and Education* 6(2) pp 165-172
- Nagel, M. (2005) Constructing Apathy: How environmentalism and environmental education may

be fostering 'Learned Hopelessness' in children. Australian Journal Of Environmental Education 21 pp71-80

Palmer, J., & Birch, J. (2003). Education for sustainability: the contribution and potential of a non-governmental organisation. Environmental education research 9(4).pp. 447-460

Priestley, M. (2002). Global discourses and national reconstruction: the impact of globalization on curriculum policy. The Curriculum Journal Vol. 13(1).

Roper, L., & Pettit, J. (2002) Development and the Learning Organisation: an introduction. Development in Practice, 12( 3/ 4), pp.258-271

Smith, M. (2004). Contradiction and change: NGOs, schools and the public face of development. Journal of International Development 16(5) pp. 741-749

VCAA(Victorian Curriculum and Assessment Authority), 2005 Victorian Essential Learning Standards <<http://vels.vcaa.edu.au/essential/index.html>, accessed 28 March 2010

Vongalis-Macrow, A. (2007) I, Teacher, re-territorialisation of teachers' multi-faceted agency in globalized education. British Journal of Sociology of Education 28(4) pp 425-439

Wierenga, A., Wyn, J., Gough, A., Guevara, J-R., Schultz, L., Beadle, S., Ratnam, S., & King, J. (2008). Youth-led learning: global connections and local citizenship Melbourne: Australian Youth Research Centre, University of Melbourne, RMIT University Plan International Australia

Wood, E., Meiksins, P. & Yates, M. (1998) Rising from the Ashes?: Labor in the Age of "Global" Capitalism New York: Monthly Review Press

Wyn, J. & Woodman, D. (2006) Generation, youth and social change in Australia. Journal of Youth Studies 9 pp495 – 514,

# **“Posibilidades de los Sistemas de Información Georeferenciados para la política y el planeamiento educativos. Su aplicación en el análisis de escuelas de EGB3 de la ciudad de Paraná.”**

*Virginia Marta Kummer*  
vkummer@arnet.com.ar  
Docente - UNER

## **Introducción.**

El presente trabajo se ha realizado en el marco de la Investigación La utilización de Sistemas de Información Geográficos para el análisis situacional de problemáticas educativas. Selección de casos de la EGB3 del Departamento Paraná, de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos. De carácter exploratorio –descriptivo, la investigación se propone la integración de diversas fuentes –cartografía, datos estadísticos censales, bases de datos educativas - y la utilización de software espacial - SIG (Sistema de Información Georeferencial) para un análisis situacional aplicado al caso de la EGB3 -ahora denominada Ciclo Básico de la escuela Secundaria- del departamento Paraná, provincia de Entre Ríos.

Este nivel ha sido, sin duda, el que más sufrió el impacto de las políticas y reformas implementadas en la década de los noventa. Se trata de un ciclo que presenta un elevado nivel de complejidad tanto por su localización y organización (en ex escuelas primarias o en actuales secundarias), la conformación de los equipos docentes y los cambios curriculares al interior del ciclo.

En la provincia de Entre Ríos y según un Documento Oficial que resume la estadística educativa entre los años 1999-2006, los cambios introducidos por la Ley de Educación –que extendieron la escolaridad obligatoria de siete a diez años-, tuvieron una incidencia positiva en el nivel, que aumentó su matrícula y retención si se compara con los datos previos a la implementación de la misma. Sin embargo este balance optimista, advierte el mencionado Informe, “no debe ocultar la dirección continua y ascendente de las Tasas de Repitencia y Abandono”.<sup>1</sup> Además, el Informe da cuenta de la variabilidad de las cifras cuando se tienen en cuenta los distintos departamentos que conforman la provincia.

Para la investigación, la firma de un Convenio con la Dirección de Planeamiento del Consejo General de Educación permitió el trabajo con datos educativos que no son de público acceso.

Finalmente, y dados los requerimientos tecnológicos que el manejo de un GIS requiere, fue necesario constituir a nivel académico un equipo interdisciplinario, de manera de suplir falencias en cuanto a aspectos de cartografía básica (ej: nociones de escala, proyecciones, elementos de diseño de mapa) y de computación (conceptos de programación, métodos de organización de los datos, etc) del equipo inicia<sup>2</sup>l .

## **1. Consideraciones teóricas.**

### **Un nuevo paradigma para la investigación socio-espacial.**

---

1 El mencionado documento se titula “Análisis estadístico de la Educación en la provincia de Entre Ríos desde 1996 a 2006, EGB1 y 2, EGB3 MEDIO-POLIMODAL”. Departamento Estadística y Censo Escolar. Coordinación General de Planeamiento Estratégico y Evaluación. Consejo General de Educación, provincia de Entre Ríos. Con respecto al número de alumnos del departamento Paraná del nivel, en el año 2006 se registró una matrícula de 67.436 alumnos. En este mismo año y para el departamento Paraná, el documento consigna que la cantidad de alumnos repitentes fue de 2559, siendo la tasa de abandono anual (al año 2005) de 8, 68.

2 Conformado por especialistas en educación y una licenciada en informática. El equipo es el siguiente: Directora Mgter Gabriela Andretich, Co-Directora Mgter Virginia Kummer, Prof. Andrea Hernan, Prof. Bárbara Correa, Lic. En Informática Carina Carbol. La capacitación en el uso y manejo del programa estuvo a cargo del Arq. Pedro Nóboli y del Dr. Adrian XXX.

Señala Buzai (1999) que a partir de la década del sesenta los conceptos geográficos han experimentado un continuo proceso de estandarización transformando procedimientos tecnológicos en geo-tecnológicos. La Geotecnología ha tomado estos conceptos y al incorporarlos al ambiente computacional ha formado un nuevo mundo para su tratamiento y análisis. Sin embargo, advierte el autor, la transformación del mundo real en un modelo digital de la realidad no se presenta como un simple cambio de ambiente, sino que es un cambio fundamental en la forma de ver el espacio geográfico. Se modifican los conceptos y con ello la visión de la realidad. En tal sentido, se puede hacer referencia a la aparición de un nuevo paradigma para la investigación socio-espacial

De este modo, los mapas comienzan a recibir la atención de una nueva cultura epistemológica que busca desnaturalizar las categorías con las que se construyó el universo significativo de la modernidad europea occidental. Se piensa, ante todo, como un artefacto simbólico de indudable utilidad práctica, una herramienta de organización de información, que adquiere un valor estratégico tanto para orientar la experiencia cotidiana como para sustentar decisiones políticas (Quintero, 2000).

En el plano nacional, la Dirección Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación, ha generado el Atlas educativo de la República Argentina, un Sistema de Información Georeferenciado para el diagnóstico, la evaluación, la gestión y el monitoreo de la educación, en el marco del Proyecto Mapa Educativo Nacional. Los datos que allí se presentan son básicamente los del Relevamiento Anual 2006 aunque hay análisis comparativos desde la última década.<sup>3</sup> El Atlas se conforma a partir del desarrollo e integración de los Mapas Educativos Provinciales o Jurisdiccionales.

### **Territorializar la política educativa**

Vinculado estrechamente a lo anterior emerge el concepto de territorio como una construcción permanente y nunca acabada, cambiante y contradictoria sobre los procesos de ocupación y apropiación de dicho espacio (Bernal Arteaga, 2005) La espacialidad social se considera así en relación a las propiedades, determinaciones y procesos que tienen o desarrollan objetos y acciones al interrelacionarse en el espacio (localización, interacción, extensión, patrones de difusión y cambio, etc.), lo cual permite dar razón de la dinámica social, de procesos que se pueden reconocer en un espacio concreto.

Como categoría ligada a la del espacio entonces, la definición de territorio contiene un doble significado: primero como “una porción cualquiera del espacio terrestre, en general delimitado” y el segundo al cual se le añade una dimensión política y cultural que contiene una idea de apropiación, de pertenencia o al menos de uso del espacio. En otras palabras, el territorio “es el espacio aquel en el que se habita, que se marca (delimita) y por el que se pelea”. (Bernal Arteaga, 2005)

Desde la perspectiva del Planeamiento Educativo, la territorialización de la política educativa consiste en la adaptación de la política educativa y su ejecución a los contextos locales, a las necesidades y retos educativos que desde el orden local, las comunidades le proponen. La territorialización es

---

3 En tal sentido, “El Atlas es una fuente de información básica sobre el sector educativo que abarca desde la escala local a la nacional. Presenta los principales indicadores educativos a partir de información relevada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y otras reparticiones nacionales agrupados por provincia, departamento, localidad o por otras unidades de análisis espacial. Muestra la situación de la educación desde una perspectiva nacional y aporta herramientas para el análisis, diagnóstico o formulación de problemas a partir de información geo-referenciada. Presenta una visión actual de los establecimientos educativos y de su contexto socio-económico y cultural, así como de las características territoriales en las que están ubicados. Permite realizar diagnósticos y evaluaciones exhaustivas para una mejor comprensión tanto de las características de la población que atiende, como de la demanda potencial en un territorio determinado. El Atlas Educativo integra distintas fuentes básicas de información geo-referenciada y estadística con el propósito de normalizar cartográficamente de manera gradual los puntos -localidades, parajes y ámbitos rurales- donde se localizan los establecimientos educacionales” (página web. Del Ministerio de Educación de la Nación).



diálogo crítico y de reconocimiento de las políticas educativas con las dinámicas socio-culturales locales. Territorializar la política educativa implica una profunda estrategia participativa, que articule comunidades educativas y académicas, sectores productivos e investigativos, diversas expresiones de la sociedad civil y otras instancias de gobierno en el ámbito de lo local. La territorialización además, pone en juego elementos de identidad cultural de las comunidades con su barrio, con su localidad. (IDEP)

### **1.3. La escuela media: circuitos de escolarización, tácticas y estrategias de los actores sociales.**

El papel de la escuela en la reproducción de las desigualdades sociales ya ha sido ampliamente descrito desde la década de los ochenta. En un texto ya clásico, Bravslasky (1985) describió el proceso centrándose en la dinámica de las instituciones y en la idea de circuitos diferenciados por el nivel de calidad educativa que se impartía en cada uno de ellos.

En la actualidad, los análisis se han completado con nuevos desarrollos teóricos que han puesto de manifiesto nuevas líneas de fragmentación (Gentili, 1987, Fernandez, M. A, Lemos, M.L, Wiñar D, 1997, Puiggrós A, 1999, Puiggrós y Dussel, 1999, Tiramonti, 2004) Los circuitos de escolarización ratifican y ahondan las divisiones sociales que produce la pobreza como frontera social.

En el caso que nos ocupa, hemos preferido trabajar con el concepto de vulnerabilidad, dado que presenta un mayor dinamismo que el de pobreza. El nivel de vulnerabilidad (Busso, 2001) depende de varios factores que se relacionan por un lado, con los riesgos de origen natural y social y por otro, con los recursos y estrategias que disponen los individuos, hogares y comunidades. La relevancia de la noción de vulnerabilidad se relaciona con la posibilidad de captar cognitivamente cómo y porqué diferentes grupos y sectores de la sociedad están sometidos de forma dinámica y heterogénea a procesos que atentan contra su subsistencia y capacidad de acceso a mayores niveles de bienestar. En este sentido, la noción se orienta a enfocar su atención en la existencia y posibilidad de acceso a las fuentes y derechos básicos de bienestar como el trabajo, ingresos, tiempo libre, seguridad, patrimonio económico, ciudadanía política, identidad cultural, autoestima e integración social.

En la investigación que llevamos adelante y de la cual han surgido interesantes indicios en lo que hace a los desplazamientos de la población estudiantil, resulta útil la caracterización que realiza Poliak (2004) a partir de de Certeau (1996) con respecto a las estrategias de los usuarios, modos de acción que éstos ponen en juego en el quehacer cotidiano y que permitir entender el uso que hacen de las instituciones. Pensar las instituciones en términos de uso (Poliak, 2004) desborda el mero componente funcional o racional que se les atribuye en otras posturas, revalorizando las prácticas de los sujetos al interior de las mismas. En este sentido, las instituciones educativas tienen una valoración para los sujetos que no puede soslayarse si se quiere entender el proceso en su complejidad.

## **2. Referencias metodológicas.**

La cantidad total de escuelas con EGB3 del departamento Paraná es de 41, de las cuales se seleccionaron 14 escuelas, según categoría <sup>4</sup>, respondiendo a un criterio estratificado proporcional al total de escuelas según categoría, del ejido urbano del departamento Paraná. Las escuelas que conforman la muestra, constituyen la media de la población, es decir, que se sitúan por debajo de la tasa de promoción efectiva promedio para el departamento Paraná, pero no presentan una situación crítica con respecto a indicadores de repitencia, desgranamiento y deserción.<sup>5</sup>

4 Se seleccionaron 3 escuelas de 1ª categoría, 1 de 2ª categoría, 10 de 3ª categoría.

5 Indicadores de repitencia y abandono por debajo de un 50% de la situación esperada.

A su vez, se georeferenciaron datos socioeconómicos del Censo Nacional de Población y Vivienda (año 2000) correspondientes a los distintos barrios de la ciudad de Paraná. En esta etapa de trabajo, se seleccionaron fundamentalmente indicadores de equipamiento de la vivienda y servicios según barrio. Esta tarea se realizó para todos los barrios del radio urbano del departamento Paraná, teniendo en cuenta la movilidad de los alumnos que concurren al EGB3. Los datos georeferenciados permiten tanto una caracterización del contexto de la escuela seleccionada como de los barrios de los cuales provienen los alumnos.

### **La metodología utilizada permitió:**

- localizar unidades escolares del radio urbano del departamento Paraná, mejorando incluso el posicionamiento de varias escuelas en el mapa educativo del sitio oficial del Ministerio de Educación de Nación;
- especificar y visualizar ciertas condiciones de la población estudiantil de cada una de las escuelas seleccionadas: de accesibilidad a la escuela, de origen barrial de los alumnos.
- caracterizar servicios barriales: medios de transportes y de comunicación, seguridad, servicio de agua potable, gas natural y red cloacal.
- realizar análisis espaciales, mostrando lo mencionado en el punto anterior en el mapa del departamento Paraná;
- realizar proyecciones a cinco y diez años, intentando captar la tendencia de ciertos procesos.

La metodología de trabajo incluyó la realización de entrevistas a los directores y o personal de gabinetes psicopedagógicos de las escuelas seleccionadas. Las entrevistas tuvieron como objetivo obtener información cualitativa sobre las características socioeconómicas y culturales de la población estudiantil, procedencia de los alumnos, dificultades de accesibilidad a la escuela. Se incluyeron además preguntas sobre el impacto de la EGB3 en la escuela, la evolución –o no- de la matrícula, tasas de abandono, repitencia y sobre-edad. Otras preguntas referían a la composición de la cooperadora y al trabajo de la misma, así como también a la infraestructura de la escuela.

### **3. Resultados.**

La relación estrecha que se establece entre los mapas digitales y la información asociada a los elementos gráficos contenidos en bases de datos, da una nueva dimensión al tratamiento de la información, que presenta mucho más dinamismo y actualización que en los soportes tradicionales.

Esto ha permitido caracterizar la infraestructura, el equipamiento y el mantenimiento de las escuelas que conforman la muestra del estudio. Las fotografías tomadas del exterior e interior de las escuelas indican que es limitada la inversión pública en mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura escolar.

Además de lo anterior, el trabajo ha permitido:

- especificar y localizar variables vinculadas a la procedencia de los alumnos y a las condiciones de accesibilidad a la escuela.
- identificar la variable desplazamiento como una de las más significativas para el análisis. El mapeo de las distintas trayectorias que realizan los alumnos hasta llegar a la escuela indica claramente que no es la cercanía geográfica el criterio de selección priorizado al momento de elegir la escuela secundaria.

- unido estrechamente a este punto, el análisis de evolución de la matrícula y la realización de proyecciones a cinco años para cada una de las escuelas seleccionadas da cuenta del fenómeno por el cual algunas de ellas disminuirán su población en desmedro de otras, que por su ubicación en el radio céntrico y/o representaciones sociales vinculadas a cierta tradición académica –lo cual merece una investigación más profunda- captan los mayores porcentajes de población estudiantil. La paradoja es que este tipo de situación tiene un efecto directo en el deterioro de las condiciones de vida de la comunidad.

Aunque al momento no existe información sistemática sobre el desplazamiento de alumnos a nivel de la oficina de planeamiento educativo provincial, está prevista la puesta en marcha de una base de datos en un futuro próximo. Sería deseable que pudiera trabajarse esta información -que posee un componente de localización geográfica- con una herramienta informática como la presentada aquí. Desde el planeamiento educativo, tener en cuenta las características particulares de cada territorio (ver 2.1.) y de su población es crucial, cuando entendemos que la necesidad de participación ciudadana en las decisiones que se tomen desde el punto de vista educativo es lo que hace viable cualquier tipo de intervención.

-La información cualitativa, obtenida a partir de entrevistas a integrantes de gabinetes de orientación educacional, asesores pedagógicos y / o directivos de las escuelas con las cuales se trabajó, ha permitido dar cuenta del impacto negativo que causó la implementación del EGB3 en los establecimientos de la provincia, cuyas consecuencias son visibles hasta la actualidad. En este sentido, los docentes de los establecimientos manifiestan claramente dicho malestar, aludiendo al cambio en la composición de la matrícula y al hecho de no estar formados para trabajar con dicha población.

Finalmente, vale la pena aclarar que asumimos que la tecnología de la cual damos cuenta no resolverá los problemas educativos más acuciantes. La efectividad de la misma dependerá de que se tenga un modelo correcto de la realidad y de sus variantes. En este sentido, los SIG ayudan a crear y simular mejor estos escenarios (Pujol, Garita y Solano, 2000). Además, la implementación de un sistema como el descrito requiere no sólo de la capacitación del personal que trabajará en las bases de datos y mapeo de la información, sino también del compromiso y apoyo de la institución. Por lo tanto, la utilización de un sistema como el SIG debe hacerse sin caer en determinismos metodológicos, y en este punto, completar la información cuantitativa con el trabajo en terreno y la escucha de los actores involucrados en la problemática, resulta ineludible si se quiere acceder a una comprensión más profunda de la situación.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- ALZATE ATEHORTÚA B.E (2000) "La educación del SIG. Una estrategia para formar profesionales con una visión integrada de las perspectivas tecnológica, científica y social de esta herramienta". VII conferencia Latinoamericana de usuarios ESRI/ERDAS. San José de Costa Rica.
- BERNAL ARTEAGA, C. H., (2005), "Otra Mirada Al Ordenamiento Territorial", disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden1/orden1.htm>. Marzo 2005.
- BUSSO, G (2001) "Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XX". Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Comisión Económica para América latina y el Caribe- CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía CELADE-División de Población.
- BUZAI, G (1999) "Geografía global. El paradigma geotecnológico y el espacio interdisciplinario en la interpretación del mundo del siglo XXI". V CONGRESSO E FEIRA PARA USUARIOS DE GEOPROCESSAMENTO DA AMERICA LATINA I <http://www.sigagropecuario.gov.ar/docs/mapas-info/GIS/documentos/Buzai-Gisbrasil99.pdf>
- (2008) Sistemas de Información Geográfica (SIG) y cartografía temática. Métodos y técnicas para

el trabajo en el aula. Buenos Aires, Lugar Editorial.

- FERNANDEZ, M.A, LEMOS M.L, WIÑAR, D( 1997) La Argentina fragmentada. El caso de la educación. Buenos Aires, IICE- Miño y Dávila.
- GENTILI P (Comp) (1987) Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública. Buenos Aires, Losada.
- INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGÓGICO COLOMBIANO (IDEP). Disponible en: <http://www.idep.edu.co/documentos/territorio.pdf>
- PUIGGRÓS A (1999) En los límites de la educación. Niños y jóvenes de fin de siglo. Rosario, Homo Sapiens.
- PUIGGRÓS A Y DUSSEL I “Fronteras educativas en el fin de siglo: utopías y distopías en el imaginario pedagógico”. En: PUIGGRÓS A (1999) En los límites de la educación. Niños y jóvenes de fin de siglo. Rosario, Homo Sapiens.
- POLIAK, N (2004) “Reconfiguraciones recientes en la educación media: escuelas y profesores en una geografía fragmentada”. En: TIRAMONTI G (2004) La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires, Manantial.
- PUJOL, R, GARITA A, SOLANO J (2000) “Planificación territorial urbana: la Participación y los Sistemas de Información Geográfica como instrumentos esenciales”. Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDus), Universidad de Costa Rica. Disponible en: [http://dis.esri.com/library/userconf/latinproc00/costa\\_rica/planificación\\_urbana/planif](http://dis.esri.com/library/userconf/latinproc00/costa_rica/planificación_urbana/planif)
- QUINTERO S (2000): “Pensar los mapas. Notas para una discusión sobre los usos de la cartografía en investigación social”. En ESCOLAR, C (Compiladora) “Topografías de la investigación”. EUDEBA, Buenos Aires.
- TIRAMONTI G (Comp) (2004) La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires, Manantial.

## DOCUMENTOS

- “Análisis estadístico de la Educación en la provincia de Entre Ríos desde 1996 a 2006, EGB1 y 2, EGB3 MEDIO-POLIMODAL”. Departamento Estadística y Censo Escolar. Coordinación General de Planeamiento Estratégico y Evaluación. Consejo General de Educación, provincia de Entre Ríos. Año 2007.

## **“Ciudadanía Intercultural como aspiración de justicia. La resignificación de la fiesta.”**

*Patricia Alejandra La Porta*  
patricialaporta@yahoo.com.ar  
Universidad Nacional de Luján

El s. XXI nos enfrenta al desafío de educar para convivir en la diversidad. Diversidad cultural siempre hubo pero ha irrumpido en la escena social y política reclamando un espacio de derecho que la escuela no puede ni debe soslayar.

El presente trabajo busca diferenciarse de las posiciones que abierta o encubiertamente se posicionan en el concepto de tolerancia para encontrar los caminos pedagógicos para fundar la convivencia pacífica y de mutuo enriquecimiento material y simbólico para cada uno de los habitantes.

Explícitamente en esta primera instancia usamos un concepto más amplio que el de ciudadanía para dar a entender que es un concepto que debe ser redefinido para que responda a este nuevo contexto. Esto supone replantear el supuesto cuasi indiscutido de que los Estados eligen a los integrantes de “su club”<sup>1</sup> y considerar que las personas tienen derecho a elegir el territorio donde habitar<sup>2</sup> en la medida que haya voluntad de ‘pertenecer’, o sea de comprometerse con el presente y futuro de la comunidad de acogida.

Reconocemos que toda experiencia de convivencia humana es compleja, aun entre los héteros, “el otro” pero la alteridad inmanente en la mismidad, ése que es un devenir otro de “lo mismo”, como puede ser difícil la convivencia intrafamiliar o dentro de una misma comunidad (sea religiosa, étnica, lingüística, etc.); mucho más cuando la diferencia se percibe como irreductible, y al otro como extraño, más allá de, fuera de los límites.

Occidente respondió acuñando el concepto de tolerancia en el enfrentamiento con la diferencia religiosa. Como sabemos el término ya era usado desde las cruzadas para referirse a la actitud que los cristianos debían tener ante los ritos musulmanes cuando estaban en inferioridad numérica, pero se estableció como modo político de convivencia después del desangramiento por las luchas religiosas entre cristianos de diferentes cultos durante el siglo XVI y las consecuencias económicas nefastas que se produjeron como consecuencia.

Si la tolerancia se fija como piso de mínima, se plantea como pacto de no agresión mientras dure la conveniencia política o sea mientras que el que tiene el poder no se sienta con la capacidad de eliminar o someter al diferente cultural.

Si se plantea como horizonte de máxima, se plantea la necesidad de entablar un diálogo con el otro cultural, aunque no se comparta su elección de vida buena, para establecer reglas de intercambio en el ámbito público.

Pero mientras el lugar simbólico para el diálogo entre culturas se funde en esta tradición partiremos irremediabilmente de una relación asimétrica:

Existen algunos en posición de tolerar o sea en una posición de poder prohibir o restringir el acceso a establecer las reglas de juego de los discursos que construyen la verdad sobre los derechos, sobre la historia, sobre el modelo de organización política, sobre la concepción de la ciudadanía. Y otros reclaman ser tolerados.

El juicio del que se parte es siempre un juicio valorativo negativo. El otro no piensa o piensa mal, no hace lo que se debe, huele desagradablemente, alaba a otros dioses, se ríe de otras cosas.

La justicia a la que se aspira es a la posibilidad de resolver pacíficamente un conflicto que se funda en las diferencias culturales. Los aprendizajes sociales que se producen tienen que ver con los mecanismos de negociación y el grado de tolerancia aumenta o disminuye con las alteraciones en el equilibrio de fuerzas. Responden a una racionalidad instrumental. Esta descripción, propia de la *realpolitik*, es un horizonte estrecho para la convivencia planetaria pero mucho más para pensar los objetivos educativos.

## **¿Multiculturalismo o Interculturalidad?**

Vale aclarar que cuando hablamos de diversidad o pluriculturalidad señalamos un fenómeno complejo que describe una variedad de culturas en un mismo espacio humano. Estos colectivos sociales se distinguen por su etnia, su religión, su lengua, pero también están atravesados por clase social, género, edad, opción sexual, política, etc. Estos diferentes niveles de componentes identitarios más los diversos fenómenos de globalización cultural (información, imágenes, música, y otros consumos) no permiten pensar en entidades estáticas, esencializadas. Así que planteamos reconocer fronteras difusas y porosas entre los grupos; atravesados en su interior por controversias que tensionan y direccionan los cambios y los intercambios con los otros colectivos sociales. La coherencia monolítica y la ausencia de variaciones internas es considerada un producto de la mirada del observador externo. Las culturas se conservan cambiando, resignificando, integrando elementos foráneos, olvidando y recordando aquello necesario para producir y reproducirse en contextos mundiales y locales cambiantes.

Esto es una toma de posición fuerte frente a las teorías que consideran determinante el origen cultural a tal punto que la identidad individual sólo se constituye en los procesos de identificación endogrupo.

Además optamos por pensar que los procesos identitarios en el orden individual son fenómenos complejos en los que cada persona prioriza aquellos caracteres culturales a los que dará relevancia en su proyecto de vida y en la construcción de su sí mismo. Entre el extremo propio de un liberalismo de tenor iluminista que plantea la libertad de elección de la identidad individual descontextualizada o el extremo en el que se plantea como determinante el origen cultural al punto de que la propia realización sólo se puede alcanzar fundada en la cultura originaria, consideramos que la identidad se tramita en la tensión entre condicionamientos culturales y libertad de elección de cada uno en su contexto, margen de maniobra en el cual la educación puede intervenir para que la identidad cultural e individual no se construya contra otro, o por temor a otro, sino por un proyecto con-otros. Consideramos que la cultura de pertenencia nos constituye y es el punto de apoyo (histórico-antropológico pero no ontológico) para la construcción de la identidad personal pero no elimina la posibilidad de crítica y de transformación. Porque, como dice Fernet Betancourt (2003), determinación y libertad entran en una tensión dialéctica, simultáneamente que se hace efectiva la tensión dialéctica entre opresión y liberación. Cada miembro cultural tiene la tarea de discernir “su” cultura, su modo de identificarse con ella al mismo tiempo que la transforma o la desobedece tras ejercicio de reflexión.

Hagamos un breve recorrido por los modelos en los que se piensa la relación entre diversos culturales en la estructura de la relación Estado-Ciudadanía, porque el carácter normativo y legitimador de las prácticas que tiene el Estado a través de las políticas públicas y de los discursos acerca de la Nación y sus “hijos” (los que pertenecen realmente al “nosotros”), redundan en efectos performativos sobre la conformación de la subjetividad individual y social.

El s. XIX y el XX pensó estas relaciones complejas entre diversos culturales desde el modelo etnocéntrico, monocultural. La unidad política era la Nación y formar parte era necesariamente asimilarse. La metáfora del crisol de razas (*melting pot*) pretendía consolidar la imagen de una nación homogénea lograda a través de la purificación de aquello contaminado o imperfecto. Esta

imagen influyó en el imaginario de los constituyentes del '53 e influyó en políticas públicas a partir, especialmente, de la generación del 805. Como dice Alcira Bonilla, incluyó a los inmigrantes europeos a los que a pesar del imaginario asimilativo que aspiraba a la fundación de una nueva raza se les respetó la libertad de culto, y excluyó a los negros, mestizos, indios a los que se los invisibilizó porque no formaban parte del futuro deseado y se los obligó a convertirse al catolicismo, mientras se toleraba el sincretismo religioso como mal menor.

La segunda mitad del s XX fue escenario de las críticas a este modo de gestionar el Estado y diferentes voces se alzaron en la defensa de la diversidad cultural entendida como riqueza en el mismo sentido que los ecologistas reclamaban el sostenimiento de la biodiversidad. Teóricos comunitarios como Charles Taylor y liberales como Will Kymlicka cuestionaron la metáfora del crisol y la propuesta se encaminó a pensar la Nación desde el modelo del mosaico.

Esta metáfora refería a culturas que sostienen relativa estabilidad y se localizan establemente en un territorio. Sin embargo este modelo se extendió con variantes; señalemos 2 variantes dentro de una visión que llamaremos multicultural:

a.) Se entiende el multiculturalismo como una organización del Estado en el que se admiten las diferencias, se las toleran bajo el paraguas de la igualdad ante la ley. No se pretenden la asimilación o pérdida de identidad de ningún grupo cultural; esto permite el desarrollo de estos colectivos en las acciones que consoliden su identidad cultural sin la intervención del estado: fiestas étnicas o religiosas, escuelas comunitarias, uso de la lengua originaria, etc. Se considera que la conservación de la cultura de origen es constitutivo del bienestar y de la construcción de la identidad individual.

Los países liberales europeos han asumido esta convivencia fragmentada entre grupos que se integran económicamente pero que sostienen su identidad en no-ser el otro. Muchas de las políticas europeas ocultan detrás de esta posición liberal grandes asimetrías en la concentración económica entre los grupos, mientras que las disputas que se juegan en el espacio público parecen limitarse a los símbolos que identifican las diferencias culturales (p.e. el uso del velo islámico). Estas disputas encubren la evaluación negativa de la diferencia que opera al interior de las culturas en contacto. Aunque se apela al nombre de Multiculturalismo, esta posición es muy cercana a la tolerancia positiva.

b.) otra variante es la que piensa el modelo multicultural no sólo como acceso a derechos civiles y culturales sino a derechos políticos diferenciados (Kymlicka, 1996, 2003) como en el caso de Canadá, con derechos de autogobierno. Esta línea es compleja y las variantes en desarrollo en América latina están siendo exploradas en los escenarios de negociación, por ejemplo, de Bolivia y Ecuador.

Pensamos el modelo del mosaico como fragmentador y planteamos la necesidad de pensar la relación con el otro cultural a partir de la interculturalidad. Este concepto rico y complejo muchas veces es planteado muy cercano al concepto de multiculturalismo definido en primer lugar y esto se presta a confusiones. Es lo que Fidel Tubino llama Interculturalismo funcional<sup>6</sup>: Se lo entiende en un sentido más superficial como intercambio funcional que se establecen entre seres humanos y grupos con identidades y usos culturales diferentes y que se dan en un espacio pluricultural común. Hay respeto por la riqueza humana que se visibiliza en la diversidad, como forma de percibirse a sí mismo y a la propia cultura como parte y no como un todo. Pero no se lo relaciona con asuntos socioeconómicos, de derechos o de ciudadanía; digamos que es una versión pintoresca y folklórica de las culturas y sus intercambios.

Esta mirada superficial cuando se organiza en formato escolar linda con la tolerancia positiva, y los intercambios culturales son tan triviales como tantas ferias del plato o ferias de las naciones realizadas en los últimos años.

Planteamos en cambio un sentido de interculturalidad fuerte inseparable de la creación de las condiciones legales y materiales que la hacen posible como modelo de ciudadanía y por lo tanto de su posibilidad de intervención en el establecimiento de los discursos que construyen el Estado.

La interculturalidad frente a la multiculturalidad propone el diálogo, no la tolerancia. Hay que ir más allá de la tolerancia aun de la tolerancia positiva que se funda en el respeto a llevar la concepción de vida buena elegida por la persona y el grupo para su autorrealización.

El diálogo no es sólo mediación para intercambio mercantiles. El diálogo intercultural es una posición ética en donde prevalece la simetría de relación y un proyecto político que espera concretarse “entre nosotros”; un nosotros que no busca eliminar la diferencia sino enriquecerse con el reconocimiento mutuo.

Todos los que intervienen en el diálogo tienen el mismo derecho a hablar y ser escuchados, esta posición es más que la igualdad ante la ley lograda en la tolerancia porque tiene que ver con “el reconocimiento” de sí mismo y del otro como actitud originaria, pre-reflexiva (Honneth, 2007) y por lo tanto, al ser previa al establecimiento de las normas, se funda en una actitud de participación comunicativa.

Honneth analiza el concepto de reificación de Luckács y recuerda que cuando un actor social adopta un rol como parte de un intercambio mercantilizado, sea éste claramente comercial o fundado en un cálculo de beneficios reifica a los sujetos con los que se relaciona, a los objetos aun simbólicos y también a sí mismo, al reificar su patrimonio, lo que él es, como recurso. Este modelo de praxis lo posiciona en un rol contemplativo, no puede salirse de la relación sujeto-objeto, y al convertir esta perspectiva en hábito “el sujeto pierde la capacidad de implicarse con interés, del mismo modo que su entorno pierde el carácter de accesibilidad cualitativa.”<sup>8</sup> Este tipo de análisis de los vínculos con el otro cultural nunca puede ser entendido más allá de la tolerancia positiva o el multiculturalismo fragmentado.

Por eso Honneth plantea que es posible fundamentar la existencia de una “postura de apoyo, de reconocimiento que precede tanto en lo genético como en lo categorial a todas las otras actitudes”. O sea que habilita a pensar una praxis no reificante, que se funda en el respeto y acogida de la diferencia valorada positivamente ya que es una oportunidad de aprendizaje de la complejidad y riqueza de lo humano y una oportunidad de reflexión sobre los propios presupuestos y valores tanto personales como culturales. El otro cultural es una oportunidad de autoconocimiento y de crítica a la propia cultura. El Alter cuestiona la certeza del Mismo y es la ocasión para que unos y otros sean horizontes de interpretación que profundicen la posibilidad de transformación de sí mismos en contextos cambiantes.

No es relativismo cultural, porque no se elimina la posibilidad de establecer criterios de evaluación de conductas y juicios. Pero se acepta que ninguna cultura tiene la verdad y que todas han encontrado soluciones para resolver los conflictos, por lo cual el diálogo positivo espera encontrar los mejores recursos para el enriquecimiento de todos.

La interculturalidad es una actitud teórico-práctica cuyo ejercicio funda la acogida del otro como sujeto que para intervenir y participar en la vida pública “no necesita pagar primero derecho de aduana ni solicitar un permiso de trabajo” (Fornet Betancourt, 2003). Insistimos en que la actitud dialogante es simétrica, no hay dueños de las reglas de juego; las reglas se establecen cuando los participantes suben al ring. Uso esta metáfora para señalar la instancia de conflicto y competencia; tener una actitud abierta al diálogo intercultural no elimina el conflicto pero lo tramita fuera de la intención meramente dominadora que ha primado entre las diferentes culturas.



La diferencia entre multiculturalidad e interculturalidad se puede resumir así: la interculturalidad fomenta la calidad de una relación dialógica con el otro, que en tanto dialogante siempre es simétrica, donde se da una transformación común y se puede pro-yectar un futuro en común sin que las diferencias generen guettos, ni sean fagocitadas. Dar las condiciones para el diálogo es la responsabilidad de las instituciones a través de las cuales las comunidades históricas responden a sus exigencias de reproducción y producción, en este sentido, también es el compromiso que debe asumir la escuela.

Ni fragmentación ni asimilación presenta el desafío de construir un “nosotros social a través de una convivencia interlógica en la que el patrimonio de cada una sea disponible para todos y a su vez se reconfigure en relación con los otros.”

### **La demanda de ciudadanía intercultural como agravio de status**

Pararnos en la filosofía intercultural no significa un planteo u-tópico ni a-crónico; sino a un proyecto societal de democracia radical viable en el tiempo que requiere de una pedagogía radical emancipadora. Interculturalidad es, en este contexto, sinónimo de construcción de ciudadanías interculturales porque no se puede disociar las condiciones políticas del diálogo de la actitud para el diálogo y la capacidad para ingresar en zonas de traducción, en las que la hermenéutica aporta las herramientas para la comprensión de los sentidos emergentes. Y esto supone necesariamente pensar la interculturalidad como transversal al vínculo Estado-ciudadano.

Para que esto sea más claro partimos de pensar la ciudadanía en 3 niveles interdependientes: la pertenencia (que ha sido tratada de muchas maneras desde el mundo griego hasta la actualidad pero que ha sido debatida especialmente entre liberales y comunitarios desde la década del '80), el status legal (que resulta ampliamente desarrollado por la línea liberal) y el nivel práxico o participación (que engloba las diferentes prácticas sociopolíticas y la formación del carácter comprometido, de la disponibilidad de ánimo para ser agente y no objeto de la historia).

La pertenencia pone en juego el problema de a quiénes vamos a considerar parte del nosotros, de quiénes vamos a predicar derechos y obligaciones.

No es el lugar para hacer la historia de esta categoría desde los griegos hasta ahora, baste decir como hemos planteado en las primeras líneas, que no fundamos la pertenencia respondiendo a una determinada identidad cultural y que reconocemos la pluriculturalidad de la población argentina. Por eso hablamos del ‘habitante’ y esbozamos la categoría de pertenencia fundada en la voluntad de pertenecer.

En principio porque esta categoría permite respetar el derecho humano a migrar, y no somete la pertenencia al *ius soli* ni al *ius sanguinis*; y se la puede rastrear en filósofos contractualistas como Rousseau en el concepto de autodeterminación que plantea la pertenencia a una comunidad política a partir de un acto de voluntad, y no a una comunidad pre-política integrada por descendencia, tradición compartida y lengua común. Porque sin el acto voluntario no habría posibilidad de asociación de hombres libres, no habría comunidad política.

Por eso consideramos que en el estar-ahí (espacio-tiempo de encuentro) en actitud pre-reflexiva de reconocimiento, se posibilita el diálogo intercultural, se construye la identidad social como proceso histórico fundado en los intercambios materiales y simbólicos. Llamamos entonces ciudadano al residente que en base a su voluntad de pertenencia, es capaz de comprometerse en proyectos comunes. La mirada no está puesta en el origen común sino en el espacio de experiencia que surge de la convivencia reinterpretada en función de un futuro compartido, de un horizonte de expectativas.

Y consideramos que es necesario enfatizar el 'nivel de participación', porque es insuficiente el establecimiento de derechos (nivel de status) para aquellos que no han desarrollado en su disposición de ánimo (la héxis, aristotélica) la capacidad de defenderlos, reclamarlos y propiciar el ensanchamiento del horizonte de derechos a través del compromiso activo.

El que participa en la toma de decisiones, el que no es sujeto pasivo del Estado benefactor o cliente de la estructura política, el que es capaz de relevar los problemas y pensar con otros alternativas de solución, dialogando, disputando (porque no hay negociación sin conflicto), pero dispuesto a escuchar las mejores soluciones, es el que sostiene los derechos y hace que la estructura formal no sea letra muerta sino un escenario en el que la mejora de la calidad de vida para todos sea el objetivo.

El que participa, lucha por los derechos, estos son conquistas no dádivas. El que participa se siente perteneciente, forma parte del nosotros a pesar de las diferencias de origen.

Hablar de ciudadanía intercultural es entonces, partir de la voluntad de pertenencia y construir un nosotros intercultural fundado en el esfuerzo por conocer la propia cultura y la de los otros a los fines de abrirse a procesos de traducción cultural aportando los recursos que cada cultura ha elaborado para la supervivencia, la resolución de los conflictos y la mejora de las expectativas de vida.

En el subtítulo de este apartado afirmamos que el reclamo por una ciudadanía intercultural debe ser considerado una cuestión de justicia ya que afecta a las relaciones sociales. Planteamos esto para que no se desdibujen los reclamos de reconocimiento y participación ni se rebajen a una cuestión psicológica individual, como problemas que afectan a la autoestima personal.

Por supuesto que afectan a la autoestima pero las luchas por el reconocimiento no se agotan en las fuentes del autorrespeto, sino que simultáneamente son un reclamo por diferenciales económicos injustos que niegan la igualdad de oportunidades o que someten la integración social a la pérdida de la identidad cultural bajo pautas asimilativas de la cultura hegemónica.

Coincidimos con Fraser (1998) en plantear la participación en paridad, o sea en el respeto a las diferencias culturales, en espacios donde esas diferencias no aparezcan desvalorizadas ni acalladas o travestidas para poder ser incluidas, sino que sean vistas como fuentes de conocimiento válido que enriquecen la interpretación del pasado en una resignificación que los incluye para formar un proyecto de país.

Con otros autores como Fonet Betancourt, Seyla Benhabid, Ricardo Salas, Carlos Cullen consideramos que es posible defender una política de reconocimiento que acepte la fluidez, la porosidad, el carácter contradictorio de todas las culturas. El modelo no es la fragmentación del mosaico sino la comunicación intercultural en un espacio no asimétrico, que no elimina el conflicto, pero permite empezar la búsqueda de soluciones y la construcción de un marco de derecho en el que las reglas de juego sean discutidas y elaboradas entre todos, entre los diferentes que tienen voluntad de pertenecer.

Este espacio de diálogo no asimétrico permite hacer un camino discursivo intercultural, usando la analogía de la traducción. Como dice Paul Ricoeur (2008) el traductor no sólo debe conocer la propia tradición que da sentido a sus textos sino que también, aunque más no sea de modo imperfecto, conocer la cultura del otro. Es la única manera de que las significaciones para una cultura puedan traspasar y ser acogidas en el universo de significaciones del interlocutor. En ese trabajo ambos dialogantes profundizan la comprensión de sí al lograr la comprensión del otro. Este es un trabajo pedagógico.

Las fiestas y en general las fiestas cívicas pueden ser un espacio de participación en el que este

modo de pertenencia, fundado en el reconocimiento mutuo, se instituya.

## **Construir la pertenencia intercultural: el espacio de la fiesta**

Los actos patrios han sido reiteradamente calificados como rituales apelando a las características cíclica y repetitiva con que se desarrollan en los escenarios escolares y al origen religioso (oración comunitaria en horarios determinados) sumado a las experiencias de organización militar. Con diferentes procedimientos ambos apuntan a disciplinar los cuerpos, los sentimientos y las emociones que son la base pre-reflexiva de la comprensión de la historia, de la identidad social y del lugar social que cada grupo ocupa.

Con este sentido se instituyeron las fiestas cívicas al mismo tiempo que se expandía la escuela obligatoria con un objetivo homogeneizador y de conservación de los poderes dominantes. El Estado asumió la integración de los inmigrantes con un criterio asimilacionista, con la metáfora del crisol de razas de la que ya hablamos (se pretendió integrar al europeo mientras se invisibilizaba al negro y al indígena), entre otras cosas, a través de estos rituales. Sin embargo podemos rechazar la metáfora del crisol, defender el respeto por la diversidad cultural y por la lucha de reconocimiento político, sin desechar la fuerza simbólica de construcción de sentido y de proyección de futuro posible que se elabora en este trabajo de representación que son las fiestas.

Considero que habría que retomar el sentido positivo del concepto de rito que en sentido religioso es un camino mediador que abre la esperanza de comunicación no sólo con lo sagrado sino también con la comunidad; el acto ritual se vuelve así la posibilidad de constituir un nosotros, en el contexto de este trabajo un nosotros intercultural.

En la participación del ritual cívico, protagonistas y espectadores, se incluían en una cadena simbólica que los preexistía y que había fundado su linaje “desde antes”, como si se afirmara: “esto no ha sucedido nunca, pero siempre es”. O dicho de otro modo: ni nosotros ni nuestros antepasados han formado parte de lo que representamos, pero en la repetición del ritual nuestra pertenencia simbólica se hace real. Es que en esto consiste el poder del mythos, en que no es mera palabra, sino que habla de y construye lo real.

El desafío actual es hacer de estos espacios educativos una oportunidad, el kairos, tiempo oportuno, acontecimiento, quiebre y continuación que a partir del concepto de ciudadanía intercultural se puedan construir puentes que ligen pasado, presente y futuro. Sabiendo que el pasado hay que redescubrirlo en sus tensiones y ocultamientos, que el presente es el espacio de negociación por los derechos para todos y que el futuro será lo que podremos hacer con él cuando seamos capaces de abrir la discusión acerca de los diferentes modos de legitimar los discursos válidos, las reglas de juego que instituyen los modos de convivencia, de producción y reproducción de los grupos culturales.

Bajo estas premisas, las fiestas cívicas cobran mucho sentido. Primero porque son fiesta: espacio lúdico en el que se pone el cuerpo en un espacio físico en común, y el sentido de la fiesta desde sus orígenes griegos según Barthes (1986) ha sido el intercambio simbólico que nos constituye en nuestro rol de polítés, un perteneciente al grupo en calidad de igual. La fiesta mirada desde este punto de vista, sean fiestas populares como los carnavales, el santo del pueblo o los encuentros masivos en recitales o competencias deportivas, aportan el componente emotivo-corporal que establece lazo “entre amigos”, o como decían los griegos, filía, lazos ciudadanos entre iguales o semejantes.

Estos puentes deberían ser una oportunidad para que la nación no sea ni siquiera simbólicamente el patrimonio exclusivo de algunos sectores de la sociedad.

Las fiestas cívicas en general han puesto el acento en revivir la epopeya de los héroes de la Patria, y los actores y espectadores, al ponerse en el lugar del héroe, debían identificarse con el origen fundacional haciéndolo propio. Sin embargo, esos mismos protagonistas de hace 200 años no miraron hacia el origen para disputar su proyecto sino que discutieron el futuro.

Una fiesta del 25 de mayo en el contexto actual puede ordenarse con la misma consigna: quiénes tenemos voluntad de pertenecer, qué queremos, bajo qué reglas de juego (condiciones materiales de participación, reglas de discurso verdaderos,) se discutirán los planes alternativos para conducirnos a un futuro que nos incluya a todos.

En este planteo el rito no es la renovación del origen en el sentido de comienzo cronológico; el rito es iniciático, asume que cada vez hay que resignificar por qué estamos juntos y qué queremos construir.

El acto cívico en la escuela hoy no es disfrazarnos de soldados o damas y caballeros de la colonia, o de mostrar cuánto sabemos del pensamiento de Saavedra o Moreno. No es que conocer la historia sea un hecho banal, es que la historia como conocimiento disciplinado, que disciplina, es impotente para trastocar la reificación de conceptos como el de Nación o de Patria, y si no surgen otros sentidos, entre los pliegues, no hay posibilidad de transformación.

En cambio la fiesta, si es fiesta, es excesiva en el sentido de indisciplinada. Los sentidos que se construyan no tienen que ver con el pasado, con el status quo, sino con el presente; son espacios para poner el cuerpo y correr el riesgo de acoger los signos y los sentidos provenientes de otros mundos culturales y otras formas de vida sin tratar de eliminar la diferencia, sin borrarla o reprimirla, haciendo la experiencia de traducción para poder dialogar y habitar el escenario de la fiesta.

En esta fiesta el niño/a coreano, el eslavo o senegalés no tiene que hacer 'como si' fuese un habitante de Buenos Aires de 1810, los niños/as de naciones limítrofes o del interior no tienen que sentirse posicionados en el lugar de sometimiento colonial o borrar su origen para asimilarse al ritual (ilustrado y burgués) para no quedar fuera. Todos son cabildantes que se reúnen para constituir hoy y para mañana el proyecto de habitar este espacio. El origen es cada vez, el origen se renueva no en la repetición de lo mismo sino en las reinterpretaciones, en los sentidos olvidados y resucitados en el nuevo contexto dialogante. La nación está siempre por comenzar, es un proyecto imaginado y soñado por los que quieren pertenecer. Este espacio de deseo es un momento previo a las reglas de admisión plasmadas en las leyes.

Cada colectivo aportará, si están dadas las condiciones de diálogo intercultural, creencias, normas, interpretaciones que hacen al futuro y son también resignificaciones del pasado. Porque el sentido del pasado está abierto, es siempre inconcluso.

Volver a empezar cada vez las asambleas de Mayo es aportar para discutir aquello que orienta o debe orientar la constitución de lo público. El pasado es el contexto, un contexto que nos determina pero en el cual muchos no encontramos nuestra pertenencia; esta pertenencia hay que construirla y esto es en el presente, entendida como voluntad de pertenencia, como asentimiento libre y por lo tanto responsable del futuro en común. Esto supone comprender la complejidad de la autonomía como condición en que se funda el asentimiento libre y la dignidad humana, porque es una autonomía que se sabe vulnerable<sup>12</sup>, y que requiere de los otros y de reglas claras para poder desarrollarse. Esta es la función de la escuela.

Y la fiesta, en el sentido que se le da a los espacios creativos autogestivos como el teatro popular (Brook, 1973), es un espacio para desarrollar la potencia de decir y de obrar (Ricoeur, 1996) y, sin los límites puestos por las representaciones estereotipadas, permite la participación creativa de los que quieran renovar y celebrar el compromiso de iniciar un proyecto en común.

El futuro es un esfuerzo de imaginación. La pregunta no es por qué los antiguos hicieron esta nación sino qué nación queremos hacer. Allí la interculturalidad aportará los recursos, las interpretaciones, las demandas y los valores de vida buena que cada universo cultural ha reconocido como propio e instituyente, no letra muerta en páginas polvorientas. Hay en esos interlocutores un saber hacer cultural que se tiene que poner en juego y se pondrá cuando el rechazo y la desvalorización no sea el modelo predominante de enfrentamiento cultural. Será posible cuando los actos escolares no sean meros guiones que repitan lo que siempre se hizo, y nos atrevamos a la participación proyectiva<sup>13</sup> en donde los jóvenes, en un trabajo cooperativo, creativo y autónomo, manifiesten qué es lo que ellos entienden por construir una nación que nos incluya a todos.

## **Bibliografía**

- Barthes, R. (1986) "El teatro griego" en Lo obvio y lo obtuso. Imágenes, gestos, voces. Barcelona: Paidós.
- Brook, P. (1973) "El teatro tosco" en El espacio vacío. Arte y técnica del teatro. Barcelona: Península
- Benhabid, S. (2006) Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global. Buenos Aires: Katz.
- Cullen, C. (2007) "Ciudadanía urbi et orbi" en Cullen (comp.) El malestar en la ciudadanía. Buenos Aires: La Crujía.
- Kymlicka, Will (1996) Ciudadanía multicultural, Barcelona: Paidós.
- Foucault y Deleuze. (1995) Theatrum Philosophicum. Barcelona: Anagrama
- Fornet Betancourt, R. (2003) "Supuestos, límites y alcances de la Filosofía intercultural" Cuadernos de investigación histórica. Brincar, 27 pag. 261-274 ISSN 0214-4670
- (1998) "Supuestos filosóficos del diálogo intercultural". Utopía y praxis latinoamericana. Venezuela. Año 3. No.5.
- Fraser, N. (1998) "La justicia social en la era de las políticas de identidad: redistribución, reconocimiento y participación". Apuntes de investigación de CECYP. Noviembre N° 2/3 pp 17-36
- Fraser y Honneth.(2006) ¿Redistribución o reconocimiento?. Madrid: Morata.
- Honneth, A. (2007) Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento. Buenos Aires: Katz.
- Habermas, J. (1997) "La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho". Daimon, Revista de Filosofía n° 15. pp.25-47
- Martin Barbero, Jesus; Ochoa Gautier, Ana Maria. (2005) "Políticas de multiculturalidad y desubicaciones de lo popular". En Mato, D. Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires. CLACSO, pp. 181-197.
- Ricoeur, P. (2008) Lo justo 2. Estudios, lecturas y ejercicios de ética aplicada. Trotta.
- (1996) Sí mismo como otro. Madrid: S. XXI editores
- Salas Astrain, Ricardo (2004) "Bases discursivas para una ética intercultural", polylog. Foro para filosofía intercultural 5, <http://them.polylog.org/5/asres.htm>.
- Taylor, Ch.(1993) El multiculturalismo y la política del reconocimiento. México: FCE
- Sen, A. (2007) Identidad y violencia. La ilusión del destino. Buenos Aires: Katz.
- Zelmanovich, González, Gojman y Finocchio. (1997) Efemérides entre el mito y la historia. Bs.As. Paidós.

# **Cultural Pluralism and Social Class Conflicts in the Quebec History and Citizenship Education Curriculum: A Critical Analysis of the French-speaking Classroom Material**

*David Lefrançois; Marc-André Éthier and Stéphanie Demers*

Université du Québec en Outaouais// Université de Montréal// Université du Québec en Outaouais  
Canada

## **Introduction**

Québec has been, since 2006, embroiled in a war of words (and print) concerning the new National History and Citizenship Education curriculum. Its most fervent opponents claim the program indoctrinates students in favor of English Canadian multicultural federalist nationalism and against a Quebecois identity.

Might these accusations have some basis in truth? To answer this question, the present paper will present the context in which social sciences and history curricula were developed and implemented in Quebec, as well as analyze their architecture, content and ideology. The data presented in this article is drawn from a preliminary analysis of curricula and textbooks which will constitute the basis for a wider-scale empirical research in the next three years. The conclusions reached here are thus also preliminary and at their earliest stages.

The first section of the article describes the Quebec school system, the evolution of its history programs with a special emphasis on the national question, the recent curricular reform as well as its impact on social sciences education (including the question of national history). The second section of the article proposes to analyze the nature of the competencies on which the history curriculum is based and their relationship to national identity, as well as public reaction to these. Based on the writings of José Martí, the third section proposes a framework for an analysis of the citizenship aims of the curriculum and the textbooks which translate its intentions. This framework is used to present an analysis of the new textbooks in regards to ideals of citizenship.

## **1. Context and architecture**

### **1.1 The Quebec school system**

This section presents Quebec's educational context.

The population in Quebec as of the 2006 census was made up of approximately 87 251 people of indigenous origin (hereafter referred to as First Nations), 600 000 English-speaking Quebecois, 700 000 Quebecois who have neither French nor English as their first language, and 6,4 million French-speaking Quebecois. The Quebec school system prescribes the same domain-specific content for all children of the same grade, regardless of the language in which they are taught.

The curriculum to which we refer in this paper is aimed at 14-16 year-old youths (grades 9 and 10). These students have previously studied the history of self-styled Western civilization (in grades 7 and 8) and were also exposed to national history in primary school. It should be noted that the new curriculum dedicates two years to national history, whereas the old curriculum only called for one year of study in this domain.

These two years provide students with two ways of approaching the history of Quebec. The first proposes a chronological look at socio-historical phenomena starting with a brief history of the First Nations and ending with present-day issues confronting Quebec society. The second year offers a possibility of interpreting national history in light of central themes and concepts transferable to the study of any society in a diachronic way. For example, students explore national history through

the theme of Culture and Social Movements, pre-contact (between First Nations and Europeans) to present-day, and then move on to studying the history related to Economy and Development in the same diachronic fashion.

## **1.2 Curriculum Continuity and Rupture in regard to national identity**

The debates on the role of the current history programs in the formation of students' identity, many erroneous representations of former programs have been put forth. The following section describes the last three generations of former history curricula in order to expose what continuity and rupture are present on both the pedagogical and historiographical levels.

Between 1905 and 1969, history programs differed along linguistic and denominational lines. We will limit our examination to the French Catholic programs, which were dispensed to four-fifth of the population. These history programs determined item by item which historical events were to be taught for each grade. They focused on an epic narrative of Catholic martyrs and so-called discoverers of New France and included an ardent defense of family, church and nation (Éthier, Lantheaume, Lefrançois 2008; Lenoir et al., 2001).

The 1959 version of the history curriculum followed the same narrative line, requiring teachers to «reveal the visible action of Providence to children», to show that «nations can only find happiness» if they are «loyal to the law of God», to highlight «the purity of our French-Canadian origins, the religious, heroic and idealistic character of our ancestors [...] divine intervention for the survival of our race» (Département de l'Instruction Publique, 1959). The ideological mission of this program was clear: to indoctrinate French, Catholic Quebecois students with patriotic values so that they would be prepared to defend the French-Canadian nation, as well as the social and religious status quo, against the amoral and assimilationist modernity of the angloprotestant conquerors.

In a context of increasing strikes against economic exploitation, of mounting mass action directed at secularizing and democratizing the society and against political and social oppression, and of top-down social reforms to adapt superstructures to the infrastructural socioeconomic changes following World War II, a new school program, issued in 1966, clearly breaking with its predecessors and expressing the spirit of the times, required that «the student develop and perfect the asceticism of objectivity, learn to consider the diverse aspects of an issue, and realize that he only possesses parts of the elements of the problem, progressively developing the skills to weigh or nuance his positions » (Gouvernement du Québec, 1966, p.178-179).

The supposed objective was to develop intellectual autonomy and aptitudes for rational and democratic deliberation, incompatible with teaching based on patriotic or religious predication (p.82), to «participate a little less blindly to the collective destiny» (p.178) by teaching students to recognize, circumscribe and analyze issues regarding current public controversies, questioning their own beliefs and setting them aside when in doubt, proceeding with factual investigation, weigh arguments for debate, as well as deliberate with respect and tolerance.

The report which had produced such a radically different program also required that greater focus be placed on social and cultural history, on the history of the struggle for democratic rights, as well as contemporary and world history. This was paralleled with efforts to move from French-Canadian (catholic) nationalism to civic Quebec nationalism. A rejection of a chronicle of a lost society and golden age (that of colonial New France) and a desire to open the Quebecois population to the world and its future is stated in these curricular prescriptions. In fact, however, history is at that time no longer a compulsory subject and becomes an optional subject for students.

In 1979, a new report on education is adopted, mandating Quebec schools with the preparing students to assume their role as citizens, because «formal education in Quebec inscribes itself in

the social and cultural values such as [...] democratic thinking, which is deployed gradually in the understanding of public institutions and Man, in learning one's rights and obligations as a citizen of the society to which one belongs » (MÉQ, 1979, p. 28-31) in the pursuit of the alleged common good.

As a result, two new history programs were developed, one of which centered on the history of purported Western society, and another on national history. These programs shifted the emphasis away from historical content and toward the development of intellectual and methodological attitudes and skills.

The national history curriculum, *Histoire du Québec et du Canada* (in effect from 1982 to 2008), prescribed content which was less about political events and more about socioeconomic structures and context, zoning in even more on the territory of present-day Quebec. It required that students «systematically analyze the causes which explain the past, use critical thinking and attempt to construct their own interpretations of historical situations. They thus become familiar with a logical process which will help them explain present and past social phenomena», to analyze their own set of values, and to gain «conscience of their role as citizens responsible for the future of the collectivity» (MÉQ, 1982, p.12-13).

In order to accomplish this, the curriculum suggested students be confronted with contradictory interpretations of historical phenomena, accompanied by sources to corroborate or invalidate these versions, which they could then analyze in order to draw their own conclusions. While the term «Quebecois nation» does not appear in the program, the formation of the Quebec state took on greater importance. This curriculum was the object of much (and sometimes contradictory) criticism, though a posteriori, one cannot deny that the program's aims were to educate Quebec citizens, regardless of language or religion, and to reinforce their identification to a non-socially differentiated territorial and political identity, thus deflecting workers and their allies from uniting against ruling classes.

Globally, four trends emerge from analyzing previous programs: an increasingly explicit responsibility for educating citizens capable of critical thought and debate; content described in more summarily; a move away from ethnic odyssey (whether it be defined by language or religion) within Canada and toward the territory of the Quebec nation-state; a greater accent placed on method and doing rather than on memorizing content. This evolution is in clear alignment with the evolution of history didactics in Quebec and abroad.

## **2. A framework for analyzing current curricular discourse and their concretization in officially sanctioned textbooks**

If the officially stated aims of citizenship education sometimes allow us to see the intentions of the state in putting forth its curricula, they often mask as much as they reveal. While it is clear that historically, the somewhat blind adhesion of citizens to a state-sanctioned narrative served as basis for citizenship education (and as the explicit goal of learning history), many countries have moved away from such overt attempts at social regulation and assimilation into a society presented as homogeneous both in terms of social class and their attributive interests.

It would nevertheless be impossible to define the concept of citizenship education without taking into account the sociohistorical context of its conception, which is to say that citizenship education is defined in light of the society which conceives it, and such a society is always the product and construct of a history, a sociopolitical evolution, a given geographic and economic context. Some researchers in the domain have even stated that it might be erroneous to refer to citizenship education because (Galichet, 2001: 28)



«Citizenship is on the contrary always conceived of from a reality which is anterior to it, giving rise to transpositions and transfer of meaning which mark its irreducible metaphoric character. Following this thesis, one could identify a variety of citizenship paradigms, along the lines Max Weber used to describe «ideal types», never given as absolutes in sociohistorical reality, put allowing us to better understand it.»

The sociohistorical reality of Quebec, punctuated by colonialism, near-eradication and isolation of indigenous populations (in the reservation system) by an absolutist power, conquest by a second imperialist power, assimilationist policies emerging as that power's response to a failed liberal bourgeois rebellion, a second-class status for French-speaking members of the society in the social, economic, cultural and political spheres, and a continuous undercurrent of unresolved national aspirations, has provided for a variety of such paradigm. Though the bourgeois rebellion had aspired to the lofty ideals of liberal civic citizenship, it was somewhat associated with ethnic and bourgeois interests (though it should be noted that Irish and Scottish liberals, closer to the peasant population, also participated in the insurrection).

From the 1940's and through the 1960's the struggle against national oppression coalesced in the face of increasing unionization, strikes and the consciousness of a convergence of working class interests with those of a minoritized majority, as well as the cultural affirmation of First Nations in the Red Power movement (Palmer, 2009). Facing the same capitalist exploitative forces, these groups at times found some unity of action and aspirations until there re-emerged a bourgeois nationalist elite which, having gained access to public institutions through the appropriation of the state by the French-speaking liberal elite (which replaced the French-speaking conservative elite, which had profited vastly from its cooperation with the oppressive forces of Anglo-American capital in keeping the masses subservient), proceeded to divide and pacify popular groups, dangling the meritocratic «North American dream» before their eyes.

The citizenship intentions of past curricula may be analyzed through the metaphor of liberal minimalist citizenship as an ideal type. But this does not offer the framework for an alternative, truly ideal type of citizenship, with the potential to bear emancipatory praxis. Such an ideal must be found elsewhere.

## **2.1 A typology of citizenship education programs' aims**

Westheimer and Khane (2004) have divided the civic goals of ten United States schools which they observed into three categories, which provide as paradigm three ideal types of citizens, as well as the actions which characterize them (p. 240). The ideal type of the first category is the individually responsible citizens. Responsible citizens conform with what society asks of them: they give blood, are charitable, recycle, obey the traffic laws, pay their taxes, work assiduously, are placid and sober, vote in elections, enlist in the army, etc. In short, the ideal responsible citizen's behavior would be welcome in several societies, including Salazar's Portugal, for instance. One can certainly associate such a citizen with the minimalist liberal ideal, where each individual may define the good life as he wishes and act accordingly, so long as s/he does not interfere with the individual rights of others.

The paradigm at work in the second category produces participatory citizens, who get involved in social and community life by running for elected office, doing volunteer work, coordinating a campaign in their neighborhood to collect recyclable waste or to raise awareness about responsible consumption, etc. Such a citizen is characterized by ecological commitment, prevention, effort, respect of others, cooperation and so on, and shares the credo the President of the United States, Mr. Obama ("Can we do it? Yes, we can!"). One can associate him with liberal civic tendencies, whereby citizens fully participate in public life and its institutions (the good life being defined in Aristotelian terms as such), but do so within the confines of the institution, whether they are just or not.

A third paradigm prepares a justice-oriented citizen, whose participation in public life has the clear aim of identifying the social factors behind abusive individual experiences and behavior in order to understand and challenge injustice. This ideal type not only runs for election, but also organizes the election campaign, petition drives, strikes or events, in an attempt to reform society to counter injustice. He or she regularly performs large and small deeds aimed at saving the planet, building union solidarity, helping the poor living in neocolonial countries, defending freedom of the press, gender equality and so on, but whose most prominent characteristic is questioning the general causes of injustice and taking disinterested initiatives towards challenging it, within existing superstructures. They are moved by altruism alone, without seeing that the common interest of the oppressed against the oppressors and their system transcends outward and accidental differences (living in imperialist or neocolonial countries, being white or black, being male or female, being relatively well-off or deprived).

While educating for the emergence of such an ideal type might constitute a first step toward consciousness raising, it cannot provide citizens with the tools for creating a truly just world, if social justice, equality and liberty is the common good toward which a social class strives. The writings of José Martí, however, present such a framework, and more importantly, the analysis of Martí's work brings us to a more profound definition of the justice-oriented citizen and leads us to a fourth ideal type: the revolutionary citizen.

## *2.2 Writings of José Martí and the Revolutionary Citizen*

While Martí's writing are contextualized in a complex historical context which is somewhat different from Quebec's, there remains enough similarities, on the one hand, and many absolute principles emerging from his work, on the other hand, that we may turn to it to understand what emancipatory citizenship praxis might be, and how it can contribute to understanding why education in Quebec (and elsewhere) has fallen short of delivering on national, and more importantly, human aspirations. Six dimensions of revolutionary citizenship emerge from our analysis of the particularly political and educational themes of the *Obras Completas*. These are presented along with indicators of their transposition to citizenship education. These dimensions are presented in no particular order but are interdependent.

### *2.2.1 Transcultural citizenship, founded on dialectic with the other and universality*

Both from his observations in Mexico and through his analysis of the situation of various social groups within Cuba, Martí understood that a society where some social groups cannot recognize themselves in public institutions or which excludes them through ethnically oriented discourse is an unjust society. Consequently, we refer to transculturalism as a new form of humanism, based on the idea of letting go of strong traditional identities and cultures, which in many cases were products of imperialistic empires, and reliant on dogmatic religious values in order to create public institutions which transcend singular cultural identities and in which all members of a society may recognize themselves. In Quebec, this would imply institutions which First Nations, English-speaking Quebecois and Quebecois of all origins may see as a manifestation of their being recognized as full-fledged citizens, thus preventing their withdrawal from public life characterizing the present sociopolitical situation. Universalism of course refers to the idea that as human beings, we have more in common than we do differences, and these common elements are essential. As such, they must serve as foundations for dialogue and the quest for social justice.

«Interrupted by the conquest of the natural and majestic work of the American civilization, a strange people was created with the coming of the Europeans, for the new sap rejects the old body; not indigenous, for it suffered the interference of a devastating civilization, two words that, being antagonistic, constitute a process; a people was created mixed in form, which with the reconquest of its freedom develops and restores its own soul. It is an extraordinary truth: the great universal

spirit shows a particular face in each continent.» (The New Code, 2001, p. 98).

Indicators which might be used to ascertain whether a history and citizenship education program (and textbook) fosters such a dimension could include:

- validation of indigenous, african-american and all ethnic groups' culture as the foundation of Pan-American culture ;
- the recognition of the legitimacy of diverse narrative voices and non-white authors ;
- insistence on common elements of Pan-American culture and of universalist principles

### *2.2.2 Citizenship anchored in the local and concrete – self-theorization and authorship*

Martí provides the foundations for conceptualizing citizenship anchored in understanding one's own oppression and constructing one's own theory, through the analysis of experience and concrete daily life. He rejects the imposition of theory not constructed by those seeking emancipation – and positions himself against the transplantation of laws, practices, and theories, recognizing that to ignore sociohistorical context is to doom any effort at collective emancipation to failure. “Engraft in our republics the world; but the trunk has to be of our republic. » (Martí, 2001) Popular struggle for emancipation provides the citizen with the experiences required to construct theory rooted in real sociohistorical context and to understand how law may be used to irradicate injustice when it is rooted in the concrete experience of those suffering from it. Indeed, abstract legal theory cannot hold-up to popular experience when it does take it into account.

«The political knowledge of the average Cuban compares well with that of the average American citizen. Absolute freedom from religious intolerance, the love of man for the work he creates by his industry, and theoretical and practical familiarity with the laws and processes of liberty, will enable the Cuban to rebuild his country from the ruins in which he will receive it from its oppressors.» (Martí, 1892)

Indicators of whether a history and citizenship education program (and textbook) fosters such a dimension may include:

- the presentation of sources, activities of documents anchored in students' reality, which lead to questioning their own social conditions, to the consciousness of the conditions of oppression and the emergence of solidarity with all who are oppressed;
- the possibility for students to elaborate, from their own concrete situation and, experience their own theory of injustice and solutions to challenge it ;
- the presentation of all social groups of the Americas as actors of change, authors of their own emancipation;
- the recognition of local (including indigenous) struggles and experiences of consciousness raising.

### *2.2.3 Citizenship as understanding and rejection of racialization and oppression processes, of class warfare and hegemony*

Any emancipatory citizenship must include and strive to attain a profound understanding of the production relations at the root of racializing the other as a weapon to divide classes of the oppressed and turn them against each other (as exemplified by the vilification of the black population of Cuba by Americans such as Henry Clay) and to subjugate them to the interests of empire and capitalism. In Quebec, this would include the understanding of how imperialist and bourgeois powers strove to racialize the groups which now compose society (First Nations, descendants of French colonization, immigrants) to better justify wage disparity and consolidate political and social power. Such an understanding can help build solidarity among the oppressed and give them the tools to challenge

the weapons of oppression.

«For [...] the revolution in which all Cubans are involved, regardless of their color, will be equally just. If in the democratic system of equality one were to understand by “social equality” the inequality, unjust in any case, of forcing one part of the population-because it is a different color from the other-to set aside, at times harshly, in its dealings with the population of another color, the rights of friendliness and congeniality practiced by this same population among its own members-then “social equality” would be unjust for anyone who submitted to it, and wrong for those who wanted to impose it upon others. » (Marti, 1892).

A history and citizenship education curriculum or textbook likely to promote this kind of understanding might include :

- The presentation of colonization, imperialism and slavery as consequences of the rise of the capitalist bourgeoisie and the ensuing production relations;
- The presentation of human races as invalid social constructions, used as a tool of oppression and of social reproduction of inequality and injustice;
- The presentation of a non-ethnic citizenship;
- A reflection on and suggestions for *résistance* to challenge racialization.

#### *2.2.4 Citizenship as praxis (is null without action)*

Martí offers praxis as the very definition of citizenship. As we have argued above, citizenship needs to be anchored in the local and concrete experiences of the people, who in turn may theorize these experiences and render them powerful tools for education. No citizen could claim such a title were he or she to stand on the sidelines of society, and go no further than analysis without action. Confronted with the true problems of oppression and injustice, one invalidates citizenship by not acting to overthrow the structures from which they stem.

On this issue, Martí is clear that « The boy, when he starts to think, must think about everything he sees, must suffer for all those who cannot live honorably, must work so that all man can be honorable, and must himself be an honorable man» (Martí, 1995, p. 4).

The goal of citizenship education is thus to make this action theorizable and to use such local and concrete theory to feed further sociopolitical problem solving: «Education needs to give the means to solve the problems that life may present. The great human problems are: the preservation of existence and the conquest of the means to make it amenable and peaceful.» (Martí, 2001, p. 308) One would expect to find curriculum or textbooks claiming to be in line with this ideal in:

- the presentation of occasions for militant citizen action within and outside of school;
- the presentation of examples of citizenship praxis amongst the various peoples of the Americas

##### **2.2.4.1 Revolution against bad government and tyranny as a duty (RGD)**

The context in which Martí writes provides him with specific manifestations of citizenship as praxis, particularly in a struggle against national oppression. Hence the peoples of the Americas, faced with imperialist power structures must challenge them as unjust. «A man who obeys a bad government, without working for the government to be good, is not an honorable man. A man who complies

with unjust laws and allows the country in which he was born to be trodden by men who mistreat it, is not an honorable man.» (Martí, 1995, p. 4) We find in this statement the very essence of the revolutionary citizen who will not suffer the whims of unjust government. Revolution, however, cannot be realized or even launched in the absence of praxis, though praxis may occur without revolution. Hence as an ideal type, the revolutionary citizen belongs to a superior category of praxis. We could expect to see this reflected in curricula or textbooks which

- the present struggle against imperialism and oppression in a positive light;
- the present a critique of current political regimes.

### **2.2.5 Citizenship as ethical-political commitment that privileges solidarity and collective action and rejects individualism**

The ethical dimension of citizenship is omnipresent in the writings of Martí and translated into the idea of ethics as the foundation of politics and as the bearer of goodness. Martí refers to virtue ethics, where through experience citizens develop a courageous, honest, rational and temperate character associated with Aristotle's Golden Mean. In referring to the journal *Patria*, he exposes this ideal:

«Its function is to promote and proclaim virtue wherever it is found, and to unite and love and live in the passion for truth. It leaves at the door, because they deform the purest purpose, both the personal concern by which clouded judgment brings down to its own desires the sacred issues of justice and humanity, and the fanaticism which advises men to make a sacrifice whose feasibility and usefulness are unreasonable.» (Martí, 1892).

Rejection of individualism and individual citizenship to promote solidarity and a commitment to collective action against injustice, is in Martí's analysis embodied by the Cuban people in their struggle for liberation:

«The war that has been by foreign observers compared to an epic, the upheaval of a whole country, the voluntary abandonment of wealth, the abolition of slavery in our first moment of freedom, the burning of our cities by our own hands, the erection of villages and factories in the wild forests. . . The struggle has not ceased.» (Martí, 1892)

Though Martí speaks of ethics of virtue, one cannot equate this with the character education movement, with its particularly individualist and meritocratic manifestations. Indeed, the virtues promoted by Martí are centered on goodness as solidarity and « The son of the Antilles, because of his obviously admirable nature, is a man whose temperate judgment equals his passion for liberty.» (Martí, 1892).

Curricula and textbooks which develop this ideal might include:

- insistence on collective action as the main force of change in favor of social justice;
- a positive presentation of progressive political philosophies;
- examples of collective actions and actions of solidarity.

## **3. Most recent curricular reform analyzed through the dimensions of Martí's revolutionary citizenship**

In 1995, a Commission given the mandate of redefining history education concluded that it needed to include all Québécois and First Nations in a real way (MÉQ, 1996) – the new program began in

2004. Many journalists and politicians saw in the new history and citizenship education program a goal of indoctrination into the Canadian multicultural national identity and against their definition of Québécois identity: white, francophone, with roots traceable to French colonization in the 17th century. Many also denounced the idea of citizenship as the goal of history education and the continued move toward historical thinking as a tool to achieve citizenship.

The new program is in fact a Quebecois nationalist program, insisting upon «the promotion of a set of shared values and the development of a sense of belonging» (MÉQ, 2004, p. 28), mandated with social integration of the immigrant students based on a «shared history». According to this document, all students should be taught to identify with provincial public institutions and the «democratic» values they embody. There is a social reproduction of the conditions which feed the bourgeois nationalist hegemony: students identify with a territory and a set of values, which also leads away from questions of opposing interests (in the class struggle, for example) within the nation, and of identities and solidarities which transcend it.

How does this curriculum stand up to the ideal type put forth by our analysis of Martí's position?

Foremost is the idea that students be able to develop the skills to critically analyze historical data and construct their own interpretation in order to better take position on issues facing society in the present, through historical perspective. This might present an interesting starting point, as the acknowledgement of the socially constructed nature of history steers students away from the singular, linear national narrative and toward the appropriation of mode of thinking consistent with Martí's dimension of authorship and ultimately, of praxis. The emphasis on social construction of knowledge and consciousness also clearly situates the student in the transcultural and universal.

The how to do history is then far less problematic in developing a revolutionary citizenship than the what history to study as presented in the curriculum and its associated textbooks.

### **3.1 Prescribed historical content for the national history curriculum**

The national history program is divided in two distinct parts. In the first year, students study seven sociohistorical phenomena in chronological order: relations between precolombian indigenous peoples of eastern North America; contact between indigenous peoples and Europeans and the emergence of a colonial society in New France; British conquest and the change in Empire; the influence of liberal ideas on national struggle for liberation in the now British colony; the formation of the Canadian federation; the modernization of the Quebecois state; and current issues in Quebecois society since 1980. The second year is oriented toward a thematic study of Quebec history. Five themes are studied, each in a diachronic fashion going from 1500 to present-day. These themes include population and settlement, economy and development, culture and currents of thought, official power and countervailing powers.

These social phenomena and themes are circumscribed by transferable historical concepts (which include concepts such as imperialism, capitalism, etc.) and prescribed historical content: grand historical figures, dates, events, cultural manifestations (artwork, music, etc.). A closer look at these in officially sanctioned textbooks, however, reveals an underlying narrative which does not stray far from traditional bourgeois nationalism but rather serves to consolidate it.

### **3.2 Textbooks**

A word about officially sanctioned textbooks: private commercial interests produce them; subsequently those private interests submit their finished products to the Ministry of Education. The Ministry analyzes the material and sanctions the textbooks for sale. School boards and schools cannot ask for state funding to buy textbooks that are not approved. For national history programs,

all submitted textbooks were approved and were sold to schools.

Textbooks enjoy great credibility among teachers and students alike, who equate them with the curriculum and thus with curricular aims. Textbook discourse is thus given as much weight as official discourse and, for a majority of teachers, are seen to present historical truth (Therriault, 2008).

In general, national history textbooks are composed of a narrative (a story) and some historical documents or analysis by historians. The amount of such documents varies greatly from textbook to textbook, but in general these documents are used to legitimize the narrative discourse rather than to be used as sources to be contextualized, corroborated, interpreted, etc. Indeed, very little interpretation is required of students who are faced with the ready interpretation of the textbook's authors. What, then, does this narrative reveal about the hegemonic historical discourse? Does it allow for the development of a revolutionary citizenship? How far or how close is it to the ideal type constructed from the analysis of Martí's work? A closer look at three sociohistorical phenomena allow us to draw some conclusions to answer these questions.

### **3.2.1 Indigenous peoples (First Nations)**

The textbooks tend to reproduce an essentializing/folkloric vision of human groups, emphasizing the existence of a mosaic of isolated cultures. The emphasis is on differences between Native nations (a mosaic of differing world views) and on the differences between Native nations and the other nations which make up Canada. The chapter which deals with Native peoples makes up about one-seventh of textbooks and is described by the curriculum as an anthropological study. After this first chapter, Native peoples seem to disappear, coming back in the narrative of three brief anecdotes. This confirms our findings of the portrayal of indigenous populations in world history textbooks for grades 7 and 8, where students are told of the indigenous peoples of Latin America's disappearance from history. Authors include a passive adaptive vision of First Nations, who are presented as a socially monolithic group in their relations with Europeans: one textbook begins the chapter with the statement «the indigenous peoples of America will need to adapt to the presence of Europeans, who will fight amongst themselves for centuries to come for control of these lands of unforeseen riches». This clearly hinders any development of the citizenship as solidarity, transculturality or dialectic with the other, not to mention that Native peoples are seen as not having resisted European conquest and thus seem to display none of the characteristics associated with citizenship as praxis.

One of the textbooks eradicates Native presence at the moment of contact with Europeans. A map of «Territory of occupied New France in the 17th and 18th century» shows French parishes and missions but no Native presence or villages outside these European structures. The injustice that Native peoples endure today is presented not as a consequence of present-day imperialist, capitalist structures, but only as product of the past (implying a determinist vision whereby Native peoples and Quebec citizens cannot today act to solve these problems). Furthermore, authorship and anchoring citizenship in the local and the concrete is absent from three of the four textbooks analyzed, which give no voice to the indigenous experience (no indigenous authors, historians, sources) or fall short by providing as examples of authorship some token native artwork. The emphasis is placed on indigenous peoples' relationship with nature and the environment at the expense of other dimensions of their culture, further exacerbating the perception of otherness and in essence presenting them as foreigners on their own land.

### **3.2.2 The French and the emergence of a society in New France**

Only one textbook (out of 4) insists on native resistance to French explorers and colonizers and on the contribution of First Nations to French exploration of the territory. European lifestyles are presented as having been little impacted by their contact with Native peoples, except for clothing or borrowed vocabulary, but the impact of Europeans on Natives is presented in a historically deterministic way,

whether in referring to the conversion to Catholicism, sedentarization, to the massive loss of land, or the decimation of Native populations through infectious disease. Once contact has occurred, however, indigenous peoples' are no longer present in the narrative, attention being shifted to the powers that colonize the territory: merchants and the French mercantile elite, supported by the French crown's ministers, the Catholic church (missionaries and the church hierarchy which determines their objectives) and finally, as these powers fail to «properly develop» the territory, the narrative shifts to the French state and its delegates (mostly nobles or bourgeois functionaries) as the efficient organizer of life in the colony and founders of the institutions which constitute civilization – that is to say that the French crown (Louis XIV) essentially «saves» the colony.

French settlers are portrayed as independent, rebellious toward the crown and pious. Much is made of their strong will to survive in the harsh climate of the territory, though little is said about the methods and practices borrowed from the First Nations for winter survival. Ironically, the absolutist nature of the regime, the serfdom imposed on the peasantry through the medieval seigneurial regime are presented as having little importance, and colonial life is often favorably compared to peasant life in France, concluding that though they were serfs and suffered oppression, the peasants of New France lived a relatively good life. The narrative of bourgeois nationalism finds echo in the portrayal of present-day Québécois society as «marked by the French phenomena since the time of New France» and defined first by what separates it from other North American societies. This cannot provide a foundation for universalism, understanding of oppression processes (or racialization of indigenous peoples), hegemony or that a revolutionary citizen must revolt against unjust government.

### 3.2.3 The change in Empire and the British

The use of certain terms leads one to believe that since the British Conquest which ended the Seven Years' War, Québec is a divided, fragmented society: for example, one chapter is titled «The Duality of Public institutions in Québec». The authors insist on presenting the coexistence of «two different things», underscoring differences between French and British land distribution and territorial organization, the differences in political institutions, religion and language. Native peoples' resistance against the British occupation is portrayed as being in service to the French and only one textbook presents the consequences of the change of empire on First Nations. These observed trends do little to foster transculturality or a notion of resistance against oppression.

French Canadian awareness of oppression eventually arose from the failures of bourgeois national liberation struggles against the British – struggles which did not seek to abolish the causes of exploitation and inequality, but rather to replace the British elite with the French Canadian elite, who will use the political –economic conditions arising from Conquest to their advantage. From the nineteenth to the twentieth century, true national identity in Quebec was borne from workers' struggles in strikes and the fight for decent living conditions – French Canadians were paid a fraction of English Canadians' wages, suffered greater infant mortality rates, were less educated, etc. and constituted the bulk of the working class – herein lies the true national fight against oppression, of workers as a social class. Yet the manufactured division implicit in bourgeois nationalism and reproduced in textbooks and in the public debate surrounding the history and citizenship education program pins Quebec national identity against the interests of Native peoples and immigrants.

French Canadians are shown to defend their identity against the British, though in reality, the French élite (the seigneurs, petit bourgeois and the Church) will use the British occupation to consolidate power by portraying themselves as the saviors of a Canadian identity (referring to the name settlers ascribe themselves after some generations had been established). The change of empire is sometimes presented as an example of conciliating diverging interests within a society. Students are thus little exposed to the processes which project the interests of one group over another or to oppression processes borne out of class struggle. The impact of the change in empire on the populace, whether they be peasants (as the majority of French Canadians and then Loyalists were) or artisans is not shown, the textbooks concentrating almost exclusively on political changes and



demands from the liberal elites and on the response of colonial powers. This approach tends to evacuate the notion that the people are the greatest initiators and motors of change and present a skewed version of history as the juxtaposition of actions by great historical figures.

### **3.3 General remarks concerning history and citizenship education textbooks in Quebec**

While it would appear naïve to believe that the commercial interests of the publishing houses could align themselves with revolutionary citizenship as an ideal type, rather than reproduce the hegemonic discourse and historical interpretation of the dominant classes, there remains a serious gap between the idea of presenting students with the documents, tools and method for the critical analysis and construction of historical interpretation and explanation, and the presentation of a singular historical narrative.

In addition, further thought must be given to how textbooks and curricula portray differences between groups and within them, as well as similarities – current nationalism is built on division and an «us» vs. «them» logic, excluding those who defend multiculturalism, are non French-speaking, do not strongly identify with the territory of Quebec as homeland and do not recognize the hegemonic socio-historical narrative

History education in Quebec (as elsewhere) must move away from ethnic tension toward the tensions between competing social interests: the national oppression of the Québécois, ethnic discrimination and social polarization is the product of one and the same oppressor. A viable program of national liberation can only emerge from the collective action of those who bear the weight of oppression and resistance and (re) birth of a nation requires the rejection of racialization processes and uniting the forces of the oppressed. Such a social change cannot be brought about by bourgeois liberal nationalism, or through the textbooks which reproduce their hegemonic discourse. True revolutionary citizenship requires not only to be nurtured through formal education and the development of historical thought, but also (and one would argue) mainly through revolutionary praxis (practice and theory) as developed, defended, and modeled by José Martí.

## **4 Bibliography**

BARTON, K.C., LEVSTIK, S. Teaching History for the Common Good. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 2004.

CARDIN, J.-F. Quelques commentaires d'un didacticien dans la foulée des réactions au projet de programme d'histoire nationale au secondaire. Bulletin d'histoire politique, v. 15, n. 2, p. 67-84, 2007.

CARDIN, J.-F. Pour un enseignement intellectuellement «riche» de l'histoire: un discours de longue date, Diversité canadienne, v. 7, n. 1, 2009.

CHARLAND, J.-P. Histoire de l'éducation au Québec: de l'ombre du clocher à l'économie du savoir. Saint-Laurent: ERPI, 2005.

CLAUSEN, K.W., HORTON, T.A., SPEER-LEMISKO, L. Democracy and Diversity: A Content Analysis of Selected Contemporary Canadian Social Studies Curricula, Citizenship Teaching and Learning, v. 4, n. 1, p. 35-49, 2008,.

CSÉ [Québec. Conseil supérieur de l'éducation]. Éduquer à la citoyenneté. Rapport annuel 1997-1998. Sainte-Foy: Conseil supérieur de l'éducation, v. 2, 1998.

DIP [Département de l'Instruction publique]. Programme d'études des écoles élémentaires. Québec: DIP, p. 481-482, 1959.

ÉTHIER, M.-A., LANTHEAUME, F., LEFRANÇOIS, D. L'enseignement au Québec et en France des questions controversées en histoire: tensions entre politique du passé et politique de la reconnaissance, Éducation et francophonie, v. 36, n. 1, p. 65-85, 2008.

Gouvernement du Québec. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, Deuxième partie ou tome II (suite): Les structures pédagogiques du système

scolaire. B. Les programmes d'études et les services éducatifs. Québec: Gouvernement du Québec, p. 178-179, 1966.

LEFRANÇOIS, D. Sur quelle conception de la citoyenneté édifier un modèle de formation civique? La réponse de la théorie de la démocratie délibérative. In: Ouellet, F. (Ed.). Quelle formation pour l'éducation à la citoyenneté? Québec: Presses de l'Université Laval, p. 73-100, 2004.

LEFRANÇOIS, D., ÉTHIER, M.-A. Desarrollo de competencias para la práctica política y comunitaria (educación para la ciudadanía). Aula de Innovación Educativa, v. 170, p. 31-36, 2008.

LENOIR, Y. et al. Le manuel scolaire et l'intervention éducative: regards critiques sur ses apports et ses limites. Sherbrooke: Éditions du CRP, 2001.

LÉVESQUE, S. Thinking Historically: Educating Students for the Twenty-First Century. Toronto: UTP, 2008.

MARTÍ, José. «Our Ideas», Patria. New York: March 14, 1892.

MARTÍ, José. Obras Completas. Havana: Editorial De Ciencias Sociales, 1975.

MÉQ [Québec. Ministère de l'Éducation]. L'école québécoise. Énoncé de politique et plan d'action. Québec: Gouvernement du Québec, p. 28-31, 1979.

MÉQ. Programme d'études. Histoire du Québec et du Canada. 4e secondaire. Formation générale et professionnelle. Québec: Ministère de l'Éducation, p. 12-13, 1982.

MÉQ. Les états généraux sur l'éducation 1995-1996. Exposé de la situation. Faits saillants. Québec: Gouvernement du Québec, 1996a.

MÉQ. Se souvenir et devenir. Rapport du groupe de travail sur l'enseignement de l'histoire. Québec: Gouvernement du Québec, 1996b.

MÉQ. Réaffirmer l'école: rapport du Groupe de travail sur la réforme du curriculum. Québec: Gouvernement du Québec, 1997.

MÉQ. La formation à l'enseignement: les orientations, les compétences professionnelles. Québec: Gouvernement du Québec, 2001a.

MÉQ. Programme de formation de l'école québécoise. Éducation préscolaire. Enseignement primaire. Québec: Gouvernement du Québec, 2001b.

MÉQ. Échelles des niveaux de compétence: enseignement primaire. Québec: Gouvernement du Québec, p. 165-187, 2002.

MÉQ. Programme de formation de l'école québécoise. Calendrier d'implantation. Éducation préscolaire. Primaire. Secondaire. Québec: Gouvernement du Québec, 2004a.

MÉQ. Programme de formation de l'école québécoise. Enseignement secondaire – 1er cycle. Québec: Gouvernement du Québec, 2004b.

MÉLS [Québec. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport]. Bilan de l'application du programme de formation de l'école québécoise – enseignement primaire, rapport final, Table de pilotage du renouveau pédagogique. Québec: Gouvernement du Québec, 2006a.

MÉLS. Échelles des niveaux de compétence: enseignement secondaire, 2e cycle, 3e année du secondaire. Québec: Gouvernement du Québec, 2007a.

MÉLS. Résultat disciplinaire règle de réussite disciplinaire. Programme de formation de l'école québécoise secondaire - 1er cycle. Québec: Gouvernement du Québec, 2006c.

MÉLS. Programme de formation de l'école québécoise. Enseignement secondaire – 2e cycle: parcours de formation générale, parcours de formation générale appliquée. Québec: Gouvernement du Québec, 2007c.

MÉLS. Direction générale des affaires universitaires et collégiales, Direction de l'enseignement collégial. Système CHESCO, version 2007. Québec: Gouvernement du Québec, 2007d.

MÉLS. La formation générale des jeunes. Instruction 2008-2009. Québec: Gouvernement du Québec, 2008.

MÉLS. Document d'information, épreuves d'appoint, histoire et éducation à la citoyenneté. Québec: Gouvernement du Québec, 2009.

MÉLS. Règlement sur les autorisations d'enseigner. Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chapitre I-13.3, a. 456). Québec: Gouvernement du Québec, 2009.

MOISAN, M. Mémoire historique de l'aventure québécoise chez les jeunes franco-québécois d'héritage canadien-français: coup de sonde et analyse des résultats. 2002. Master's dissertation in

history. Université Laval, Québec.

ROBITAILLE, A. Cours d'histoire épurés au secondaire. Québec songe à un enseignement «moins politique», non national et plus «pluriel», Le Devoir, April 27, A1, 2006.

STEARN, P., SEIXAS, P., WINEBURG, S. Knowing, Teaching and Learning History. New York: New York University Press, 2000.

TERRIAULT, G. (2008). Postures épistémologiques que développent les étudiants des profils sciences et technologies et univers social au cours de leur formation initiale à l'enseignement secondaire. Doctoral dissertation in education. Université du Québec à Rimouski, Rimouski.

WINEBURG, S. Historical Thinking and Other Unnatural Acts. Philadelphia: Temple University Press, 2001.

## **“Gestão democrática na escola pública: uma construção possível?”**

Márcia Soares Santos Locce da Silva

Universidade Estadual de Campinas

### **JUSTIFICATIVA**

A gestão democrática faz parte da luta de educadores e movimentos sociais em defesa de um projeto de educação pública de qualidade. Essa luta constante em busca da democratização resultou na aprovação dos princípios da gestão democrática<sup>1</sup> instituída na Constituição Federal. Deste modo, as escolas passaram a ter legitimidade para exercer a democratização da gestão enquanto possibilidade de melhoria do processo educacional.

Na década de 1990, as lutas pela descentralização das decisões no campo educacional permearam os novos debates das políticas educacionais nas escolas públicas. Temas como descentralização, eficiência, eficácia, participação e autonomia na gestão escolar fizeram e continuam fazendo parte das reformas educacionais e dos encaminhamentos cotidianos no interior das escolas públicas.

Com relação a esse novo contexto educacional que se iniciou da década 1990, Barroso (1988) analisa que por um lado esses novos temas relacionam-se ao fato de que a autonomia administrativa passa a ser vista como condição para a modernização administrativa, uma vez que ao favorecer a desburocratização da educação, imprime maior qualidade, eficiência e produtividade. Por outro lado, associa-se à ideia de trânsito de uma concepção autoritária, burocrática e centralizadora do Estado Militar para a democracia participativa e colegiada do governo civil.

Tomemos como instrumento de legitimação do processo democrático, além da Constituição Federal de 1988, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9349/96 que contempla, reafirmando a “gestão democrática do ensino público, na lei e da legislação dos sistemas de ensino<sup>2</sup>”, e explicitando nos parágrafos 12 e 15 a autonomia pedagógica e administrativa às unidades escolares.

Acerca da autonomia, Oliveira considera que estamos diante de uma nova organização do trabalho:

*Resultado de reformas implantadas nos últimos anos, que indica que a escola não é mais a mesma do contexto em que foram organizados os sistemas escolares. Essa nova organização escolar reflete um modelo de regulação educativa, produto de novas articulações entre as demandas globais e locais. Por meio da descentralização administrativa, financeira e pedagógica a escola tem adquirido maior flexibilidade e autonomia, mas também tem respondido a uma demanda crescente de responsabilidades. (Oliveira, 2007, p.357)*

Pensar a gestão democrática na escola pública pressupõe contextualizá-la segundo o que dispõe a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.9349/96, mas, sobretudo no seu contexto social-político, econômico e cultural que as mesmas estão inseridas

Como afirma Barroso (1988, p.34) a questão da gestão educacional não pode resumir-se

---

1 Constituição Federal de 1988

Capítulo III – Da educação, da Cultura e do Desporto

Seção I – Da educação

Artigo 206 – O ensino será ministrado nos seguintes princípios;

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.9349/96

Art. 3 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VIII- gestão democrática do ensino público na forma da lei e da legislação dos sistemas de ensino[...]

Art. 12 Os estabelecimentos de ensino, respeitando as normas comuns a do sistema, terão a incumbência: VI- articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de interação da sociedade e da escola [...] Art.14 – Os

sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público da educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II- participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares e equivalentes [...] Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira observada as normas gerais do direito financeiro e público.

meramente a aspectos técnicos, mas, “só podem ser compreendidas no quadro dos movimentos mais vastos em que inserem (como descentralização, a nova gestão pública ou a introdução de uma lógica de mercado do setor público ou privado) e que exige uma análise crítica que leve em conta as motivações políticas, econômicas e sociais”, que lhes são subjacentes.

Destacamos que o século XX, a partir da década de 1990, impôs uma nova forma de gestão educacional, numa visão Neoliberal<sup>3</sup> de política pública e de gestão educacional.

A globalização, a produtividade, a introdução de novas técnicas, as novas formas de organizar o trabalho (terceirizado), de gerenciamento e de organização das instituições, bem como o trabalho em grupo, a co-participação (participação direta dos trabalhadores no processo de produção), flexibilização, a descentralização tornaram-se relevante para um novo modelo de organização empresarial, rompendo com os modelos de organização administrativa (taylorismo/ fordismo <sup>4</sup>), marcados pela burocracia hierarquizada em normas e regulamentos racionais presentes nos modelos de administração do século XIX e meados do século XX.

Para Heloani (2003), enquanto o modelo de produção fordista necessitava de uma base estatal forte na economia, caracterizado pelo Estado do Bem Estar Social, na década de 1990, o Toyotismo<sup>5</sup> assume a regulação da economia. Sua forma manifesta-se no próprio mercado com a diminuição expressiva do estado nas relações sociais.

Ao atuar como organizador das relações no mundo do trabalho, o toyotismo recorre aos princípios da flexibilização, do trabalho em equipe, da participação, da autonomia dentre outros. De acordo com Lima, no contexto do neoliberalismo:

*Autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção e de uma cultura da organização-empresa; a descentralização é congruente com a “ordem espontânea” do mercado; respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica da gestão, um fator de coesão e consenso, “projetos educativos”, continuarão a ser convocados, e até com maior frequência, mas como instrumentos essenciais de uma política de modernização, como metáforas capazes de dissimularem os conflitos, de acentuarem a igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados e artefatos, e não como processos de construção coletiva (Lima, 2002, p.31).*

A escola passa a ser concebida como uma empresa, prestadora de serviços. Sobre esse aspecto, a sociedade e a escola passam a não mais ter clareza sobre quais são as fronteiras entre o público (interesse geral) e o privado (realização de interesses do consumo de bens e serviços individualizados). Segundo Adrião (2005) o privado deixa de ser privado e passa a ser visto como público.

Do mesmo modo que a relação se contrapõe entre o público e o privado Nagel (2003, p.31)

3 O Neoliberalismo se caracteriza por um conjunto de idéias políticas e econômicas capitalistas que defendem a não participação do Estado na economia. De acordo com essa política, o livre comércio ( livre mercado) se instaura como princípio e garantia de crescimento econômico e desenvolvimento de um país. As principais características das políticas neoliberais são a mínima participação do Estado. Pouca intervenção do governo no mercado de trabalho, política de privatização para empresas estatais, eficiência, eficácia, desregulamentação, descentralização, autonomia e participação na gestão administrativa. GENTILI (1995), DRAIBE (1993), MORAES( 2001)

4 Segundo HELOANI (2003, p.24-48), o modelo administrativo Taylorista foi idealizado pelo engenheiro norte americano Frederick W. Taylor que publicou em 1911 “os princípios da administração científica”. Segundo esse modelo de administração ocorria uma intensificação da divisão do trabalho, fracionando as etapas do processo produtivo de modo que o trabalhador desenvolve-se tarefas especializadas e repetitivas, diferenciando assim o trabalho intelectual do manual, controlando o tempo gasto em cada tarefa, num constante esforço de racionalização para que a tarefa fosse realizada num tempo mínimo. Para isso o trabalhador era incentivado a produzir mais em menos tempo recebendo prêmios como incentivo.

O modelo de administração fordista teve como idealizador o norte-americano Henry Ford em 1920, seu modelo, consistia em organizar a linha de montagem de cada fábrica para produzir mais, controlando melhor as fontes de matéria prima, energia, transporte e mão de obra. Ford adotou para isso três princípios básicos: princípios de intensificação, economia e de produtividade.

5 O Toyotismo se caracteriza pelo modelo de organização da produção capitalista, originário no Japão, criado por Taucchi Ohmo na década de 1980. Tinha como princípios uma produção industrial global caracterizada por mecanismos flexíveis e controle de sistemas de qualidade (HELOANI, 2003 p.106-114)

afirma que, com relação à gestão democrática, o sentido torna-se igualmente ambíguo. Por um lado, refere-se aos interesses coletivos e comunitários, solidariedade, diálogo, decisões coletivas e a participação direta e por outro lado, associa-se à “ordem espontânea” do mercado, reduzindo a “liberdade de escolhas”. Para a autora, isso significa dizer que em face à autonomia do mercado e da competição, a democracia vincula-se ao exercício da livre escolha do cliente consumidor no qual o mercado tem o poder de satisfazê-lo.

Assim, ao mesmo tempo em que existem incentivos de participação e de uma gestão democrática previstos na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ampliando a participação do cidadão e da gestão no interior das escolas, o discurso que conclama a participação, identificado com a defesa dos interesses particulares caminham para práticas de interesses privados, criando no interior das escolas e na gestão educacional, conteúdos compatíveis com os novos interesses econômicos (flexibilização, autonomia, livre mercado, desregulação, descentralização, responsabilidade social) na qual uma nova concepção de democracia e cidadania passa a ser construídas como modelo de gestão democrática.

Neste sentido, o projeto de pesquisa apresenta a seguinte questão:

Quais os fatores que viabilizam e inviabilizam a construção da gestão democrática na escola pública?

Objetivo Geral: Analisar os fatores que viabilizam e inviabilizam a construção da gestão democrática na escola pública.

## **METODOLOGIA**

Por se tratar da construção coletiva do processo com a permanente reflexão sobre a ação dos envolvidos no cotidiano da escola, a metodologia indicada para essa pesquisa será a pesquisa-ação. Segundo Morin (2004, p.55- 59) , a pesquisa-ação exige que os pesquisadores se impliquem como atores, sendo para isso importante a compreensão do processo de mudança do grupo.

A concepção da possibilidade de mudança deve ser entendida como diálogo entre, ação e reflexão, permitindo avançar para um estado mais crítico em relação ao “fazer”, ou seja, à prática. Em muitas circunstâncias, a mudança é endereçada ao outro, não fazendo parte do grupo, não é concebida como resultado do fazer da reflexão coletiva. Na pesquisa-ação, os sujeitos e o pesquisador, encontram-se implicados no processo, incluindo valores pessoais e coletivos, isto é, atores participam do próprio processo de reconhecimento dos problemas. Sendo assim o desejo de mudança desenvolve-se no próprio processo de conhecimento da ação.

O termo pesquisa-ação designa em geral um método utilizado com vistas a uma ação estratégica e requerendo a participação dos atores. É identificada como nova forma de criação do saber no qual as relações entre teoria e prática e entre pesquisa e ação são constantes. A pesquisa ação permite aos atores que construam teorias e estratégias que emergem do campo e que em seguida, são válidas, confrontadas, desafiadas dentro do campo e acarretam mudanças desejáveis para resolver ou questionar melhor uma problemática. ( Morim, 2004, p.56).

Assim, “a pesquisa-ação visa à mudança de atitudes, de práticas, de situações, de condições, de produtos e de discursos (...), exprime sempre um sistema de valores, uma filosofia de vida, individual e coletiva, supostamente melhor do que a que preside a ordem estabelecida” ( Barbier, 2004, p.106).

Para a coleta de dados serão utilizados o diário de bordo, questionários, entrevistas. No decorrer da pesquisa outros documentos produzidos pela escola ou pelo grupo poderão ser utilizados como forma de contribuir para os trabalhos de pesquisa .

A pesquisa será desenvolvida na Escola Municipal Santo Tomazin localizada na cidade de Sumaré-SP. Atualmente a escola atende a três níveis de ensino: creche ( mini grupo e maternal), ensino infantil ( Jardim I e Jardim II) e o 1º Ano do Ensino Fundamental. Com um total de 350 alunos, 10 professores, 03 recreacionistas, 08 funcionários ( atendente, merendeira, servente, secretário) e a equipe gestora composta pela coordenadora e a gestora da unidade escolar.

O projeto visa construir com a comunidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários e especialistas) caminhos para o alcance da gestão democrática e cidadã.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ADRIÃO, Theresa, PETRONI, Vera. [et al]. O público e o privado na Educação: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

BARROSO, João. Descentralização e autonomia: desenvolver o sentido cívico e comunitário a escola pública. In: Colóquio/ Educação e Sociedade. Escola e Parcerias Educativas. Lisboa Fundação Calouste Gulbenkein, nº4, p. 32-58, 1988.

BARBIER, René. A pesquisa ação. Tradução de Lucie Didio. Brasília: Líber livro editora, 2004.

BRASIL, Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Distrito Federal, v.135, nº 24, 20 de dezembro de 1996.

DRAIBE, Sonia. “As políticas sócias e o neoliberalismo”. Revista USP, n. 17 março/abril/maio, 1993.

GENTILI, Pablo & TADEU Tomaz (org). Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação. Petrópolis: Vozes, 1995

HELOANI, José Roberto. Gestão no capitalismo globalizado: história da manipulação psicológica do trabalho. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Lucinio. Modernização, racionalização e otimização: perspectiva neotaylorista na organização e na administração da educação. In LIMA, L ; AFONSO, A. Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo. Porto: Afrontamento, 2002.

NAGEL, Luzia H. Educação brasileira: um projeto destinado a irracionalidade? Revista Espaço Acadêmico. Ano III nº 24, p.1-5, mai. 2003. Disponível em [www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br). Acesso em maio de 2007.

MORAES, Reginaldo. Neoliberalismo. De onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, (p.28 a 67) 2001.

MORIM, André. Pesquisa ação integral e sistêmica: uma antropopedagogia renovada. Tradução Michel Thiollent. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

OLIVEIRA, D. Andrade: “Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto Latino Americano”. Revista Educação & Sociedade, v. 28, nº 99, Campinas, Maio/Agosto, 2007.

SANDER, Benno. Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento. Brasília: Líber Livro, 2007.

## **“Acción Cultural, Acción Política: movimiento indígena y deuda externa en Ecuador”**

*Florencia Melo*

[meloflorencia@yahoo.com.ar](mailto:meloflorencia@yahoo.com.ar)

Docente - Facultad Teresa de Ávila. Pontificia Universidad Católica Argentina.

### **Introducción**

El presente trabajo pretende detectar algunas de las condiciones culturales que posibilitaron a los pueblos originarios (desplazados durante siglos) tomar en sus manos el debate político, social, económico y cultural, asumiendo una responsabilidad histórica, en un marco latinoamericano en el cual los sectores más débiles recrean manifestaciones culturales que en muchos casos no les posibilita tener peso en decisiones políticas.

Precisamente en Ecuador, se dieron las condiciones necesarias para posibilitar que las demandas de la sociedad civil ecuatoriana dieran lugar a la creación de una auditoría integral de la deuda externa con activa participación de los múltiples pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador. En este sentido, entonces, intentamos marcar las limitaciones del significado del término “subalterno”, tal como se ha venido analizando desde los estudios sobre cultura popular.

Iniciamos este trabajo a partir de una situación histórica concreta en la que el presidente de Ecuador Rafael Correa decide auditar la deuda externa pública y privada, contraída durante la última dictadura militar y sospechada de ser gestada con numerosos vicios legales, ilicitud y con fuertes indicios de ilegitimidad (como el caso argentino, y el de casi toda América Latina)<sup>1</sup>. Mediante el decreto ejecutivo n° 472 del 9 de julio de 2007, se crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC). La comisión tuvo como principal objetivo “auditar los procesos de endeudamiento público con el fin de determinar su legitimidad, legalidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, considerando aspectos legales y financieros, impactos económicos, sociales, de género, ecológicos, y sobrenacionalidades y pueblos”<sup>2</sup>

De la misma manera, años anteriores los movimientos indígenas del Ecuador, se han movilizado, han tomado la palabra y la acción política para lograr la caducidad del contrato que tenía Ecuador con la petrolera OXY, lo que devino también en la suspensión de las negociaciones con Estados Unidos para el tratado libre comercio. Y lo más emblemático: la no renovación del acuerdo suscripto con Washington que permitía a Estados Unidos el control sobre la base aérea y del puerto de Manta<sup>3</sup> (una de las estructuras militares más importantes de América Latina), lo que constituía una prolongación del Plan Colombia, al cual el movimiento indígena se opone<sup>4</sup>. Estos hechos significativos demuestran que los movimientos indígenas y populares de Ecuador no solo representan una mera resistencia a las condiciones de hegemonía y/o dominación para la apropiación de las condiciones mínimas de existencia, sino que disputan espacios de poder y mediante su acción cultural, que es también política, contribuyen a consolidar una democracia más plena.

### **Garabombo pudo volverse visible**

Las diversas y diferentes comunidades de los pueblos originarios, la sociedad civil en su conjunto, influyeron sobre la decisión presidencial de Rafael Correa, a través de sus sostenidas demandas, a través de su acción cultural, como forma de acción política: los pueblos originarios toman la palabra por sus derechos sociales, económicos y políticos. Pensar en el mundo andino, necesariamente nos remite a la figura de Garabombo, de Manuel Scorza<sup>5</sup>, que era invisible ante los ojos de la cultura hegemónica, pero que dejó de serlo cuando comenzó a luchar por sus derechos:

“Del lugar y la hora en que los incrédulos chinchines comprobaron que Garabombo era transparente.



Entonces todos comprobaron que Garabombo era verdaderamente invisible. Antiguo, majestuoso, interminable, Garabombo avanzó hacia la Guardia de Asalto que bloqueaba la Plaza de Armas de Yanahuanaca... Sin amedrentarse, Garabombo enfiló hacia los centinelas. En la esquina la angustia devastó a los chinchines. ¿Lo veían o no lo veían? Despreciando un fusil ametrallador montado sobre un trípode de combate, Garabombo progresó hacia el pelotón acumulado delante del Puesto (porque los ineptos guardias civiles sólo servían para darles agua a los caballos de las Tropas especiales); atravesó la calle. ¿Lo veían o no lo veían?... ¿Garabombo ingresaría y saldría indemne del Puesto o los centinelas ignoraban su insolencia para justificar la descarga?... ¿lo miraban o no lo miraban? ¿Garabombo pisaba la puerta del Puesto o la de su muerte? Uno de los centinelas levantó la metralleta. La multitud gimió. Siempre escultórico, Garabombo se detuvo. Por la puerta emergió el abrigo verde, la cara pecosa del comandante Bodenaco. Garabombo se pegó contra la pared... los chinchines esperaron el balazo ineluctable. En la plaza un oficial se cuadró delante del comandante Bodenaco. “Está dando parte” susurró Víctor de la Rosa, ex sargento de infantería, le contestó un plural gemido. ¡Ahora Garabombo saludaba- con una insolentísima sonrisa- desde la ventana del Puesto! “Apresúrate grandísimo cabrón”, gruñó Corasma.

*-No lo ven- sonrió Amador Cayetano, el presidente de la comunidad. - ¡Es invisible!*

*- Hace siete años que es invisible- susurró Melecio Cuellar.*

Nadie lo veía, protegido por su carne transparente, antes del anochecer, Garabombo se apoderaría de los planes secretos de la Guardia de Asalto. Esa misma noche la comunidad conocería... los secretos de la “Operación Desalojo”, los nombres de los confidentes que ensuciaban la tierra de Yanahuanca...

*-Padre nuestro que estas en los cielos, haz que a Garabombo no lo miren -rezó Sulpicia.*

*-No seas tonta, Sulpicia –exclamó Melecio Cuellar- ¡No lo ven! Garabombo puede comer y dormir a su gusto. Y si quiere orinará sobre los guardias. ¡Creerán que está lloviendo!*

*-Más bien pensarán que ha pasado un zorrino –gruñó Corasma... Se congelaron mientras reptaba el tiempo que Garabombo empleó para emerger, de nuevo, en la puerta. Por fin salió del Puesto. En la orilla de la plaza se detuvo, miró a los chinchines y soberbiamente se sopesó los testículos. Era valentísimo pero jocoso. El mugiente sol pulió su rostro huesudo, los gruesos labios, el bigote pobre, su pelo de escobillón...”.*

En este relato Scorza refleja la situación en la que Garabombo (pobre, campesino e indígena) no es visualizado, no es tenido en cuenta por parte de aquellos que forman parte de la estructura del poder: ese otro que no quiere o no lo puede ver. Ese otro es el hombre blanco que representa una cultura diferente, y por ello no lo puede ver.

*“- ... bajé a quejarme a la Subprefectura*

- ¿Y?*
- No me vieron*
- ¡Pero yo lo veo!*
- Es que usted es de nuestra sangre. Pero los blancos no me ven. Siete días pasé sentado en la puerta del despacho. Las autoridades iban y venían pero no me miraban.*
- Achau... se estremeció el ladrón de caballos”*

El ecuatoriano Pablo Dávalos explica que esta “Esa es una metáfora muy bella utilizada por Manuel Scorza en su zaga que se llama La Danza Inmóvil, Garabombo, El Invisible es el cuarto libro... En esta metáfora que Scorza utiliza, demuestra como Garabombo... no puede ser visibilizado

por los otros. La cultura dominante no lo visibiliza, lo invisibiliza porque no forma parte, justamente, de sus contenidos identitarios.”

*• No me extraña –dijo el Abiego, severo- No es la primera vez que me encuentro con un hombre invisible. Los blancos miran cosas que nosotros no vemos. Una vez viajando por La Unión me encontré a un ingeniero de la Oficina Agropecuaria. Todos desconfiaban. Nadie se le acercaba. ¡Peor que carachoso! Bebiendo una tarde en un cuchistril, el ingeniero se me aproxima y me dice:*

- Oiga, amigo, le invito a una cerveza.*
- Con gusto, ingeniero.*
- Hace tiempo que quiero franquearme con usted.*
- A sus ordenes, ingeniero.*
- He observado que usted es muy querido en este pueblo.*
- Aunque me quede mal decirlo, ingeniero.*

*• Oiga, amigo, yo soy enviado de la Oficina Agropecuaria para luchar contra las enfermedades de la papa. Yo puedo hacer mucho por la agricultura, pero aquí la gente es muy desconfiada. No encuentro cómo hablarles. ¿Qué le parece si yo lo gratifico con un sol por cada persona que usted me consiga para una conferencia?*

¡A caballo regalado no se le mira el diente! Esa misma noche reuní a treinta amigos. ¡Un sol por cabeza! El ingeniero tiró su rollo. ¡Hablaban bonito! A maravilla explicó la causa de las enfermedades provocadas, según él, por animales invisibles, dizque microbios. Ya casi nos convencía cuando dice “y para que vean que no miento les mostraré una fotografía de esos microbios” y saca la fotografía de un animal horroroso de mil patas y cuernos. “este es el animal que malogra sus campos” la gente se mató de risa y se largó. Yo también me fui. Al día siguiente el ingeniero me increpó:

- ¿Qué pasó? ¿por qué se fueron?*
- Perdón ingeniero, pero la gente se fue porque usted está deschavetado.*
- ¿Cómo así?*
- Esos animales que usted mostró no existen, ingeniero. Si esos animales tan grandes vivieran aquí, ¿usted cree que nosotros ya no los habríamos visto?*

*El Abiego concluyó:*

*- Así son ellos, Fermín: miran cosas que nosotros no miramos y al revés. ¡Ése es tu caso!”*

Scorza relata esa la historia de Garabombo que aprovechando su condición de invisible frente al poder, trata de recuperar los títulos de su comunidad de Yanahuanca. Utiliza su invisibilidad para reivindicar a su comunidad. Para ello ha tenido que decodificar los códigos de la cultura hegemónica y utilizarla para hacer visible su propia palabra, su propia cultura, la de su comunidad. Aprende a leer los códigos de la cultura dominante en la cárcel, y al recuperar los títulos, al poder descifrarlos se da cuenta que puede recuperar las tierras y los derechos de Yanahuanca. Pero, ese poder hegemónico vigila y reprime, y finalmente Garabombo es castigado por ese poder. Por ello Dávalos enfatiza que, los movimientos indígenas “más allá de aprovechar su condición de invisibilidad, lo que tienen que hacer, es luchar por construir o ayudar a construir Estados Plurinacionales y Sociedades Interculturales, donde nunca más, nadie sea invisible.”<sup>10</sup>

Nos preguntamos entonces si es posible pensar en la acción cultural y popular de los movimientos indígenas ecuatorianos como forma de hacerse visibles ante la unicultura, la cultura dominante. Pero precisamente intentando descifrar algunas particularidades de los pueblos originarios, que posibilitan la acción política, que otros grupos subalternos no poseen. Es nuestro interés reflejar esta situación en el hecho histórico de la conformación de la auditoria del crédito público de Ecuador, conformada a partir de las sostenidas demandas del movimiento indígena, que desde hace tiempo vienen denunciando las políticas neoliberales.

## Lo subalterno y la acción política

Entendemos que lo popular implica politicidad. De esta manera nos centramos en el debate sobre lo subalterno, sobre lo que entendemos por lo subalterno cuando pensamos en cultura popular, al mirar hacia los movimientos indígenas, cuando el subalterno, el que no tenía voz ahora toma la palabra para luchar por sus derechos y genera, junto a la demanda de toda la sociedad civil, una decisión de gobierno.

Como categoría analítica iniciamos el análisis con la noción gramsciana de “subalterno” sin dejar de entender las limitaciones de este concepto, como una forma occidental de ver al otro, en nuestro caso, al mundo andino.

Gramsci entiende que los grupos subalternos “sufren siempre la iniciativa de los grupos dominantes, incluso cuando se rebelan y se levantan...incluso cuando parecen victoriosos, los grupos subalternos se encuentran en una situación de alarma defensiva.”<sup>11</sup> Sólo existen en relación a un otro. Lo “subalterno” designa profundas desigualdades y violencia (“también en el modo en que un sujeto subalterno identifica y reconoce al otro”<sup>12</sup>), puede significar tanto resistencia a la dominación como naturalización de esa opresión.

Los Subaltern Studies Groups toman la propuesta del indio R. Guha, donde la definición de subalterno como de “rango inferior” evidencia la desigualdad y la relación binaria que implica la existencia de un grupo sólo respecto a “otro” que es superior<sup>13</sup>

Esta conceptualización deviene de la teoría gramsciana, donde las clases subalternas son aquellas dominadas en una relación de poder basada en la hegemonía. “Si la alteridad es condición de posibilidad de toda identidad, en las clases subalternas esta condición se ve expresada por la violencia de lo no subalterno entendido como hegemónico”<sup>14</sup> Pareciera que estas definiciones ven lo subalterno como una condición poco transformable, descartando las posibilidades de acción política.

En otro sentido entonces podemos afirmar que la cultura popular nos remite e introduce el conflicto social en el territorio de la cultura, pero debemos reconocer, como sostiene Ford que “...el concepto burgués de la cultura... que hace de la cultura de una clase la única cultura...la civilización, un concepto de vertiente elitista...y reformista...represiva...y se otorga a las clases populares un rol pasivo o creador, carente de iniciativa histórica (...muchas veces es reducida a espontaneismo, un término a menudo utilizado con una gran carga de prejuicios derivados del evolucionismo y del positivismo) un rol vacío, alienado por el sistema.”

Recordemos que los Estados –Nación han sido la expresión política de un modelo de hegemonía que a partir de patrones identitarios, como la identidad nacional, entre otros, convergen hacia la homogeneización de identidades culturales.

De esta manera, coincidiendo con Mabel Moraña, y siguiendo con la significación del término “subalterno”, algunos estudios sobre el mundo andino “rescatan la existencia de sistemas culturales diferenciados que revela a la Nación como totalidad contradictoria y fragmentada, atravesada por formas comunicacionales, modos de producción económica y cultural y agendas políticas que contradicen la utopía liberal de la unificación nacionalista... la noción de hibridez pareció abrir para Latinoamérica un espacio alternativo descentrando el gusto, el valor y la pragmática burguesa y anunciando en la narrativa cultural del continente el protagonismo de un personaje colectivo largamente elaborado, desde todos los frentes culturales y políticos: la masa, el pueblo, la ciudadanía, el subalterno antes representado vicaria y parcialmente...” aquí introducimos entonces a los pueblos originarios que reaparecen como sujeto social, cultural y político, capaz de producir políticas públicas que contengan sus demandas, en el caso de Ecuador una auditoria integral de

la deuda externa, y más aún, instalar a un hombre aymara al frente del gobierno en el corazón de América: Bolivia. ¡Un indígena!, ¡un campesino sin tierras!, ¡un cocalero! Pareciera ser un re-emergir de la cultura y la sabiduría de los pueblos originarios quienes por su sostenida resistencia ahora tienen voz y se hacen escuchar poniendo en tela de juicio los pilares de la cultura occidental/occidentalizadora. Esta es la condición que posibilita la acción política de algunos pueblos originarios: la existencia, permanencia de conocimientos ancestrales, formas propias de ver y vivir el mundo. Y por tanto la capacidad de entramar lo propio con elementos de la cultura dominante para lograr volverse visibles.

En ambos países; Bolivia y Ecuador, con Constituciones nuevas y reformadas tras las sostenidas demandas de los pueblos originarios, se declaran la característica multinacional del Estado y la interculturalidad de sus sociedades.

Reiteramos los límites de pensar esta situación en cuanto al estudio de lo subalterno ya que implicaría un "...proceso de diseminación ideológica de una categoría englobante, esencializante y homogeneizadora..." descuidando la importancia de la acción política, lo que representaría, en palabras de Moraña "...más que el relato de las estrategias de resistencia de los dominados del Sur, la historia de la hegemonía representacional del Norte, en su nueva etapa de rearticulación postcolonial"<sup>17</sup>.

Además los trabajos del Latin American Subaltern Studies Grup han vinculado lo latino con la idea de una supuesta nación latinoamericana, lo que demuestra una perspectiva homogeneizadora que ignora la riqueza de la diversidad de nuestra América Latina.<sup>18</sup>

La noción de subalterno es limitada a esa lógica del pensamiento occidental. Por ello recurrimos al ecuatoriano Pablo Davalos quién propone construir al movimiento indígena como poseedor de conocimiento que se materializa en la acción política, desestimada por la noción de lo subalterno. En este sentido, la cultura y la construcción del saber presupone un entramado de relaciones políticas y de luchas de poder que atraviesan a toda la sociedad, siendo el caso de los pueblos indígenas más complejo aún "... porque su cosmovisión, sus nociones de sentido, sus criterios de validación, en una palabra, supuestamente, es diferente a aquella generada por la modernidad occidental. Los pueblos indígenas tienen conocimientos ancestrales, prácticas culturales e intelectuales que han sido subordinadas a los patrones de comprensión de la cultura occidental..."

Por ello es nuestra intención reflejar la recuperación de esas voces, muchas veces silenciadas, la de los pueblos originarios que comienzan a ser escuchados a través de la organización para la acción política, a pesar de las condiciones históricas de desigualdad.

Los estudios sobre lo subalterno han expresado las dificultades que tienen estos actores de imponer sus propias traducciones e interpretaciones de la realidad, y los transforma en actores en condiciones de inferioridad para disputar sentidos y valores en el marco de los conflictos sociales. Por ejemplo, Michel de Certeau cuestiona la existencia de la cultura popular por fuera del gesto que la suprime, mientras que Gayatri Pivak argumenta que si lo subalterno al hablar interpelara al poder, dejaría de ser subalterno.<sup>20</sup> En el caso que nos ocupa muchos derechos se han recuperado a partir de la reapropiación de la palabra, de la acción política y de la interpelación al poder, por parte de sectores que comparten la debilidad económica y social con otros grupos, pero no así la cultural, por que han sido capaces de entramar lo propio con algunos códigos de la cultura dominante, para otorgar sentido a la lucha social, cultural y política.

### **Tomar la palabra y concretarla**

Decía Paulo Freire: "... toda acción cultural es siempre una forma sistematizada y deliberada de acción que incide sobre la estructura social, en el sentido de mantenerla tal como esta, de verificar

en ella pequeños cambios o transformarla...la acción cultural-consciente o inconscientemente- o está al servicio de la dominación o lo está al servicio de la liberación de los hombres...”<sup>21</sup>

Los movimientos indígenas han decidido dejar de ser invisibles a partir de la recuperación del conocimiento ancestral y de la revalorización de su cultura.

La reapropiación de la palabra, a través del uso, por ejemplo de las nuevas tecnologías de la comunicación como Internet, recobra un valor importante en cuanto hace posible levantar la voz y hacerse visibles ante el mundo. Es la apropiación de los códigos occidentales para lograr objetivos, si se quiere, “contrahegemónicos”.

Es posible ilustrar esta idea también apelando a la novela de Garabombo, el invisible, allí Scorza, de manera pícaro, se vale, de la exageración del lenguaje de un personaje, también “subalterno” por ser feo, sucio, pobre y amigo de los indios: el Niño Remigio, este sabía escribir muy bien, aunque estaba realmente “deschavetado”. Estaba loco, pero no era ningún tonto, él se dedicaba a escribir notas y cartas donde hacía públicos los maltratos y la corrupción. En la novela este personaje está allí justamente para desconstruir el discurso elaborado del poder hegemónico:

*“Distinguísimo Capitán:*

*¿Por qué no está preso el Presidente de la Corte Suprema? Hay juicios en el Perú que duran cuatrocientos años. Hay comunidades que reclaman sus tierras hace un siglo. ¿Quién les hace caso? ¿Por qué no está preso el juez Montenegro? ¿Por qué no está detenida la justicia? Y sobre todo, ¿por qué no está preso usted? Si se la da de macho, métase preso. Usted sabe que es culpable. Y en cambio, yo sé que no soy culpable”<sup>22</sup>*

En este contexto entonces es interesante retomar a Paulo Freire, en el sentido de la palabra auténtica, en cuanto esta “...es aquella que al pronunciar, transforma” porque decir la palabra auténtica “no es privilegio de algunos hombres, sino derecho de todos”<sup>23</sup>

Sin embargo, ha existido en la historia latinoamericana una gran identificación entre el poder y los letrados, donde la “ciudad letrada” ha funcionado como mecanismo ideologizante para justificar y mantener ese poder hegemónico, que buscaba la conformación de estados nacionales.

En Ecuador, durante los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, se persiguió de forma trágica a los líderes indígenas que presionaban por la educación y el acceso al conocimiento. En aquella época, relata Dávalos, “...un dirigente indígena altamente representativo del movimiento indígena ecuatoriano, la indígena del pueblo Cayambi, Dolores Cacuango, una figura referencial...” comenzó su acción política para “...justamente posibilitar el acceso a la educación a los indígenas de las haciendas”.

Las clases dominantes comprendieron que el control del conocimiento posibilitaba el ejercicio del poder y por lo tanto la recuperación de los saberes de los pueblos originarios de América implicaría abrir caminos a los pueblos dominados en su lucha por la liberación. Explica Dávalos que “...era necesario, entonces, destruir toda posibilidad, todo resquicio de un saber diferente a aquel determinado desde las condiciones de poder.”<sup>25</sup> Esto significaba eliminar toda referencia cultural, y “todas las posibilidades ideológicas, todos los monumentos históricos, toda la memoria sagrada de los pueblos conquistados. De ahí la sistematicidad por destruir todo rastro cultural que posibilite un reconocimiento de esa memoria ancestral”

Freire explicaba que el opresor para conquistar, oprime no solo económicamente “sino culturalmente, robando al oprimido su palabra, su expresividad, su cultura”

Sin embargo, durante los últimos años, estamos asistiendo a la emergencia cultural y política de los pueblos originarios, a partir de su capacidad de movilización, de resistencia y acción política, lo que ha provocado fisuras en la noción occidental de la cultura.

### **Movimiento indígena y deuda externa**

La acción cultural que han llevado adelante los movimientos indígenas ecuatorianos puede ser explicada a través de la articulación de dos ejes elementales que se constituyen como estratégicos para la acción cultural y política: por un lado la noción de interculturalidad para desconstruir los contenidos del saber oficial que se plasma concretamente en la creación de la Universidad Indígena Intercultural, fundada en agosto de 2004, y, desde el segundo eje, se propone un cambio radical de la estructura del Estado desde la noción de la plurinacionalidad lo que afecta radicalmente la noción de Estado, sus instituciones y su sistema de representación política.<sup>28</sup> Este último eje se vio materializado en la nueva Constitución Política, dada en el año 2008. En su primer capítulo, donde se instituyen los principios fundamentales se establece que “Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”

La estructura y características particulares del movimiento indígena ecuatoriano se entienden a partir de la reclamación de las nociones de cultura e identidad cultural, dando lugar a un movimiento donde confluyen estructuras organizativas bien antiguas.

Nace así, a inicios de los años setenta, la organización indígena: “Ecuador Runacunapac Riccharimui”, Ecuarunari<sup>30</sup> (“El despertar del indio ecuatoriano”), organización que ha jugado un rol decisivo tanto en la demanda hacia el gobierno de Correa para la creación de la auditoría de la deuda externa, como también en el apoyo a la comisión que llevó adelante el trabajo.

Durante los años noventa Ecuarunari se hace sentir a partir de numerosas manifestaciones que reivindican la cultura y la identidad indígena. Relata Dávalos que al fin “La sociedad ecuatoriana visualiza a los “indios” a partir del levantamiento de mayo de 1990. Antes de este levantamiento indígena, los indios, como aquel personaje de Scorza, Garabombo, eran invisibles. A pesar de que siempre estuvieron allí, la ideología dominante hizo todo por ocultarlos, por invisibilizarlos. Su condición de transparencia les negaba el acceso de hecho y de derecho a la historia, al Estado, a la sociedad.”

En un comunicado conjunto con otras organizaciones indígenas, anterior a la creación de la auditoría, Ecuarunari hace público su mandato hacia el nuevo gobierno presidencial con el fin de demandar un proceso de reconstrucción de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural:

*“A 514 años de opresión y dominación, aquí estamos, no han podido eliminarnos. Hemos resistido a las políticas de invasión, asimilación, saqueo y desarticulación de nuestras organizaciones... Los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador somos herederos de las raíces culturales milenarias que nuestros padres y abuelos sembraron y cultivaron en estos territorios ancestrales... La historia de nuestro país ha propiciado que hoy convivamos diversos pueblos con sus respectivas culturas. Es así que indios, afroecuatorianos, mestizos, cholos, montubios, aspiramos a una convivencia fraterna mediante el respeto a nuestras culturas y a nuestros derechos, a sabiendas que en esto radica la más grande riqueza de nuestra Patria, sobre la cual deberemos erigir un nuevo proyecto político original...”*

Y además realiza su mandato en cuanto a la deuda externa:

*“Declaramos la ilegitimidad de la deuda puesto que ya ha sido pagada y demandamos una*

*auditoria integral y participativa de la misma, que establezca a los sectores beneficiados, los tenedores de papeles, los responsables del endeudamiento y la instaurar sanciones penales. Y exigimos al gobierno la declaratoria de nulidad de la deuda.*

*Nos oponemos a la implementación de políticas de nuevas formas de endeudamiento externo en beneficio de sectores oligárquicos y que perjudique al bienestar común de la mayoría de los ecuatorianos”.*

Luego de conocido el informe final de la Comisión de la Auditoría la Ecuarrunari apoya a la comisión y demanda la declaración de nulidad de tal deuda externa, ya que son hartamente probados los vicios legales de su gestación y la ilegitimidad de la misma:

*“...Respaldamos el informe de la Comisión de la Auditoría, hecha pública el día de 20 de noviembre... Respaldamos la decisión del Gobierno de no pagar la Deuda Externa, por ser ilegítima y corrupta. Por esto ha sido una lucha permanente desde hace 20 años del Movimiento Indígena y de los sectores sociales, que siempre denunciemos este atraco financiero Internacional...”*

### **Algunas reflexiones**

Desde la acción cultural y política los pueblos originarios, antes totalmente desplazados de la arena política, y ahora organizados en los movimientos indígenas, han conseguido posicionar en la agenda política del Estado nuevos temas y otros, no tan nuevos, que décadas antes sólo eran tratados en pequeñas esferas de decisión, como es el notable caso de la deuda externa, y de esa forma han logrado que toda la sociedad ecuatoriana visualice a los pueblos originarios como actor no solo social sino también político, y es así como a partir de esa visualización comienzan a prefigurarse cambios profundos.

Hemos intentado hasta aquí identificar algunas condiciones que posibilitaron al movimiento indígena ecuatoriano, a partir de la acción política y cultural, que sus demandas se conviertan en políticas de Estado, como es el caso de la auditoría de la deuda externa ecuatoriana: la capacidad de entamar los conocimientos ancestrales de los pueblos originarios con el acceso a códigos de la cultura dominante, y la capacidad de organizar un movimiento social que supere la mera crítica al orden de cosas instaurado e interpele al poder hegemónico.

De esta manera se impone la necesidad de afirmar la dificultad de analizar al movimiento indígena ecuatoriano, y al mundo andino en general, desde la noción de subalternidad, de la que escapa el elemento de la lucha política y social en el terreno de la cultura. Lo que nos permite poder pensar al movimiento indígena ecuatoriano es la categoría de interculturalidad en un proceso en el que se posibilita el acceso a los códigos de la dominación pero en el que también estos se desconstruyen, se interpelan y se les otorga un sentido propio, es ahí cuando el mundo andino deja de ser invisible, es ahí cuando realmente el hecho de tomar la palabra puede transformar y contribuir a una democracia más participativa.

### **Bibliografía**

- ALABARCES, Pablo y AÑÓN, Valeria “¿Popular(es) o subalterno(s)? De la retórica a la pregunta por el poder en Alabarces, P. y Rodríguez, María Graciela: Resistencias y mediaciones. Estudios sobre cultura popular, Buenos Aires, Paidós, 2008.
- COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO, Informe final, resumen ejecutivo. Noviembre 2008, Quito.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí. 2008.

- DÁVALOS, Pablo “Movimiento indígena ecuatoriano: Construcción política y epistémica”. En: Daniel Mato (coord.): Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2002.
- FORD, A. “Cultura dominante y cultura popular”, en Ford, A., Rivera, J.B. y Romano, E. Medios de comunicación y cultura popular, Buenos Aires, Legasa, 1985.
- FREIRE, Paulo “Pedagogía de los oprimidos” Siglo XXI editores, cuarta edición, Buenos Aires, 1984.
- MORAÑA, Mabel: “El boom del subalterno”, en Teorías sin disciplina. Edición de Santiago Castro-Gómez y Eduardo Mendieta. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- ROSSI, Adriana “¿Adiós a la base de Manta? Le monde Diplomatique edición Cono Sur, junio 2008.
- SCORZA, Manuel “Garabombo el invisible” Obras completas. Volumen 3. Ed. Siglo XXI, Madrid 1972.

### **En la Web**

- Sitio de “Ecuador Runacunapac Riccharimui”, [www.ecuarunari.org/es](http://www.ecuarunari.org/es)
- Biblioteca virtual sobre Gramsci, [www.gramsci.org.ar](http://www.gramsci.org.ar)
- Revista digital “Mariátegui”, [www.nodo50.org/mariategui](http://www.nodo50.org/mariategui)
- Sitio del “Observatorio Latinoamericano de Geopolítica”, [www.geopolitica.ws](http://www.geopolitica.ws)



# **Deliberation, Gender and Inequalities in Speech Participation**

**Christopher Karpowitz, Brigham Young University**  
**Tali Mendelberg, Princeton University**  
**Steve Howell, Kutztown University**

For some time now, normative theorists have urged more citizen deliberation (Barber 1984; Bohman 1997; Chambers 1996, 2003; Fishkin 1995; Gutmann and Thompson 1996, 2004; Habermas 1989, 1996; Macedo 1999). One of the key dimensions of desirable deliberation as articulated by many theorists is equality of participation. Gutmann and Thompson state, for example, that deliberation rightly constructed will “diminish the discriminatory effects of class, race, and gender inequalities” (2004, p. 48, 50). In the article that in many ways sparked the deliberative turn in political theory, Joshua Cohen writes that in ideal deliberation the “existing distribution of power and resources does not shape [deliberators’] chances to contribute to deliberation, nor does that distribution play an authoritative role in their deliberation” (p. 74). Such commitment to equality of participation across traditional lines of demarcation has been a hallmark of deliberative theory.

One of the main worries about implementing deliberation is that it will not achieve this equality. Instead, deliberation may create difficulties for groups that are disadvantaged in terms of status or power, specifically through the mechanism of voice (Young 1996; 2001; Sanders 1997; Fraser 1992; Williams 2000). Pragmatically, the task for those who structure actual deliberation is to minimize the deleterious effects of class, race, or gender inequalities on discussion.

Our goal is to explore the extent to which such inequalities exist in deliberating groups while also assessing the group-level conditions that might exacerbate or mitigate them. In this article, we focus in particular upon the amount of talk as a measure of participation during deliberation. Analysis of the dynamics of group discussion is rare; we are not aware of any quantitative studies of citizen deliberation that take as their primary dependent variable the verbal communicative behavior of deliberators (see Cramer Walsh 2007 and Rosenberg 2007 for qualitative analyses). Yet, as the theorists cited above argue, and as Mansbridge (1983) has underscored, speech is a crucial type of political act in a democracy, and all the more so in deliberative settings. In order to characterize the extent and conditions that give rise to inequality in deliberation, we need to examine the volume of voice and the patterns of silence.

We examine speech as a form of symbolic political or civic participation that may reflect and contribute to the sense of political efficacy and the broad civic capacity of a disadvantaged social group. We therefore study floor time and speaking turns as well as their effects on deliberators’ sense of efficacy (Kathlene 1994). We will not examine whether speaking increases the chances that the group implements the speaker’s preferences. That is a worthy question, but one that requires full treatment and therefore lies beyond the scope of this paper. Rather, our study addresses the rationales offered by advocates of deliberation and the critics’ concerns, both of which are less concerned with whose preferences are implemented than with deliberation’s potential to enlarge or undermine democratic competence and republican capacities (Pateman 1970). This also follows the lead of studies of women’s voting and political participation such as Burns et al (2001), which treat political participation in similar terms -- as a civic act that reflects and affects a subordinate group’s political status in society. Therefore, we treat speech as a type of civic act and ask how social inequalities affect the level of speech participation and how these inequalities might be remedied.

Using an experimental design we test several hypotheses about the effects of group-level conditions on verbal participation by men and women in a large number of small face-to-face

groups.<sup>1</sup> Since we are interested in conditions that increase or decrease equality, we vary the

<sup>1</sup> A significant number of citizens today actually participate in face-to-face deliberative settings in dialogue groups or as part of state or local decision-making procedures (Jacobs, Cook, and Delli Carpini 2009; Fung 2007; Gastil 2000;

extent to which women are in a numerical minority and the group's decision rule. Numerical minority status may exacerbate women's quiescence, but a unanimous decision rule may help women to overcome this disadvantage.

### *Literature Review Group Gender Composition<sup>2</sup>*

Why and how might the number of women shape the level of gender equality in participation?<sup>3</sup> One prominent explanation, which we will call the "Gender Role" hypothesis, is that in groups where women discuss politics with men, women tend to defer to the assumed expertise and displayed confidence of men. This argument begins with "expectation states" theory, which asserts that men are seen as more competent in tasks viewed as masculine -- those involving agency and instrumentality (Ridgeway 1982). Men tend to be perceived as more competent and to enjoy a higher status than women in discussions of what are perceived to be masculine subjects (Ridgeway and Smith Lovin 1999). Politics has long been viewed as a "man's game" (Burns et al. 2001). As a result, women may defer to men when interacting with them in mixed-gender groups, but this deference may evaporate when men are absent, in all-female groups (Ridgeway 1982; Aries 1998).

Consistent with this "gender role" hypothesis, there is evidence that women tend to exercise less influence than men in political or legal discussions (Eagly 1987; Giles et al. 1987; Huckfeldt and Sprague 1995, chapter 10). Jury studies indicate that members of high-status groups (such as men) speak more frequently, are (incorrectly) often assumed to possess more accurate information, and feel less alienated during discussion (Bowers et al. 2001; Hastie et al. 1983; Strodbeck et al. 1957). In addition, men tend to be over-confident about their abilities in tasks that are not coded as feminine, and this over-confidence increases their level of participation in such tasks (Croson and Gneezy 2009). Johnson and Schulman (1989) found support for this gender role theory and also provide

evidence for the hypothesis that gender composition enhances the effects of gender role. They conducted a study of influence ratings of participants in group discussions by fellow participants. They found that while both men and women are rated lower when they are in a numerical minority vs. a majority, women incur a greater disadvantage.<sup>4</sup> Therefore, we might expect that in mixed-gender discussions of public matters, men will speak more than women and report feeling more influential than women do. This gender gap might grow in groups where women are a minority, and attenuate in groups with more women where there are fewer active, confident participants to which the women

---

Ryfe 2005; Cramer Walsh 2007; Merelman et al. 1998; Macedo et al. 2005).

2 Individual-level differences across genders are often small and inconsistent in comparison to large variances within gender (Sapiro 2003; Aries 1998). However, these differences can become large and consequential when amplified by group forces (Sapiro 2003).

3 Scholarship on group composition consistently affirms the notion that gender composition shapes group and individual decisions (Aries 1996; Johnson and Schulman 1989; see Karpowitz and Mendelberg 2007 for a review). For example, gender composition affects judicial outcomes even if individual gender does not affect preferences, and even after controlling on ideology and other factors. Massie, Johnson, and Gubala (2002) find, for example, that judicial panels with at least one woman are more likely to take pro-plaintiff positions in criminal procedure and civil rights cases. Farhang and Wawro's (2004) study of employment discrimination cases found that panels including women were more likely to take pro-plaintiff positions. Peresie (2005) finds that in sex discrimination and sexual harassment cases, the more women on the panel, the more likely the panel is to find in favor of the plaintiff, even after controlling for ideology and a variety of other factors. Similarly, Mendelberg (2008) finds that the gender composition of mock juries affects jurors' attitudes, even after controlling for individual gender and other characteristics. These effects extend beyond the legal context (Aries 1976; Karpowitz et al 2008; Smith-Lovin and Brody 1989). It is possible that gender composition effects weaken without a group decision (Farrar et al 200X, footnote 7)

4 They estimated the effects of randomly assigned gender compositions (ranging from 0 to 4 women) on participant ratings of other members' leadership following the group discussion. Among those rated as high in leadership, ratings of leadership decreased more for women than they did for men as the proportion of women or men declined, respectively. While high-leadership men as well as women are negatively affected by a decrease in their same gender proportions, the effects on ratings of men are of smaller magnitude, apply in more limited compositions (only when the man is the single male), and still leave men in a better position than high-leadership women in token groups and in gender-balanced groups.

would defer (Smith-Lovin and Brody 1989; Aries 1998; Johnson 1994; Piliavin and Martin 1978).

Women may speak less in discussions involving many men than in discussion with many women for an additional reason -- there may be gendered norms of interaction that vary with the gender composition of the setting. We will call this the "Gendered Interaction" hypothesis. In settings with many men, the interaction tends to take on more stereotypically masculine characteristics of individual assertion, agency, competition and dominance, and in settings with many women, people tend to interact in a more stereotypically feminine style that emphasizes cooperation, intimacy and the inclusion of all participants (see Mendelberg and Karpowitz 2007 for a literature review). Men tend to adopt a more assertive, even aggressive, or less intimate style of speech in settings where they are predominant (Aries 1976; Smith Lovin and Brody 1989). Conversely, levels of self-disclosure during group discussion increase as the number of women in the group increases (Dindia and Allen 1992). A similar pattern emerges with dominance behavior (Aries 1976; Ellis 1982; McCarrick, Manderscheid and Silbergeld 1981; Miller 1985).<sup>5</sup> This gendered interaction hypothesis receives support in studies of political settings -- for example, from Kathlene's (1994) study of the Colorado state legislature. She found that predominantly male committees use a competitive, aggressive communication style involving behaviors such as hostile interruptions, and that this speaking behavior inhibits women's participation more than it does men's. Similar to the gender role hypothesis, then, this gendered interaction hypothesis predicts that women will participate less than men when they are in predominantly male groups and increase their participation as the number of women increases.

The gender role and gendered interaction hypotheses also make a specific prediction about the effects of highly imbalanced gender compositions. As implied by the above discussion, men may out-participate women to the greatest extent in groups composed of only one woman (female "token" groups, in the terminology of this literature). But furthermore, women will be especially disadvantaged when they are the lone members of their group relative to men who are the lone members of their group. That is, token women will participate less than token men.

Contradicting this token hypothesis, Kanter argued that numerical minority status, and especially small minority status, may affect men and women similarly because it affects the salience of the individual's gender. We call this the "Equal Disadvantage" hypothesis. For example, when women are very few in number, the fact that they are women becomes more salient to group members and to themselves (Kanter 1977a; 1977b; 1977c). This increased salience then leads to "role entrapment" in which the women are seen as representative of all women and are viewed as stereotypical females. Kanter argued that men and women would both suffer from role entrapment as a result of their numerical token status. We might thus predict that token women (and token men) will talk less than the men (women) in their own group and less than women (men) in other groups.

However, this same logic can lead to a different conclusion -- and to the "Rooster" hypothesis. Contrary to Kanter's argument, the increased salience of gender from numerical minority status could advantage men while it disadvantages women. The rooster hypothesis agrees with the prediction from gender role and gendered interaction theories that female tokens are more disadvantaged than male tokens, but goes a step further and argues that male tokens derive benefits both relative to the women in their group and to men in other groups. The rooster hypothesis receives support from studies finding that while female tokens in male occupations are disadvantaged, male tokens in female occupations are advantaged (Folger and Merrill 1985). Strong, though contingent, support for this proposition comes from the Johnson and Schulman study (1989). Among people who score low in leadership, males actually did better during discussion, and their advantage over women increased, as the proportion of men decreased. These men get an incremental boost with each man who drops away from the group, with the biggest boost accruing where the males are fewest. The

---

<sup>5</sup> Girls' play groups tend to avoid conflict within the group and to reach agreement more than boys' groups do (Mac-coby 1998; Miller, Danaher and Forbes 1986).

ratings of equally low-performing women were not affected by gender composition.<sup>6</sup> It seems, then, that contrary to Kanter's hypothesis, minority status can advantage men relative to women in their groups, to men in other groups, and to minority status women in other groups.

The final hypothesis argues that men may be more negatively affected by numerical minority status than women are because they are less familiar with it. According to this "violated entitlement" hypothesis, when men are in a minority, particularly a small minority, their expectation that they be more influential than women is violated and their sense of confidence may lessen. Women, on the other hand, may be used to being less influential than men and as a result of this low expectation may not be as affected by their "token" status. This prediction comes from scholarship on work teams, which finds that high status individuals experience their numerical token status as much more negative than do low status members (Chatman and O'Reilly 2004; van Knippenberg and Schippers 2007). We might therefore hypothesize that men will find their "token" status unusual and negative and speak less in such a setting relative to the women in their group, to men in other groups, and to token women.

In sum, we test predictions from five hypotheses about the effects of gender composition on men's versus women's verbal participation during deliberation. Two of the hypotheses, "gender role" and "gendered interaction", generate identical predictions: 1) that when there are few women, women participate less than a) men in their group and b) all-female groups; 2) when there are many women, women participate equally with a) men in their group and b) all-female groups; 3) female tokens are more disadvantaged than male tokens -- that is, the negative gap between token females and the men in their group is bigger than the negative gap between token males and the women in their group. The "rooster" hypothesis predicts that token men will talk more than 1) women in their group and 2) men do in other groups. The "equal disadvantage" hypothesis predicts that token males and token females will be equally disadvantaged. The "violated entitlement" hypothesis predicts that token men talk 1) less than the women in their group and 2) less than men do in other groups, and 3) that these gaps are bigger than the equivalent gaps for female tokens.

### *Institutional Context and Decision Rule*

While scholarship in sociology and psychology provides some predictions about the effects of gender minority status, it does not attend much to the interaction of gender status and decision rule. The contribution of political science to this area comes from the notion that institutions and their rules and procedures matter (Mansbridge 1983).

Previous work suggests that a unanimous decision rule can create group norms that enhance consensus. In line with this expectation, a seminal study of mock juries reports that people told to decide with unanimous rule were more likely to shift their views during discussion than people assigned to majority rule juries (Hastie et al. 1983). Unanimous rule can increase a sense that the decision was legitimate and appropriate (Kameda 1991; Kaplan and Miller 1987; Nemeth 1977). Group consensus generated through talk can also lead to increased cooperative behavior (Bouas and Komorita 1996). Given these findings (see Mendelberg 2002 for more detail), we might hypothesize that unanimous decision rule leads to consensus-oriented norms that protect numerical minorities and give each member more say. It might, therefore, produce more equal participation in discussion. Such norms may reduce gender inequality in speaking behavior.

However, the literature also offers the opposite view. Consensus pressures can silence participants and are not always conducive to airing deep conflicts (Mansbridge 1983; Karpowitz and Mansbridge 2005). It is not clear whether unanimous or majority rule encourages the airing of different perspectives more effectively. Falk and Falk (1981) find that majority decision rule may counteract inequities of influence more effectively than unanimous rule. The unanimity requirement sometimes leads to increased rejection of minority views (Davis, Bray and Holt 1977; Davis, Kameda, Parks, Stasson and Zimmerman 1989; Davis, Stasson, Ono and Zimmerman 1988; Miller et al. 1987; Penrod and Hastie 1980). We might, therefore, expect that unanimous rule will not protect numerical

6 6 Men did better than women in all compositions except in homogenous groups.

minorities and might cause less equal talk.

We test these two contradictory hypotheses about decision rule against each other and add the interaction of their effect with the effects of gender composition. If unanimous rule creates consensus norms that aid numerical minorities, then unanimous rule may help women in the minority to overcome the disadvantage they may experience in predominantly male groups. If unanimous rule hurts numerical minorities and majority rule helps them, then we should see that majority rule erases the disadvantage that women experience in predominantly male groups. Regardless of the direction of effects, we propose that the effects of gender composition are contingent on the institutional rules under which groups operate.

Our final step will be to show why speech behavior matters. As we noted in the introduction, this study addresses the literature on deliberation, which is interested in people's participation in deliberation not as a means to win but as a means of enhancing civic capacities and orientations. Therefore we will test the notion that a person's level of participation in deliberation enhances their sense of efficacy (see Gastil XX).

### *Data and Methods*

The experiment followed the basic procedure of a study by Frohlich and colleagues (Frohlich, Oppenheimer, and Eavey 1987; Frohlich and Oppenheimer 1990; 1992). In their experiment participants were told that they would be doing tasks to earn money; that the money they actually receive would be based on a group decision about redistribution, with the decision based on either unanimous or majority rule (with a control condition that lacked deliberation and group decision); but that prior to group deliberation, they would not be told the nature of the work they would be doing. This was meant to simulate the Rawlsian veil of ignorance designed to prompt people to consider principles of justice. In addition the investigators instructed participants to make a decision that would not only apply concretely and immediately to themselves and their group, but also would be applied hypothetically to society at large, in order to generalize beyond the lab situation to the decisions people make about redistribution in politics.

We replicate and extend this procedure since it allows us to test the effects of assigned decision rule and gender composition on deliberation. The procedure allows us to analyze meaningful discussion about a topic of clear relevance to politics rather than the stylized brief exchanges about artificial rewards more typical in lab studies (Myers 200X).

We designed the study to meet the following requirements: 1) generate a sufficient number of groups in various gender compositions to create adequate variance in the independent variable;<sup>7</sup> 2) test for the predicted interactive effects of gender composition with decision rule, 3) use random assignment to create exogenous gender composition and decision rule variables so as to gauge their unbiased effects, 4) measure the level of verbal participation of individuals, 5) match individual speech with individual's attitudes about participation to test the effects of men's and women's speech on subsequent efficacy.<sup>8</sup> We are not aware of another study in political science that has included any of these features; we do so here because they are each central for the theory we address.

We use a 6 X 2 between subjects experimental design. We randomly assigned individuals to one of 6 gender compositions (that is, to a group that ranged from 0 to 5 women) and one of two

---

7 Randomly assigning individuals to a group without stratifying by gender composition likely generates a balanced gender mix in most groups which may produce insufficient variance in gender composition.

8 Each individual was recorded on a separate track, along with a master track that included all participants. A software application (Verbal Behavior Analysis Software v1.3) was created to analyze the individual and group speech behavior (the software is publicly available for research purposes at [www.steverhowell.com](http://www.steverhowell.com)). A technical appendix is available at <http://www.princeton.edu/~talim/The%20Deliberative%20Justice%20Project%20-%20Methodological%20Appendices.pdf>.

decision rule conditions consisting of unanimous rule or majority rule.<sup>9</sup> Scheduling was random so that all participants had an equal chance of assignment to the twelve group types.<sup>10</sup> Randomization checks and propensity score analyses find that individuals were assigned by a random process and groups are equivalent on relevant covariates.<sup>11</sup>

In what follows, we report findings for 490 individuals in 98 groups – 48 in the majority condition and 50 in the unanimous condition.<sup>12</sup> Each of the 12 experimental conditions typically includes eight or nine groups (40-45 individuals).<sup>13</sup> Table 1 presents a detailed view of the number of groups and individuals in each experimental condition examined here.

Table 1 about here

Between August 2007 and February of 2009, students and community members were recruited, randomly assigned to groups of five individuals, and brought together for two hours. After participants filled out a pre-treatment questionnaire, we instructed participants to conduct a “full and open discussion” and to choose the “most just” principle of redistribution. The only requirement was that they deliberate for at least five minutes; on average, the groups we analyze in the present paper spent just over 25 minutes (standard deviation=11) in discussion.<sup>14</sup> All instructions for deliberation and voting were exactly the same across conditions: the only difference was whether the group has to use unanimity or a bare majority to make a binding collective decision. After deliberation, participants performed several rounds of work -- a spelling correction task -- and earned money according to their performance and their chosen distribution scheme. At the end they responded to a series of questions on attitudes and beliefs and had an opportunity to ask questions about the purposes of the experiment as well as receive additional debriefing.<sup>15</sup>

The experiment was conducted at two different sites – a small town on the Atlantic coast and a medium-sized city in the Mountain West. In all analyses, we control on site since subjects are assigned randomly within but not across sites. (We also employ cluster robust standard errors to account for the fact that errors are correlated within deliberating groups.) As is common in controlled experiments of this kind, our goal was not a nationally representative sample but one with reasonable variance, and the sample did in fact vary in relevant variables such as SES and political characteristics (see online appendix).<sup>16</sup>

## *Results*

**We begin with the extent to which the conversation is equally divided across the various group members. We divide the number of seconds each individual spoke by the total number of seconds**

9 Or to a control condition of no deliberation (excluded from this paper), for purposes other than speech analysis.

10 Gender composition was randomly assigned to a day and subjects who attended on that day were assigned to that day's randomly assigned composition. Randomization of decision rule was achieved by the roll of dice prior to the arrival of participants on the day of each experimental session. Additional information about the research design of the experiment is available at <http://www.princeton.edu/~talim/The%20Deliberative%20Justice%20Project%20-%20Methodological%20Appendices.pdf>.

11 Demographic characteristics such as education, income, age, partisanship, and student status had no significant relationship with the group's gender composition and decision rule, according to traditional tests and to propensity score analyses. We performed three tests on each set of propensity scores: a two-sample t-test, a Wilcoxon-Mann-Whitney test and a Kolmogorov-Smirnov test, and they all yielded null results. Full details are available from the authors.

12 Technical problems with the recording occurred in a small number of groups and they are omitted from these counts.

13 The 3-female/2-male majority decision-rule condition includes only 7 groups (35 individuals).

14 The range is between 7 and 60 minutes. The vast majority of groups deliberated 15-35 minutes. Participants agreed by unanimous vote to end deliberation. Voting occurred by secret ballot.

15 See Karpowitz, Mendelberg, and Argyle 2008 for the effects on other outcomes.

16 Based on our reading of relevant literatures, we expected that individual race and group racial composition would introduce powerful covariates and interactions with our explanatory variables; since we would require a much larger number of groups to control on these, we ran the study only on white subjects. A study on racial composition is in progress. In addition, convenience recruitment generated disproportionate younger ages.

when any group member was speaking. One virtue of this measure is that it controls for differences in the total talk time of a group so that the measure is not skewed by groups that happened to have long or short discussion times. We label this variable Percent Talk. Theoretically, the measure ranges between 0 (the individual did not speak at all) and 1 (the individual was the only speaker). In the groups we analyze here, the measure ranges between .019 and .647, with a mean of .20 (st. dev.=.10).

The key question for us is, under what circumstances is deliberation characterized by more or less gender equality of voice?<sup>17</sup> Figures 1a and 1b present the average predicted Percent Talk for men and women under the various experimental conditions. The important point of comparison in this figure is the 20 percent line of equal participation, which is indicated by the dashed line. In discussions with perfect equality of participation, each participant in a group of five deliberators would contribute 20 percent of the total discussion.<sup>18</sup> Stars in the figure denote statistically significant differences from that line of equality. The predicted values are generated from an OLS regression that controls for differences across experimental sites and includes a variable for female, for the unanimous decision rule, and an interaction between female and unanimous decision rule. The regression was run separately for each gender composition, which allows us to capture possible non-linearities in the effects of gender composition. When we compare across gender composition conditions we pool the data and compute Wald tests.<sup>19</sup> (See the Appendix for the details of regression models from which values are predicted.) Other models, including basic differences of means tests as well as random effects models that allow each group to have its own intercept with random effects for each group, produce almost exactly the same results. All regressions use cluster robust standard errors.

Figures 1a and 1b about here

Figure 1a shows that in groups that decide by unanimous decision rule, equality occurs when women are in the minority, but significant inequality of speaking behavior emerges when men are in the minority. In groups with four women, each woman holds the floor, on average, for approximately 17.8 percent of the conversation, significantly less than the 20 percent standard of equality ( $p=.05$ ). The average man accounts for nearly 29 percent of the conversation – again, much more than the line of equal participation ( $p=.06$ ).<sup>20</sup> These results imply that in a 30-minute conversation between four women and one man, the average man would speak for almost 9 minutes, while the remaining four women would average just under 5.5 minutes of talk time each.<sup>21</sup> Men almost double the talk time of the average woman in these groups. Similarly, in three-female groups, on average women account for about 16.5 percent of the conversation – significantly less than the 20 percent line of equality ( $p=.05$ ) – while men take up much more than their fair share ( $p=.04$ ). Despite the fact that women form the majority in the group, they collectively take up less than half of the speaking time of the group's deliberation. In unanimous groups, then, the greater the number of women in the group, the lower the percentage of the conversation comprised by the average woman. This “more women, less talk” finding is precisely the opposite of the gender role and gendered interaction hypotheses.

Figure 1b shows that the pattern is flipped under majority decision rule. Women in the minority

---

17 On average, men take up 22 percent and women 18 percent of their group's conversations ( $p=0.00$ ). But as we discuss, this overall average does not mean much given the differences across conditions.

18 In gender homogenous groups, then, perfect gender equality of talk will always be present by definition because the group's total talk time is divided across 5 group members of the same gender.

19 Coefficients and standard errors are identical whether we fit separate models or nest the model for each condition in a larger, combined model. The two approaches are algebraically and empirically equivalent.

20 In a two-tailed test, this difference falls just short of the 95 percent confidence level, but the difference is strongly significant ( $p=.028$ ) in a one-tailed test. If we use different functional forms to estimate the relationship, such as random-effects models with robust standard errors and group clustering, the difference is also statistically significant in two-tailed tests ( $p=.049$ ).

21 This pattern is not the result of outliers skewing the averages. If we use median Percent Talk, the difference between males and females is more than 10 percentage points.

hold the floor for much lower percentages of the group's total conversation compared both to the men in their groups and to the 20 percent standard of equality. For example, women who were the token female in their group spoke for an average of just under 12 percent of the group's conversation. In a 30-minute deliberation, these women speak for just over 3.5 minutes. Men in these groups average more than 22.1 percent of the conversation each (or over 6.6 minutes in a hypothetical 30-minute deliberation). . It is only when women outnumber men 4-1 that women approach the 20 percent line of equality. In majority rule groups, then, we have partial evidence for the gender role hypothesis, but only when women are a supermajority. When women are a bare majority, they are still significantly disadvantaged, speaking far less than their equal share of the conversation.

Figure 2 about here

To show more clearly how gender composition interacts with decision rule to affect differences in the behavior of men and women, we present Figure 2, which displays the gender gap in each mixed-gender experimental condition. Each point represents the difference between men and women in a given gender composition and decision rule. Stars indicate gender gaps that are significantly different from 0. Carrots are significant differences across rule (or in other words, whether the difference in differences is statistically significant).<sup>22</sup>

In the unanimous condition there is no male advantage in groups with 1 or 2 women. But the male advantage is large and statistically significant in groups where men are the minority. The gender gap in groups with 1 or 2 females is not significantly different zero, while the gender gap in groups with 3 or 4 females is significantly greater than zero. In the majority condition, the pattern is the opposite -- men out-participate women in every composition except when women are a super majority. Even when males are outnumbered 3-2, the predicted participation of men exceeds that of women by more than 10 percentage points ( $p=0.08$ ). Only when males are outnumbered 4-1 is the difference in speaking behavior statistically indistinguishable from zero.

Taken together, Figures 1a, 1b, and 2 highlight the interaction of the decision rule and the group gender composition. For both genders, the unanimous rule empowers gender minorities, though men who find themselves in the minority use the power offered by the decision rule to go beyond gender parity and speak much more than the average woman, while women who comprise a small minority simply achieve something closer to gender equality. Put differently, in unanimous groups, the gender gap within the group increases when women are in the majority, and females are better off, relative to men, when they are in the minority. In majority rule groups, on the other hand, women are best off when they form a supermajority. In every other mixed gender condition, the verbal participation of women is significantly less than that of men.

Figure 2 also shows that decision rule creates significantly different gender gaps in the token male and token female gender compositions. That is, the difference in differences between unanimous and majority rule is significant for groups with token males or token females. The male advantage in the token female groups is much greater under majority rule than under unanimous rule, while the male advantage in token male groups is much greater under unanimous than majority rule. We find no support for the rooster hypothesis. In the unanimous condition, token males do not experience a dramatically greater advantage over women in their group than men do in groups with 2 males ( $\text{diff}=2.0$ ,  $p=.78$ ). Similarly, in groups deciding by majority rule, male advantage over women in their group is greater when men are not tokens. The violated entitlement hypothesis is also disconfirmed because the gender gap never reverses – it simply recedes to zero.

Figure 3 about here

Figure 3 provides further tests of the token status hypotheses by showing how token men or

---

<sup>22</sup> Statistical significance for the difference in differences across decision rules is generated from the interaction terms in Table A1 in the appendix.



women differ within each decision rule. The equal disadvantage hypothesis holds that males and females are similarly disadvantaged by being tokens. But Figure 3 shows that is not the case: the verbal participation of token men always exceeds that of token women. (The dependent variable in the figure is Percent Talk, but the results are nearly identical if we use our measure of speaking turns.) The difference is significant at the 90 percent confidence level in the unanimous condition, but in the majority condition it falls just short of statistical significance.<sup>23</sup> Still, the overall results support the gender role and gendered interaction hypotheses, which predict that minority females will do worse than minority males, much more than the equal disadvantage hypothesis.

Again, the interaction with decision rule matters because token females appear to do better with unanimous rule than they do with majority rule. The difference in the verbal participation of token women across conditions is 6.49 percentage points, which is significant at the 90 percent confidence level. Further, token females in the unanimous condition do about as well as token males in the majority condition.<sup>24</sup> Unanimous rule protects female minorities relative to majority rule.

But the advantage of the unanimous condition for token females comes at the cost of what it does to female majorities. Token males in the unanimous condition take up a greater percentage of the conversation than token females in unanimous groups (difference=10.6) and a greater portion of the conversation than token males in majority groups (difference=10.9). Both differences are significant at the 90 percent confidence level. Hence, the unanimous rule creates equality for token females but exacerbates inequality for token males. In fact, the greatest gender inequality between tokens occurs in the unanimous condition.

A similar story can be told with respect to Percent Speaking Turns, a measure of relative frequency of comments within the deliberating group.<sup>25</sup> With respect to this measure, we again find gender equality in unanimous groups with small numbers of females and male advantage when women become the majority (see Appendix for details). In the majority rule groups, on the other hand, equality of speaking behavior emerges only when women heavily outnumber men.<sup>26</sup>

The final measure we employ is the total time each participant held the floor.<sup>27</sup> Talk Time is related to the Percent Talk measure (and was used to help construct that measure) but is also conceptually distinct. Talk Time has to do with the ability of an individual to fully articulate his or her thoughts, to voice his or her opinions in a more complete and whole way. In this sense it measures the level of individual self-expression. Moreover, the Percent Talk and Percent Speaking Turns measures do not clearly tell us whether men or women change their verbal behavior across conditions, since an individual's percentage inherently depends on others' behavior. One's Talk Time, by contrast, is much less dependent on the talk time of others. Talk Time also allows us to include comparisons with gender homogenous groups. The mean level of Talk Time for all individuals is 6.5 minutes (st.

23 In a similar analysis of the Percent Speaking Turns variable, the differences are significant in both the unanimous and majority conditions.

24 The p value of the difference between token females in the unanimous condition and token males in the majority condition is 0.498.

25 This individual-level measure is simply a count of the number of times each participant took a speaking turn, divided by the total number of speaking turns in the group. Like the Percent Talk measure, therefore, this measure adjusts for differences in the overall talk behavior across groups. The Percent Talk and Percent Speaking Turns measures are correlated, but far from perfectly.  $r = .54$ .

26 The most significant difference between Percent Talk and Percent Speaking Turns occurs with respect to 2-female/3-male groups in the majority condition. The Percent Talk measure showed that men in such groups tended to take up significantly more of the conversation than women. The analysis of Percent Speaking Turns finds no significant differences between men and women in such groups with respect to the average number of speaking turns. This difference can be explained by the average length of comments made by males in this condition. The average duration of each male comment was approximately 1.3 seconds longer than the average duration of female comments ( $p=0.06$ ). These patterns show, then, that inequality of speaking behavior can emerge despite equal speaking turns, since one gender can hold the floor longer during its speaking turns.

27 Individual-level measures of talk time include both individual- and group-level variation. In this sense, the Percent Talk measure may be somewhat preferable for comparison across conditions, as it purges those group-level differences in total talk time.

dev. = 5.6), and ranges from a minimum of 16.25 seconds to a maximum of more than 30 minutes.<sup>28</sup> Figures 4a and 4b about here

Figures 4a and 4b show predicted Talk Time in each experimental condition.<sup>29</sup> Figures 4a and 4b show that the point estimates are highest for individuals who are surrounded by others of their own gender. In no gender compositions are the talk time point estimates significantly higher than those in the gender homogenous groups. While the gender role and gendered interaction hypotheses predict this finding for women, they do not generate strong predictions for men; nevertheless, we find that the pattern holds for both men and women, and across both the unanimous and majority decision rules. In addition, there is no significant difference in the talk times of men and women in all-male or all-female groups. Gender-segregated groups are, it appears, most conducive to gender equality of talk time no matter what the decision rule.

Given this finding, we use the maximal standard set by homogenous groups as a comparison point for talk in mixed-gender groups. Stars in the figure indicate a significant difference from the estimate for the gender homogenous group, and carrots indicate significant differences between talk times of men and women within each gender composition condition.<sup>30</sup> Figure 4a shows that in groups deciding by unanimous rule, male behavior stays relatively constant: there are no significant differences between the verbal participation of men in homogenous groups and male participation in the various mixed gender conditions.<sup>31</sup> Talk times for women in groups with three or four females do, however, drop off significantly from the standard set by women in all-female groups (by 3.6 to 5.5 minutes,  $p=0.00$  and  $p=0.01$ , respectively). This finding sheds light on the mechanism for the inequality we found in our earlier analysis. While the gendered interaction hypothesis might lead us to expect that male advantage comes from an increase in male talk, we see here instead that it comes about because women become more quiescent when they comprise the majority. Women, not men, are the ones reacting to gender composition in these mixed gender groups.

Once again, however, as the rule-composition interactional hypothesis predicts, the pattern is very different for groups deciding by majority rule. As Figure 4b shows, total talk times for men fall off (between 6 and 7 minutes less than the standard of gender homogenous groups) – when men find themselves in the minority ( $p=0.00$  for the difference between all-male groups and groups with 2 males and  $p=0.01$  for the difference between groups with token males). Female talk times also differ significantly from the all-female standard in several of the mixed-gender conditions.<sup>32</sup> In every condition except the 4-female groups, we also find significant differences between the verbal behavior of men and women, with such differences disadvantaging women. Taken together, the findings in Figures 4a and 4b seem to confirm the benefits of the unanimous decision rule and long-standing worries about majority rule. Unanimity protects minority women in ways that the majority decision rule does not. In other words, minority women are disadvantaged when the decision rule allows them to be. In addition, women do not reach equality under majority rule until they reach a supermajority.

While there are no conditions under which men are disadvantaged in the sense that they

---

28 Consistent with the other measures, men speak approximately 90 seconds longer, on average, than women.

29 Predicted values are generated using the same approach as with the previous analyses. Full regression results and difference tests are reported in the Appendix.

30 See the Appendix for the specifics of differences between men and women within each gender and decision rule condition. We use a Wald test to compare point estimates in mixed gender groups with point estimates in homogenous groups. To perform the Wald test, we pooled the different gender composition conditions instead of estimating them separately. Coefficients and standard errors are identical, regardless of whether the models are estimated separately or whether the gender composition conditions are nested in a larger model.

31 Talk times for men appear to dip down in the 3-female/2-male condition, but we cannot eliminate the null hypothesis when comparing point estimates for that condition with the homogenous groups ( $p=.19$ ).

32 Wald tests show a significant difference at the 90 percent confidence interval for 1-female groups ( $p=.10$ ) and at the better than the 99 percent confidence interval for 3-female groups ( $p=.00$ ). Significance tests do not quite reach standard levels of significance in the 2-female ( $p=.16$ ) or 4-female ( $p=.11$ ) groups, though they come close.

speak significantly less than women, their lower talk times relative to all-male groups in the majority decision rule condition represent a meaningful behavioral change nonetheless. In groups where women could reach a binding collective decision without including the men, the verbal behavior of men recedes to levels of talk that are much lower than groups where men predominate. Thus, the equality that we find in majority-rule groups with a supermajority of women occurs largely because men in such groups talk much less than they do when they form the majority or when they are by themselves in all-male groups.<sup>33</sup> In majority rule groups, then, male behavior seems to confirm the gendered interaction hypothesis.

We turn next to the question of whether the participants' sense of efficacy in the discussion were affected by the differences we have identified. After the group discussion, we presented each participant with the following statement: "My opinions were influential in shaping the group discussion and final decision." Participants responded to a 5-point scale ranging from strongly disagree to strongly agree, and for ease of interpretation, we have recoded the scale to run between 0 and 1.

Table 2 about here

Table 2 presents ordered probit regression coefficients for models including the three different measures of speaking. As with all our regression results we include robust standard errors and control for site. The results are also robust when a host of different controls are included, such as income, student status, political preferences and other demographic characteristics. We also include a variable tapping participants' confidence in their ability to adequately express their opinions. On a 5-point scale ranging from strongly disagree to strongly agree, each respondent indicated whether he or she was "frequently frustrated by my inability to express my opinions to others." We asked this question of participants prior to any deliberation or other formal group interaction. We recoded the variable to run between 0 and 1, with low scores indicating frustration with opinion expression.

The models show that participants who held the floor for a greater percentage of the group's deliberation were more likely to agree that their opinions were influential. The predicted probability of a participant strongly agreeing that his or her voice was influential increases by approximately 35 percentage points for men and 29 points for women as Percent Talk moves from its empirical minimum to maximum ( $p = 0.00$  and  $0.02$  respectively). These magnitudes are noteworthy given that we have controlled on the person's general sense of confidence in their speaking ability.<sup>34</sup>

The various experimental conditions have no significant direct effects on perceived efficacy in models that include the speaking variables, but when these variables are excluded, gender composition has an effect, with perceived efficacy declining as the number of women increases.<sup>35</sup> These findings suggest that for both men and women, the relationship between feelings of efficacy and the experimental conditions is mediated by the dynamics of the deliberating group.

In addition, we find that the various measures of speaking do not affect post-deliberation assessments equally. The measure of speaking turns, for example, has no statistically significant relationship to feeling influential for either men or women. The measure of talk time, by contrast, is significant for men, but not for women. Men feel more influential when their absolute talk time

---

33 Though the statistical details are not shown in Figure 4b, male talk in the 3-female or 4-female groups is significantly lower than in 1- or 2-female groups in addition to being lower than all-male groups. In both comparisons, the differences are significant at the 90 percent confidence level.

34 These results hold when we include the dummies for the experimental conditions.

35 In an ordered probit regression that includes controls for site, unanimous decision rule, and the number of females in the group ( $N=490$ , adjusted  $r$ -squared= $0.02$ ) but excludes measures of verbal behavior or confidence in speaking ability, the coefficient on group composition is strongly significant ( $b=-0.08$ , robust standard error= $0.03$ ,  $p=0.00$ ), while the decision rule variable falls somewhat short of statistical significance ( $b=0.11$ , robust standard error= $0.09$ ,  $p=0.19$ ). In models that include an interaction effect between decision rule and gender composition, neither the decision rule nor the interaction effect reach conventional levels of statistical significance, but the direct effect of gender composition remains strong.

increases: the more they talk, the more influential they feel. For women, it is only their relative participation in the deliberating group that matters most.

One other important difference between men and women emerges from Table 2. For women but not for men, pre-deliberation confidence in one's own speaking ability affects the sense of efficacy in the group. Whereas men feel more influential based solely on what they did in the immediate situation, women's sense of influence is driven in equal measure by their recent behavior and their standing self-concept.<sup>36</sup> Women are anchored by both their general self-evaluation and their immediate experience, while men are shaped exclusively by their immediate setting.

In addition to subjective feelings of efficacy in the group, we also asked each group member to indicate the person who was "most influential" in the group's discussion and decisions. Participants were restricted to choosing only one member of their group. For each group, then, we construct a tally of the number of votes each individual received, a measure that runs from 0 to 5. Just over 50 percent of the sample received 0 votes. We also construct a measure of whether or not an individual received the most votes in the group.<sup>37</sup> Both measures thus go beyond individual-level subjective impressions of one's performance to form a group-level sense of deliberative influence.

Table 3 about here

Table 3 presents the coefficients for models of the relationship between verbal participation and group assessments of influence. Because the number of votes received is a count that is heavily skewed toward zero, we employ a negative binomial regression. We find small but significant effects of gender and confidence in speaking ability on votes received, but much larger effects for measures of verbal behavior. The more individuals contribute to the group conversation, the more likely they are to be regarded as most influential by the other members of the group. Active use of voice translates into greater authority in the group.

Moving from the empirical low to the empirical high of the Percent Talk measure, for example, decreases the probability of a female receiving no votes by 75 percentage points. Even a more modest test – moving from one standard deviation below the mean to one standard deviation above the mean – means a decrease of approximately 32 percentage points in the probability of receiving zero votes. Similarly, moving from one standard deviation below to one standard deviation above the mean increases the probability of having the most votes in the group by nearly 30 percent. The effect of total talk time is also statistically significant, but the magnitude is somewhat smaller – a fact that is to be expected, given that the overall length of group deliberation also affects the individual measure.<sup>38</sup> In other words, contributing a significant percentage of the group's conversation has a greater effect than raw talk time on being judged most influential by the other members of the group.

### *Summary*

We began the paper with the gender role and gendered interaction hypotheses, and found that these receive mixed support. As predicted by these hypotheses, women are often disadvantaged while men are never disadvantaged. Also as predicted, in majority rule groups women participate less than their equal share when they are a minority and at equal rates when in a large majority. Therefore, the insight is generally correct that women are disadvantaged when they do not make up a majority. However, the power of gender disadvantage is so strong that it takes even more to undo that inequality than the hypothesis predicted – women must be a supermajority to achieve equality.

36 Validating the concern of critics of deliberation, women tend to be slightly less confident than men in their ability to express their opinions. The mean score for men on the 0-1 scale is .70, and the mean score for women is .64, a difference that is statistically distinguishable from 0.

37 This is a dummy variable, coded 1 if the individual received the most votes, 0 if not. In the case of ties, more than one person per group was counted as receiving the most votes. For this reason, approximately 24.67 percent of participants were classified as having the most votes in their group.

38 Individuals speaking times can be inflated by the overall speaking time of the group. The Talk Time measure does not correct for this group-level variation.

Finally, opposite to the prediction, in unanimous groups, women are not disadvantaged when in the minority, and actually participate less than their equal share when they are a majority. So, the key is the interaction of decision rule and group gender composition: the hypotheses about gender composition are largely correct under majority rule but incorrect under unanimous rule. Also as predicted, women do best in homogenous groups, where there is equal talk time between men and women, and consistently across decision rule. Finally, as predicted, women are more disadvantaged as tokens than they are in other compositions and women tokens participate less than male tokens.

The findings about token status contradict the predictions of two other hypotheses about token status. The findings make trouble for the “Equal Disadvantage” prediction, which holds that women and men are equally disadvantaged. They also go against the “Violated Entitlement” hypothesis, as men never do worse than women in their group, not as even as tokens, and they do not talk less as tokens than they do as a minority in 2 Male/3 Female groups. In addition, we found no evidence for the unique prediction of the “Rooster” hypothesis -- there is no special benefit from being a token male (relative to men in 2 Male/3 Female groups).

While not predicted, we also discovered an interesting finding -- that homogenous groups emerge as the ideal setting for men as well as women. Not only do they generate equality between genders but they maximize individual participation. In no other composition do either men or women talk longer, and this holds across rule. When it comes to maximizing an individual's verbal participation, both women and men do consistently best without the other.

The key point is that communication in deliberating groups exhibits gendered patterns, but the balance of voices is a result of the interaction between institutional factors, such as the group's decision rule, and the gender composition of deliberators. As predicted by our gender-rule interaction hypothesis, unanimous rule protects women in a numerical minority, and they take up their equal share of the conversation. It protects minority status women to such an extent that their talk time equals that of homogenous female groups. Majority rule fails to do so. The protection extends to female tokens, again in contrast to majority rule. However, unanimous rule is a double-edged sword; while it protects minority status women it protects minority status men even more. The cause seems to lie with women's increased quiescence in that setting rather than men's increased talk time. Unanimous rule thus disadvantages women relative to the men in their groups when women are the majority, and it disadvantages female tokens relative to male tokens because token males benefit from unanimous rule even more than token women do. Thus, unanimous rule is no panacea; it produces the highest gender inequality. However, unanimous rule is more robust than majority rule; it produces equality under more gender compositions. These conclusions about rule would not be possible without interacting it with gender composition.

The ways in which institutional factors and gender composition interact to affect speaking behavior are critical, because patterns of silence and voice have a strong effect on others' perceptions of influence and on internal efficacy.

### *Conclusion*

Advocates of deliberative democracy posit equality of participation as a necessary requirement of deliberation. The results here show how far actual deliberation deviates from that ideal standard. Women speak substantially less than men in mixed-gender groups. As critics of deliberation contend, deliberation can produce inequalities of participation that affect deliberators' sense of their own and others' efficacy and influence. A key challenge for deliberation is how to create greater equality for women.

But these inequalities must be understood in light of the gender context and institutional rules within which men and women deliberate because the effect of gender is completely contingent on

the structure of the group setting. This has direct implications for the debate among political theorists about whether deliberation is a positive force for democracy and its precept of equality or instead undermines the voices of subordinate group members. We suggest that a way to resolve this debate is to focus on the conditions that give rise to one or the other. Both views are empirically correct but contingent on circumstances. The fact that gender inequality disappears under some conditions means that deliberation can in fact meet the standard of equality, as its advocates contend.

Our results also have practical implications for policy making and efforts to reform democracy and enhance popular participation. It is possible to produce equal voice in deliberation through the adoption of simple rules such as the use of unanimous versus majority rule and by the assignment of deliberators to achieve particular gender compositions. Many government units and non-governmental organizations that use deliberation have the ability to shape the conditions of deliberation since they instigate, sponsor, and run these discussions. Our results can be used as a set of instructions for people who already have the power and authority to shape conditions of discussion and wish to receive guidance on how to shape these conditions in a more democratic direction.

The findings presented here provide several guidelines for promoting gender equality in a variety of deliberative settings ranging from local committees to citizen juries to civic groups. The participation of women equals that of men with respect to all our measures of verbal behavior either when women are outnumbered by men but receive the protection of unanimous decision rule, or when women are the majority in groups that decide by majority rule. This means that if deliberations use majority rule to reach a decision, women need to be in the majority to exercise equal voice. It also means that if deliberations use unanimous rule, women need to be in a small minority, so that they receive the protections of unanimity. Robust to decision rule are gender-homogenous groups. Men and women both do well in isolation from the other and decision rule then loses its power to undermine equality. But again, the key is to understand the interaction and use it for one's particular goal. If one wishes to avoid the maximum inequality then one should avoid groups with very few men and unanimous rule. If one wishes to minimize inequality of individual participation then one should construct groups with few women and unanimous rule. If one wishes to maximize the level of individual participation, one should construct gender homogenous groups and use either decision rule.

We offer caveats about the results. Our conclusions may not apply in particular circumstances. These include situations in which groups don't reach collective decision; groups are strongly moderated; and when there are strong procedures or authoritative signals to speak equally.

More generally, this study reinforces the notion in several recent studies of political behavior that gender matters but does so contingent on the environment. Burns et al. (2001), for example, find that women's psychological engagement with politics is not always less than men's. In fact, the gender composition of the political environment, which they operationalized as the density of women running for visible office in the voter's state, can significantly increase women's level of political information, interest and efficacy. Such findings along with ours suggest the need for further work on ways in which gender composition and other gendered aspects of the environment might affect citizens.

This implies a conceptual distinction between individual gender versus gender composition and other gendered aspects of settings and environments (see Sapiro 2003). An understanding of decision rules, for example, would be incomplete if it accounted for differences between men and women but not for differences across gendered compositions. Studies of political behavior or of political decision-making may not capture all that gender does if they only account for individual-level gender and omit gender composition and gendered interaction.

However, while the results we report here are in line with some existing hypotheses about

gender composition, our chief result goes beyond the existing literatures. Political science has something unique to add to the study of gender relations: the notion that the institutional rules under which men and women participate in collective decision-making have a significant effect on gender dynamics. The interaction of gender composition and decision rule has not been a focus of any literature, yet we find that this interaction matters for both men and women.

### Tables and Figures

| Table 1:<br>Experimental Conditions and Ns |           |          |             |                  |
|--------------------------------------------|-----------|----------|-------------|------------------|
|                                            | Unanimous | Majority | # of Groups | # of Individuals |
| 0 Females                                  | 8         | 8        | 16          | 80               |
| 1 Female                                   | 9         | 9        | 18          | 90               |
| 2 Females                                  | 8         | 8        | 16          | 80               |
| 3 Females                                  | 9         | 7        | 16          | 80               |
| 4 Females                                  | 8         | 8        | 16          | 80               |
| 5 Females                                  | 8         | 8        | 16          | 80               |
|                                            |           |          |             |                  |
| # of Groups                                | 50        | 48       | 98          |                  |
| # of Individuals                           | 250       | 240      |             | 490              |

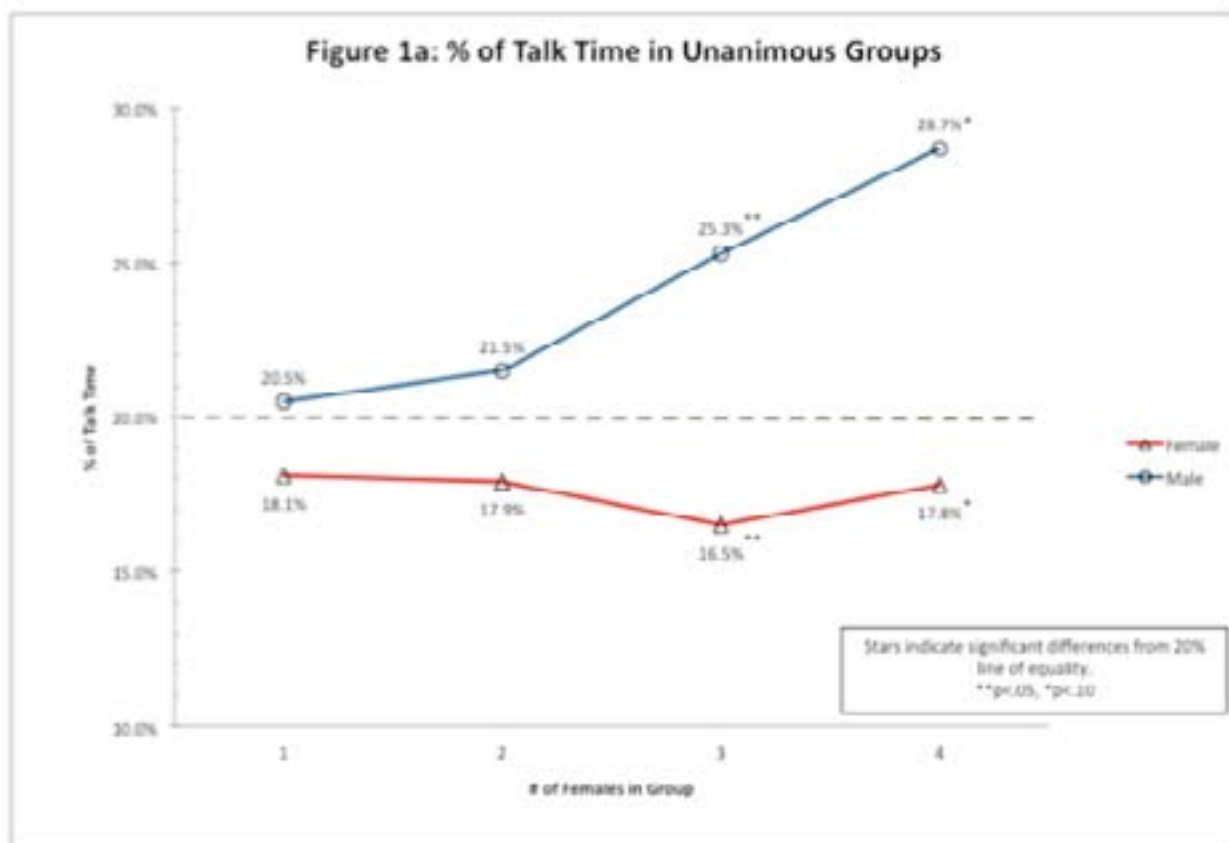


Figure 1b: % of Talk Time in Majority Groups

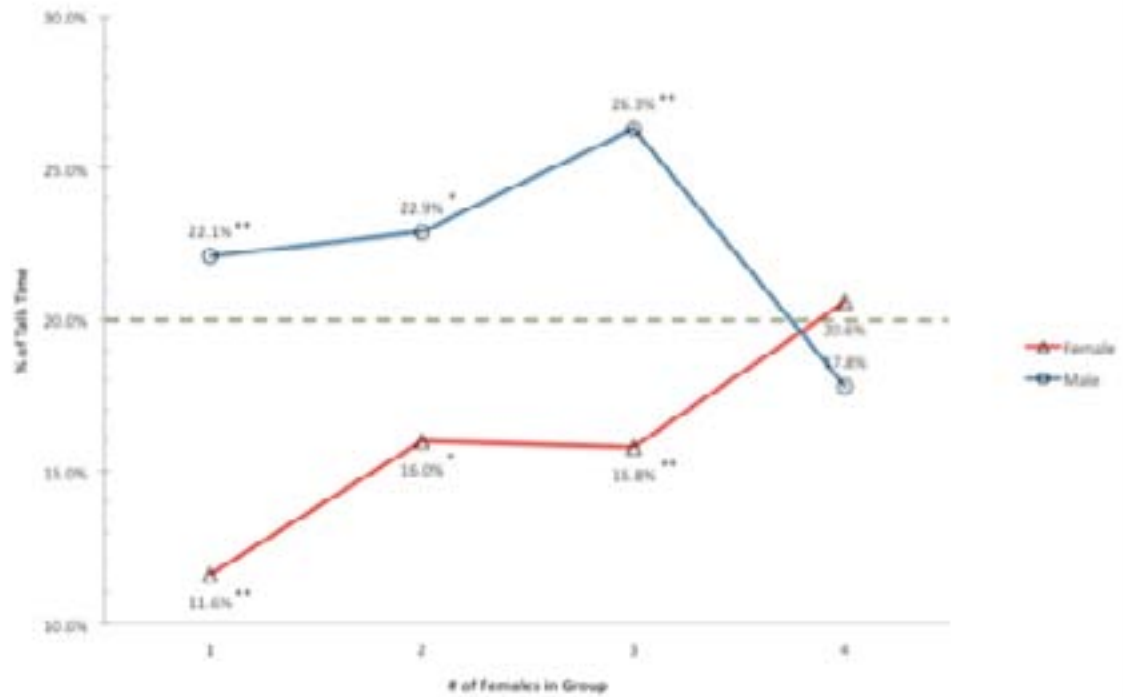


Figure 2: Gender Gap in % Talk Time

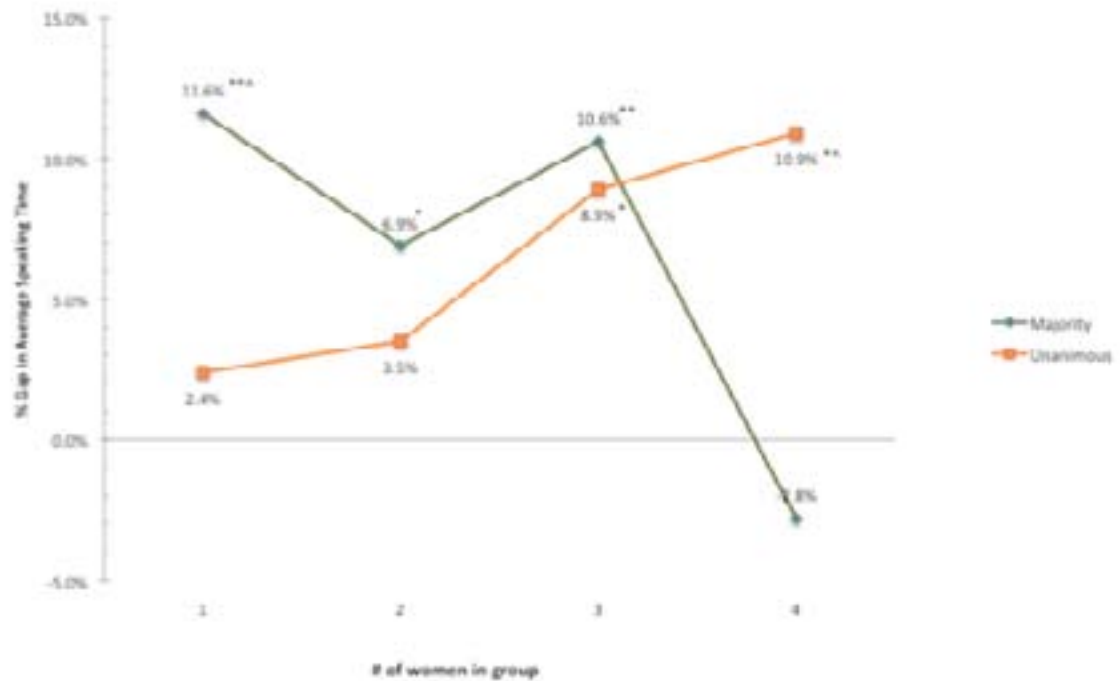




Figure 3: Comparison of Gender Tokens by Decision Rule

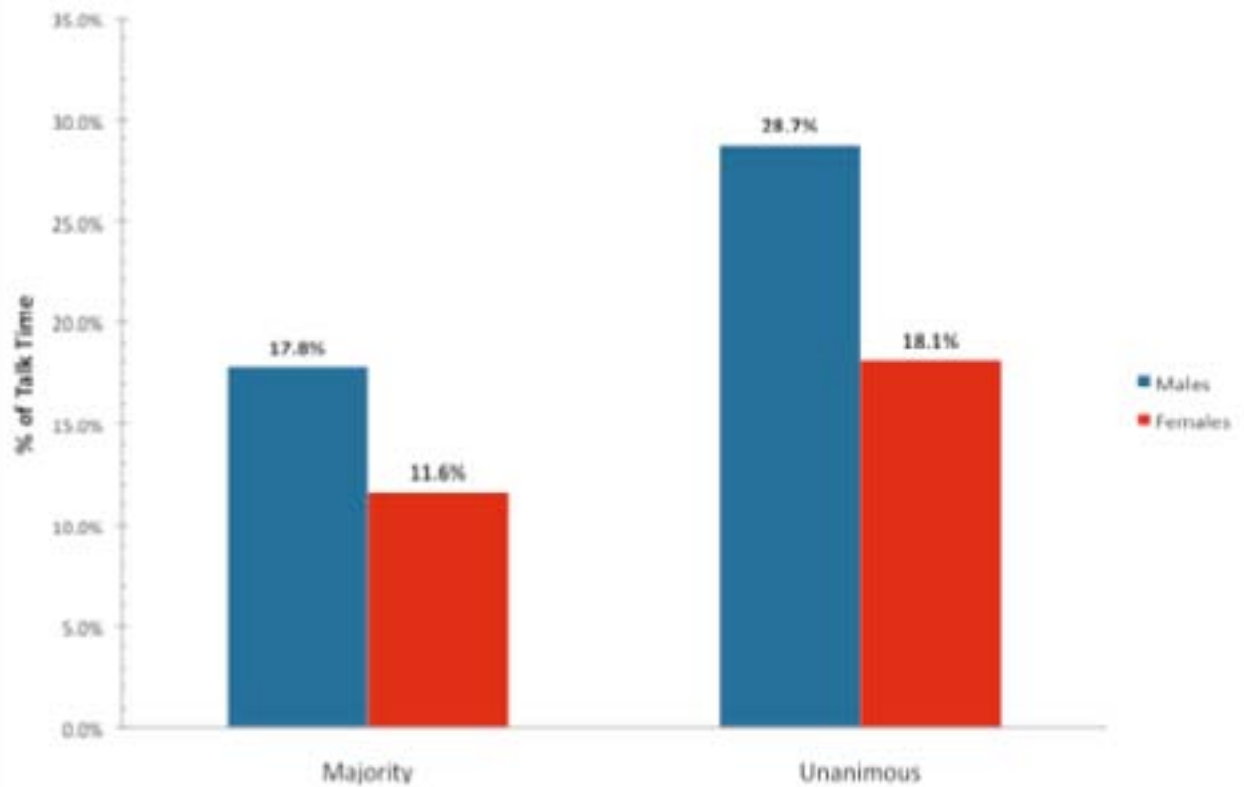


Figure 4a: Talk Time in Unanimous Groups

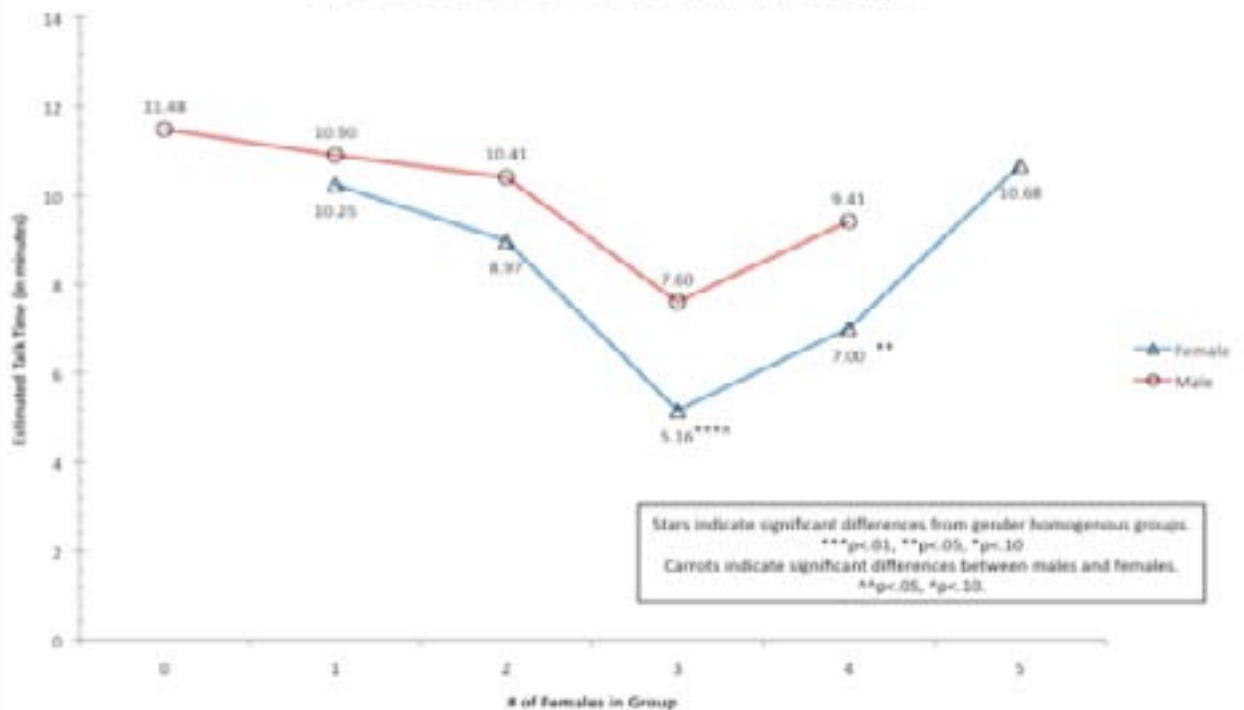
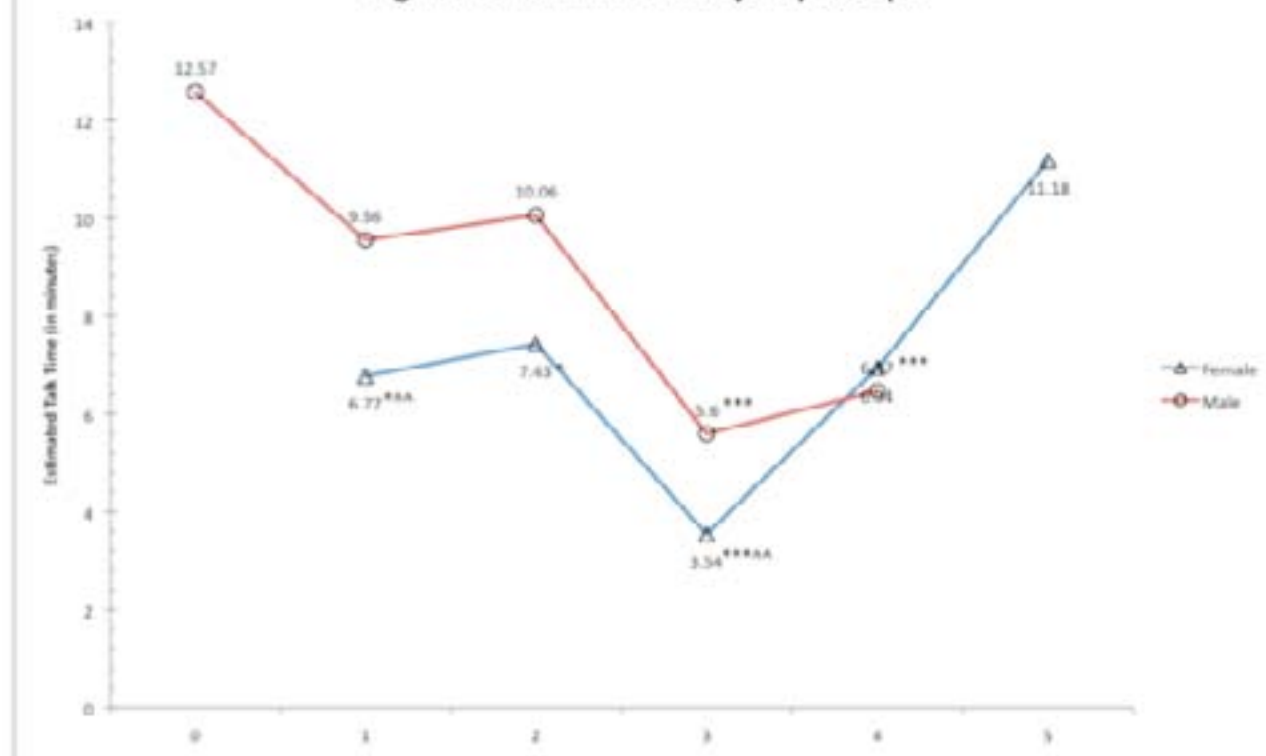


Figure 4b: Talk Time in Majority Groups



**Table 2:**  
**“My Opinions Were Influential”**

| <i>Men</i> (n=231)                                                                                                                                                                                                                                                          | Model 1        | Model 2        | Model 3        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Percent Talk                                                                                                                                                                                                                                                                | 2.71<br>(0.72) |                |                |
| Percent Speaking Turns                                                                                                                                                                                                                                                      |                | 1.46<br>(1.11) |                |
| Talk Time (in minutes)                                                                                                                                                                                                                                                      |                |                | 0.04<br>(0.01) |
| Confidence in ability to express opinions                                                                                                                                                                                                                                   | 0.17<br>(0.32) | 0.20<br>(0.30) | 0.10<br>(0.31) |
| Pseudo R <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                       | 0.03           | 0.01           | 0.02           |
| Log Pseudolikelihood                                                                                                                                                                                                                                                        | -227.62        | -233.06        | -230.05        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                             |                |                |                |
| <i>Women</i> (n=219)                                                                                                                                                                                                                                                        |                |                |                |
| Percent Talk                                                                                                                                                                                                                                                                | 2.06<br>(0.90) |                |                |
| Percent Speaking Turns                                                                                                                                                                                                                                                      |                | 0.65<br>(1.29) |                |
| Talk Time (in minutes)                                                                                                                                                                                                                                                      |                |                | 0.03<br>(0.02) |
| Confidence in ability to express opinions                                                                                                                                                                                                                                   | 1.07<br>(0.31) | 1.16<br>(0.31) | 1.05<br>(0.29) |
| Pseudo R <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                       | 0.04           | 0.03           | 0.04           |
| Log Pseudolikelihood                                                                                                                                                                                                                                                        | -256.95        | -259.91        | -258.10        |
| <i>Coefficients generated from an ordered probit model. Standard errors are given in parentheses under the coefficients. All standard errors are heteroskedasticity-robust and account for group clustering. Models include controls for experimental site (not shown).</i> |                |                |                |

| <b>Table 3:<br/>Group Measures of Influence</b>                                                                                                                                                                                                                                                                            |                 |                 |                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <i>Number of Votes Received (n=450)</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Model 1         | Model 2         | Model 3         |
| Percent Talk                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 5.74<br>(0.70)  |                 |                 |
| Percent Speaking Turns                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                 | 4.71<br>(1.19)  |                 |
| Talk Time (in minutes)                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                 |                 | 0.06<br>(0.01)  |
| Female                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | -0.23<br>(0.11) | -0.33<br>(0.12) | -0.35<br>(0.12) |
| Confidence in ability to express opinions                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 0.79<br>(0.31)  | 0.97<br>(0.27)  | 0.70<br>(0.29)  |
| Intercept                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | -1.74<br>(0.25) | -1.50<br>(0.36) | -0.95<br>(0.24) |
| Log Pseudolikelihood                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | -570.76         | -602.13         | -602.64         |
| <i>Received Most Votes in Group (n=450)</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                |                 |                 |                 |
| Percent Talk                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 9.09<br>(1.73)  |                 |                 |
| Percent Speaking Turns                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                 | 6.51<br>(2.09)  |                 |
| Talk Time (in minutes)                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                 |                 | 0.10<br>(0.02)  |
| Female                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | -0.14<br>(0.24) | -0.31<br>(0.23) | -0.32<br>(0.22) |
| Confidence in ability to express opinions                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1.28<br>(0.61)  | 1.44<br>(0.52)  | 1.09<br>(0.54)  |
| Intercept                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | -4.00<br>(0.68) | -3.39<br>(0.66) | -2.82<br>(0.47) |
| Pseudo R <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 0.14            | 0.05            | 0.06            |
| Log Pseudolikelihood                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | -217.40         | -238.21         | -235.45         |
| <i>Coefficients generated from a negative binomial regression for the # of votes received and a logit model for the most votes received. Standard errors are given in parentheses under the coefficients. All standard errors account for group clustering. Models include controls for experimental site (not shown).</i> |                 |                 |                 |

## Works Cited and Other Bibliographic Resources

- Aries, E. 1976. Interaction Patterns and Themes of Male, Female, and Mixed Groups. *Small Group Behavior* 7:7-18.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Men and Women in Interaction: Reconsidering the Differences*. New York: Oxford University Press
- \_\_\_\_\_. 1998. Gender Differences in Interaction: A Reexamination. In Daniel J. Canary and Kathryn Dindia (eds.), *Sex Differences and Similarities in Communication: Critical Essays and Empirical Investigations of Sex and Gender in Interaction*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Ashenfelter, O, T. Eisenberg and S. J. Schwab. 1995. Politics and the Judiciary: The Influence of Judicial Background on Case Outcomes. *Journal of Legal Studies* 24(2):257-281.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy: Participation Politics for a New Age*. Berkeley: University

of California Press.

Bohman, J. 1997. Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Resources, Opportunities and Capabilities. In J. Bohman and W. Rehg (Eds.), *Deliberative Democracy* (pp.321-348). Boston, MA: MIT Press.

Bond, R. and P. B. Smith. 1996. Culture and conformity: A meta-analysis of studies using Asch's (1952b, 1956) line judgment task. *Psychological Bulletin* 119:111-137.

Bouas, K. S., & Komorita, S. S. 1996. Group Discussion and Cooperation in Social Dilemmas. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 22, 1144-1150.

Bowers, W. J., Steiner, B. D., & Sandys, M. 2001. Death Sentencing in Black and White: An Empirical Analysis of Jurors' Race and Jury Racial Composition. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 3, 171-275.

Carli, L. 1989. Gender Differences in Interaction Style and Influence. *Journal of Personality and Social Psychology* 56 (4): 565-576.

Carli, L. 1990. Gender, Language and Influence. *Journal of Personality and Social Psychology* 59 (5): 941-951.

Chambers, S. 1996. *Reasonable Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.

Chambers, S. 2003. Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6,307-26.

Chatman, J.A., & O'Reilly, C.A. 2004. Asymmetric reactions to work group sex diversity among men and women. *Academy of Management Journal*, 47, 193-208.

Conover, P. J., Searing, D.D., & Crewe, I. (2002). The Deliberative Potential of Political Discussion. *British Journal of Political Science*, 32,21-62.

Cooper, H. M. 1979. Statistically Combining Independent Studies: A Meta-analysis of Sex Differences in Conformity Research. *Journal of Personality and Social Psychology* 37:131-146.

Cramer Walsh, K. 2007. *Talking About Race: Community Dialogues and the Politics of Difference*. Chicago: University of Chicago Press.

Davis, J. H., Bray, R. M., & Holt, R. W. 1977. The Empirical Study of Decision Processes in Juries: A Critical Review. In J. L. Tapp, and F. J. Levine (Eds.), *Law, Justice, and the Individual in Society*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.

Davis, J. H., Kameda, T., Parks, C., Stasson, M., & Zimmerman, S. 1989. Some Social Mechanics of Group Decision Making: The Distribution of Opinion, Polling Sequence, and Implications for Consensus. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57, 1000-1012.

Davis, J. H., Stasson, M., Ono, K., & Zimmerman, S. 1988. Effects of Straw Polls on Group Decision- Making: Sequential Voting Pattern, Timing, and Local Majorities. *Journal of Personality and Social Psychology*, 55, 918-926.

Davis, J. H., Au, W. T., Hulbert, L., Chen, X., & Zamoth, P. 1997. Effects of Group Size and Procedural Influence on Consensual Judgments of Quantity: The Example of Damage Awards and Mock Civil Juries. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73, 703-718.

Devine, D.J., Clayton, L.D., Dunford, B.B., Seying, R., & Pryce, J. 2001. Jury Decision Making: 45 years of Empirical Research on Deliberating Groups. *Psychology, Public Policy, and Law*, 7, 622-727.

Dindia, K. and M. Allen. 1992. Sex Differences in Self-disclosure: A Meta-analysis. *Psychological Bulletin* 112:106-124.

Eagly, A. H. 1987. *Sex Differences in Social Behavior: A Social-Role Interpretation*. Hillsdale, NJ: L. Erlbaum Associates.

Eagly, A. H. and L. L. Carli. 1981. Sex of Researchers and Sex-typed Communications as Determinants of Sex Differences in Influenceability: A Meta-analysis of Social Influence Studies. *Psychological Bulletin* 90: 1-20.

Ellis, D. G. 1982. Relational Stability and Change in Women's Consciousness-raising Groups. *Women's Studies in Communication* 5: 77-87.

Falk, G., & Falk, S. 1981. The Impact of Decision Rules on The Distribution of Power in Problem Solving Teams With Unequal Power. *Group and Organization Studies*, 6, 211-223.

Farhang, S., and G. Wawro. 2004. Institutional Dynamics on the U.S. Court of Appeals: Minority

Representation Under Panel Decision Making. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 20(2): 299-330.

Fishkin, J.S. 1995/1997. *The Voice of the People*. New Haven, CT: Yale University Press.

Fishman, P. 1978. "Interaction: The work women do." *Social Problems* 25: 397-406.

Fraser, N. 1992. *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*. In *Habermas and the Public Sphere*, edited by Craig Calhoun. Cambridge, MA: MIT Press.

Fung, A. 2007. Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement. *American Political Science Review*, 101, 443–458.

Gastil, J. 2000. Is Face-to-Face Citizen Deliberation a Luxury or a Necessity? *Political Communication*, 17, 357-61.

Giles, H., A. Mulac, J. J. Bradac, and P. Johnson. 1987. Speech Accommodation Theory: The First Decade and Beyond. In *Communication Yearbook* 10, pp. 13-48.

Gutmann, A., & Thompson, D. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gutmann, A., & Thompson, D. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Habermas, J. 1989. *The Structural Transformation of The Public Sphere: An Inquiry Into a Category of Bourgeois Society*, trans. by T. Burger with the assistance of F. Lawrence. Cambridge, MA: MIT Press.

Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Hall, Judith. 1984. *Nonverbal Sex Differences: Communication Accuracy and Expressive Style*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hans, V. P., & Vidmar, N. 1982. Jury Selection. In N. L. Kerr & R. M. Bray (Eds.), *The Psychology of the Courtroom* (pp. 39–82). New York: Academic Press.

Hastie, R., Penrod, S. D., & Pennington, N. 1983. *Inside the Jury*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Huckfeldt, R. and J. Sprague. 1995. *Citizens, Politics, and Social Communication*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jacobs, L.R., Cook, F.L., & Delli Carpini, M.X.D. 2009. *Talking Together: Public Deliberation and Political Participation in America*. Chicago: University of Chicago Press.

Johnson, C. 1994. Gender, Legitimate Authority, and Leader-Subordinate Conversations. *American Sociological Review* 59: 122-135.

Johnson, R. A. and G. I. Schulman. 1989. Gender-role Composition and Role Entrapment in Decision- making Groups. *Gender and Society* 3(September): 355-372.

Kameda, T. 1991. Procedural Influence in Small-Group Decision Making: Deliberation Style and Assigned Decision Rule. *Journal of Personality and Social Psychology*, 61, 245-56.

Kanter, R. M. 1977. *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic.

Kaplan, M. F., & Miller, C.E. 1987. Group Decision-Making and Normative Versus Informational Influence: Effects of Type of Issue and Assigned Decision Rule. *Journal of Personality and Social Psychology*, 53, 306-313.

Karpowitz, C.F. 2006. *Having a Say: Public Hearings, Deliberation, and American Democracy*. Dissertation. Princeton University.

Karpowitz, C.F., & Mansbridge, J.J. 2005. Disagreement, and Consensus: The Importance of Dynamic Updating in Public Deliberation. In J. Gastil & P. Levine (Eds.), *The Deliberative Democracy Handbook*. Jossey-Bass, 2005.

Kathlene, L. 1994. Power and Influence in State Legislatures: The Interaction of Gender and Position in Committee Hearing Debates. *American Political Science Review* 88: 560-76.

Kerr, N. L., & Sullaway, M.E. 1983. Group Sex Composition and Member Motivation. *Sex Roles*, 91, 413-17.

Kerr, N. L., & MacCoun, R.J. 1984. Sex Composition of Groups and Member Motivation II: Effects of Relative Member Ability. *Basic and Applied Social Psychology*, 5, 255-71.

- Kerr et al 2002: Kerr, N. L., Messé, L. M., Park, E. S., & Sambolec, E. 2005. Identifiably, Performance Feedback and the Köhler effect. *Group Processes and Intergroup Relations*, 8(4), 375-390.
- Kollock, P., P. Blumstein, and P. Schwartz. 1985. Sex and Power in Interaction: Conversational Privileges and Duties. *American Sociological Review* 50: 34-46.
- Lakoff, R. T. 1975. *Language and Women's Place*. New York: Harper Torch Books. \_\_\_\_\_.
1990. *Talking Power: The Politics of Language in Our Lives*. New York: Basic Books.
- Lount, R.B., Messe, L. A., & Kerr, N. L. 2000. Trying Harder for Different Reasons: Conjunctivity and Sex Composition as Bases for Motivation Gains in Performing Groups. *Zeitschrift für Sociopsychologie*, 31, 221-30.
- Maccoby, E.E. 1998. *The Two Sexes: Growing Up Apart, Coming Together*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Macedo, S. 1999. Introduction. In S.Macedo (Ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement* (pp. 3-14). New York: Oxford University Press.
- Macedo, S., et al. 2005. *Democracy at Risk: How Political Choices Undermine Citizen Participation, and What We Can Do about It*. Washington, DC: Brookings Press.
- Mansbridge, J.J. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Massie, T., S. W. Johnson, and S. M. Gubala. 2002. The Influence of Gender and Race on Judicial Decisions in the United States Courts of Appeals. Presented at the Midwest Political Science Association Meeting in Chicago, IL, April 2002.
- McCarrick, A. K., R. W. Manderscheid, and S. Silbergeld. 1981. Gender Differences in Competition and Dominance during Married-couples Group Therapy. *Social Psychology Quarterly* 44:164-177.
- Mendelberg, T. 2002. The Deliberative Citizen: Theory and Evidence. In M. X. Delli Carpini (Ed.), *Political Decision-Making, Deliberation and Participation*. San Diego: Elsevier Science.
- Mendelberg, T. 2008. *Small Group Deliberation*. Unpublished manuscript. Mendelberg, T., & Karpowitz, C.F. 2007. *Deliberating about Justice*. In S. Rosenberg (Ed.), *Deliberation, Participation, and Democracy: Can the People Govern?* Palgrave Macmillan.
- Merelman, R.M., Streich, G., & Martin, P. 1998. Unity and Diversity in American Political Culture: An Exploratory Study of the National Conversation on American Pluralism and Identity. *Political Psychology*, 19, 781-807.
- Miller, J. B. 1985. Patterns of control in same-sex conversations: Differences between women and men. *Women's Studies in Communication* 8:62-69.
- Miller, P. M., D. L. Danaher and D. Forbes. 1986. Sex-Related Strategies for Coping with Interpersonal Conflict in Children Aged five and seven. *Developmental Psychology* 22(4), 543-48.
- Moscovici, S. 1980. Toward a Theory of Conversion Behavior. *Advances in Experimental Social Psychology*, 13, 209-239.
- Moscovici, S. & Zavalloni, M. 1969. "The Group as a Polarizer of Attitudes." *Journal of Personality and Social Psychology* 12: 125-135.
- Nemeth, C. J. 1977. Interactions Between Jurors as a Function of Majority vs. Unanimity Decision Rules. *Journal of Applied Social Psychology*, 7, 38-56.
- Park E.S., Lount, R.B., Kerr, N.L., & Messe, L.A. 2002. 'Stand by Your Man': Sex Role Attitudes and the Kohler effect. Paper presented at the third annual conference of the Society of Personality and Social Psychology, Savannah, GA: Jan 31 - Feb 2.
- O'Barr, William. 1982. *Linguistic Evidence: Language, Power, and Strategy in the Courtroom*. New York: Academic Press.
- O'Barr, William and B. Atkins. 1980. "Women's Language" or "Powerless Language?" In S. McConnell-Ginet, et al. (Eds.), *Women and Language in Literature and Society*, pp. 93-110. New York: Praeger.
- Penrod, S., & Hastie, R. 1980. A Computer Simulation of Jury Decision-Making. *Psychological Review*, 87, 133-159.
- Peresie, J. L. 2005. Female Judges Matter: Gender and Collegial Decisionmaking in the Federal Appellate Courts. 114: 1759-1790.

- Phillips, K. W., & Loyd, D. L. 2006. When Surface and Deep-level Diversity Collide: The Effects on Dissenting Group Members. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 99, 143–160.
- Phillips, K.W., Northcraft, G. B., & Neale, M. A. 2006. Surface-level Diversity and Decision-making in Groups: When Does Deep-level Similarity Help? *Group Processes and Intergroup Relations*, 9, 467–482.
- Piliavin, J. and R. Martin. 1978. The Effects of the Sex Composition of Groups on Style of Social Interaction. *Sex Roles* 4: 281-296.
- Price, V., & Cappella, J.N. 2005. Constructing Electronic Interactions among Citizens, Issue Publics, and Elites: The Healthcare Dialogue project. *Proceedings of the National Conference on Digital Government Research*, Atlanta, GA, May 15-18, 2005, pp. 139-140. Digital Government Research Center.
- Price, V., & Cappella, J.N. 2007. Healthcare Dialogue: Project Highlights. *Proceedings of the National Conference on Digital Government Research*, Philadelphia, PA, May 20-23, 2007, p. 178. Digital Government Research Center.
- Ridgeway, C.L. 1982. Status in Groups: The Importance of Motivation. *American Sociological Review* 47: 76-88.
- Ridgeway, C.L. and L. Smith-Lovin. 1999. The Gender System and Interaction. *Annual Review of Sociology* 25:191-216.
- Rosenberg, S. 2007. Rethinking Democratic Deliberation: The Limits and Potential of Citizen Participation. *Polity*, 39, 335–360.
- Ryfe, D. 2005. Does Deliberative Democracy Work? *Annual Review of Political Science* 8: 49-71.
- Sandys, M., & Dillehay, R. C. 1995. First-ballot Votes, Predeliberation Dispositions, and Final Verdicts in Jury Trials. *Law and Human Behavior*, 19, 175–195.
- Sapiro, V. 2003. Theorizing Gender in Political Psychology Research. In David O. Sears, Leonie Huddy, and Robert Jervis (eds.), *Oxford Handbook of Political Psychology*. New York: Oxford University Press.
- Schkade, D., Sunstein, C., & Kahneman, D. 2000. Deliberation About Dollars: The Severity Shift. *Columbia Law Review*, 100, 1139-1175.
- Segal, J. 2000. Representative Decision Making on the Federal Bench: Clinton's District Court Appointees. *Political Research Quarterly* 53:137-150.
- Smith-Lovin, L. and C. Brody. 1989. Interruptions in Group Discussions: The Effects of Gender and Group Composition. *American Sociological Review* 54: 424-435.
- Sommers, S. R. 2006. On Racial Diversity and Group Decision-making: Identifying Multiple Effects of Racial Composition on Jury Deliberations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 90, 597–612.
- Songer, D., S. Davis, and S. Haire. 1994. A Reappraisal of Diversification in the Federal Courts: Gender Effects in the Courts of Appeals. *Journal of Politics* 56:425-39.
- Steiner, J., Bachtiger, A., Spornli, M., & Steenbergen, M. 2004. *Deliberative Politics in Action: Crossnational Study of Parliamentary Debates*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Strodtbeck, F. L., James, R. M., & Hankins, C. 1957. Social Status in Jury Deliberations. *American Sociological Review*, 22, 713-719.
- Sunstein, C. 1993. *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York: Free Press.
- van Knippenberg, D. & Schippers, M.C. 2007. Work Group Diversity. *Annual Review of Psychology*, 58(1), 515-541.
- Walker, T., and D. Barrow. 1985. The Diversification of the Federal Bench: Policy and Process Ramifications. *Journal of Politics* 47: 596-617.
- Williams, M. 2000. The Uneasy Alliance of Group Representation in Deliberative Democracy. In W. Kymlicka & W. Norman (Eds.), *Citizenship in Diverse Societies* (pp 124-154). London, UK: Oxford University Press.
- Young, I. 1996. Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference: Contesting The Boundaries of The Political* (pp. 120-



136). Princeton: Princeton University Press.

Young, I.M. 2001. Activist Challenges to Deliberative Democracy. *Political Theory*, 29, 670-690.

Zimmerman, Don and Candace West. 1975. Sex Roles, Interruptions, and Silences in Conversation. In Barrie Thorne and Nancy Henley (Eds.), *Language and Sex: Difference and Dominance*. Rowley, MA: Newbury House.

## Appendix

|                     | Gender Homogenous |        | 1 Female/<br>4 Males |        | 2 Females/<br>3 Males |        | 3 Females/<br>2 Males |        | 4 Females/<br>1 Male |        |
|---------------------|-------------------|--------|----------------------|--------|-----------------------|--------|-----------------------|--------|----------------------|--------|
| Female              | 0.00              | (0.00) | -0.10                | (0.03) | -0.07                 | (0.04) | -0.11                 | (0.04) | 0.03                 | (0.04) |
| Unanimous           | 0.00              | (0.00) | -0.02                | (0.01) | -0.01                 | (0.02) | -0.01                 | (0.03) | 0.11                 | (0.06) |
| Female*Unanimous    | 0.00              | (0.00) | 0.08                 | (0.05) | 0.03                  | (0.05) | 0.02                  | (0.06) | -0.14                | (0.07) |
| Princeton           | 0.00              | (0.00) | 0.00                 | (0.00) | -0.00                 | (0.00) | 0.00                  | (0.00) | 0.00                 | (0.00) |
|                     |                   |        |                      |        |                       |        |                       |        |                      |        |
| Intercept           | 0.20              | (0.00) | .22                  | (0.01) | 0.23                  | (0.01) | 0.26                  | (0.02) | 0.18                 | (0.03) |
|                     |                   |        |                      |        |                       |        |                       |        |                      |        |
| N                   | 135               |        | 90                   |        | 70                    |        | 80                    |        | 75                   |        |
| Adj. R <sup>2</sup> | 0.00              |        | 0.09                 |        | 0.10                  |        | 0.23                  |        | 0.10                 |        |

*Coefficients generated from an OLS regression. Standard errors are given in parentheses. All standard errors are heteroskedasticity-robust and account for group clustering.*

**Table A2:**  
**Predicted Gender Differences in Average Percent of Group Talk**

| Unanimous                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                      |                      |                       |       |                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|-------|-------------------|
| # of Females                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Female               | Male                 | <i>Difference</i>     | t     | P> t              |
| 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 18.1<br>(11.8, 24.5) | 20.5<br>(18.9, 22.1) | -2.4<br>(-5.6, 10.3)  | -0.58 | 0.57              |
| 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 17.9<br>(14.5, 21.5) | 21.5<br>(19.0, 24.0) | -3.5<br>(-2.5, 9.5)   | -1.15 | 0.27              |
| 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 16.5<br>(13.2, 19.8) | 25.3<br>(20.4, 30.3) | -8.9<br>(0.6, 17.1)   | -2.11 | 0.05              |
| 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 17.8<br>(15.5, 20.1) | 28.7<br>(19.6, 37.8) | -10.9<br>(-0.5, 22.3) | -1.88 | 0.08              |
| Gender Homogenous                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 20.0<br>(20.0, 20.0) | 20.0<br>(20.0, 20.0) | 0.0<br>(0.0)          | -0.00 | 1.00 <sup>a</sup> |
| Majority                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                      |                      |                       |       |                   |
| # of Females                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Female               | Male                 | <i>Difference</i>     | t     | P> t              |
| 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 11.6<br>(7.5, 15.7)  | 22.1<br>(21.1, 23.1) | -11.6<br>(-7.5, 15.7) | -4.01 | 0.00              |
| 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 16.0<br>(11.7, 20.2) | 22.9<br>(20.2, 25.6) | -6.9<br>(0.0, -13.9)  | -1.96 | 0.07              |
| 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 15.8<br>(12.7, 18.8) | 26.3<br>(21.8, 30.9) | -10.6<br>(-3.0, 18.1) | -2.74 | 0.02              |
| 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 20.6<br>(19.0, 22.1) | 17.8<br>(11.7, 23.8) | 2.8<br>(10.4, -4.8)   | 0.72  | 0.49              |
| Gender Homogenous                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 20.0<br>(20.0, 20.0) | 20.0<br>(20.0, 20.0) | 0.0<br>(0.0)          | -0.00 | 1.00 <sup>a</sup> |
| <p><i>Cell entries are estimated levels of PercentTalk, with 95 percent confidence intervals in parentheses. Estimates are generated from an OLS regression, with group cluster robust standard errors (see Table A1). Analysis includes controls for experimental site.</i></p> <p><sup>a</sup>The difference between gender homogenous groups is 0 by definition.</p> |                      |                      |                       |       |                   |

**Table A3:**  
**Determinants of Percent Speaking Turns by Gender Composition Condition**

|                     | Gender Homogenous |        | 1 Female/<br>4 Males |        | 2 Females/<br>3 Males |        | 3 Females/<br>2 Males |        | 4 Females/<br>1 Male |        |
|---------------------|-------------------|--------|----------------------|--------|-----------------------|--------|-----------------------|--------|----------------------|--------|
| Female              | 0.00              | (0.00) | -0.07                | (0.03) | -0.01                 | (0.02) | -0.09                 | (0.04) | 0.00                 | (0.03) |
| Unanimous           | 0.00              | (0.00) | -0.01                | (0.01) | -0.01                 | (0.01) | -0.04                 | (0.03) | 0.09                 | (0.03) |
| Female*Unanimous    | 0.00              | (0.00) | 0.07                 | (0.03) | 0.02                  | (0.03) | 0.06                  | (0.04) | -0.12                | (0.04) |
| Princeton           | 0.00              | (0.00) | 0.00                 | (0.00) | 0.00                  | (0.01) | 0.00                  | (0.00) | 0.00                 | (0.00) |
|                     |                   |        |                      |        |                       |        |                       |        |                      |        |
| Intercept           | 0.20              | (0.00) | .21                  | (0.01) | 0.20                  | (0.01) | 0.25                  | (0.02) | 0.20                 | (0.02) |
|                     |                   |        |                      |        |                       |        |                       |        |                      |        |
| N                   | 135               |        | 90                   |        | 70                    |        | 80                    |        | 75                   |        |
| Adj. R <sup>2</sup> | 0.00              |        | 0.10                 |        | 0.01                  |        | 0.20                  |        | 0.28                 |        |

*Coefficients generated from an OLS regression. Standard errors are given in parentheses. All standard errors are heteroskedasticity robust and account for group clustering.*

**Table A4:**  
**Gender Differences in Average Percent of Speaking Turns in Group**

| Unanimous                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                      |                      |                        |       |                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|-------|-------------------|
| # of Females                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Female               | Male                 | <i>Difference</i>      | t     | P> t              |
| 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 19.3<br>(16.2, 22.4) | 20.2<br>(16.2, 22.4) | -00.9<br>(3.0, -4.8)   | -0.44 | 0.67              |
| 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 20.7<br>(17.9, 23.6) | 19.5<br>(17.9, 23.6) | -1.3<br>(6.2, -3.6)    | -.51  | 0.62              |
| 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 18.8<br>(17.1, 20.4) | 21.9<br>(19.4, 24.3) | -3.1<br>(1.1, -7.2)    | -1.46 | 0.16              |
| 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 17.7<br>(16.6, 18.8) | 29.2<br>(24.8, 33.5) | -11.5<br>(-6.0, -16.9) | -4.14 | 0.00              |
| Gender Homogenous                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 20.0<br>(20.0, 20.0) | 20.0<br>(20.0, 20.0) | 0.0<br>(0.0)           | -0.00 | 1.00 <sup>a</sup> |
| Majority                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                      |                      |                        |       |                   |
| # of Females                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Female               | Male                 | <i>Difference</i>      | t     | P> t              |
| 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 14.1<br>(9.7, 18.5)  | 21.5<br>(20.4, 22.6) | -7.4<br>(-1.9, -12.9)  | -2.62 | 0.02              |
| 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 19.2<br>(16.9, 21.6) | 20.4<br>(18.8, 22.0) | -1.2<br>(2.8, -5.1)    | -0.59 | 0.56              |
| 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 16.4<br>(13.3, 19.4) | 25.5<br>(20.8, 30.1) | -9.1<br>(-1.4, -16.8)  | -2.31 | 0.04              |
| 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 20.0<br>(18.9, 21.2) | 19.8<br>(15.1, 24.6) | 0.2<br>(6.1, -5.7)     | 0.07  | 0.94              |
| Gender Homogenous                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 20.0<br>(20.0, 20.0) | 20.0<br>(20.0, 20.0) | 0.0<br>(0.0)           | -0.00 | 1.00 <sup>a</sup> |
| <p><i>Cell entries are estimated levels of percent of speaking turns, with 95 percent confidence intervals in parentheses. Estimates are generated from an OLS regression, with group cluster robust standard errors. Analysis includes controls for experimental site.</i></p> <p><i><sup>a</sup>The difference between gender homogenous groups is 0 by definition.</i></p> |                      |                      |                        |       |                   |



**Table A5:  
Token Males and Females**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Token Female         | Token Male           | Difference             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| Average Percent Talk                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                      |                      |                        |
| Unanimous                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 18.1<br>(12.8, 23.4) | 28.7<br>(21.1, 36.4) | -10.6<br>(-1.1, -20.2) |
| Majority                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 11.6<br>(8.2, 15.1)  | 17.8<br>(12.7, 22.9) | -6.2<br>(0.2, -12.5)   |
| Average Percent Speaking Turns                                                                                                                                                                                                                                                                          |                      |                      |                        |
| Unanimous                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 19.3<br>(16.2, 22.4) | 29.2<br>(24.8, 33.5) | -9.9<br>(-4.4, -15.3)  |
| Majority                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 14.1<br>(10.4, 17.8) | 19.8<br>(15.9, 23.8) | -5.7<br>(-0.8, -10.7)  |
| <i>Cell entries are estimated percentages of speaking turns in the group, with 90 percent confidence intervals in parentheses. Estimates are generated from an OLS regression, with group cluster robust standard errors. Analysis includes controls for experimental site. (See Tables A1 and A3.)</i> |                      |                      |                        |

**Table A3:  
Determinants of Total Talk Time by Gender Composition Condition**

|                                                                                                                                                                                     | Gender Homogenous | 1 Female/<br>4 Males | 2 Females/<br>3 Males | 3 Females/<br>2 Males | 4 Females/<br>1 Male |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Female                                                                                                                                                                              | -1.39 (2.36)      | -2.78 (0.97)         | -2.63 (1.47)          | -2.06 (0.71)          | 0.48 (1.28)          |
| Unanimous                                                                                                                                                                           | -1.09 (2.58)      | 1.34 (1.21)          | 0.35 (1.49)           | 2.00 (1.51)           | 2.94 (2.03)          |
| Female*Unanimous                                                                                                                                                                    | 0.59 (3.35)       | 2.14 (2.19)          | 1.19 (1.88)           | -0.38 (1.22)          | -2.88 (1.95)         |
| Princeton                                                                                                                                                                           | -8.66 (1.53)      | -6.16 (1.05)         | -5.83 (1.25)          | -1.48 (1.13)          | -2.05 (1.50)         |
| Intercept                                                                                                                                                                           | 12.57 (1.79)      | 9.56 (0.79)          | 10.06 (1.52)          | 5.60 (0.85)           | 6.47 (1.66)          |
| N                                                                                                                                                                                   | 135               | 90                   | 70                    | 80                    | 75                   |
| Adj. R <sup>2</sup>                                                                                                                                                                 | 0.33              | 0.37                 | 0.43                  | 0.24                  | 0.08                 |
| <i>Coefficients generated from an OLS regression. Standard errors are given in parentheses. All standard errors are heteroskedasticity-robust and account for group clustering.</i> |                   |                      |                       |                       |                      |

**Table A7:  
Gender Differences in Average Individual Talk Time**

**Unanimous**

| # of Females      | Female                 | Male                   | <i>Difference</i>       | t     | P> t |
|-------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|-------|------|
| 1                 | 10.25<br>(7.20, 13.31) | 10.90<br>(8.48, 13.31) | -0.64<br>(3.20, -4.49)  | -0.33 | 0.75 |
| 2                 | 8.97<br>(6.16, 11.77)  | 10.41<br>(8.24, 12.58) | -1.44<br>(0.86, -3.75)  | -1.23 | 0.24 |
| 3                 | 5.16<br>(3.07, 7.25)   | 7.60<br>(4.24, 10.96)  | -2.44<br>(-0.50, -4.38) | -2.46 | 0.03 |
| 4                 | 7.00<br>(5.00, 9.00)   | 9.41<br>(6.29, 12.52)  | -2.40<br>(0.48, -5.28)  | -1.63 | 0.13 |
| Gender Homogenous | 10.68<br>(8.49, 12.87) | 11.48<br>(6.56, 16.50) | -0.80<br>(4.04, -5.63)  | -0.32 | 0.75 |
|                   |                        |                        |                         |       |      |

**Majority**

| # of Females      | Female                 | Male                   | <i>Difference</i>       | t     | P> t |
|-------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|-------|------|
| 1                 | 6.77<br>(4.10, 9.45)   | 9.56<br>(8.01, 11.10)  | -2.78<br>(-0.88, -4.68) | -2.87 | 0.01 |
| 2                 | 7.43<br>(4.63, 10.22)  | 10.06<br>(7.08, 13.05) | -2.64<br>(0.24, -5.51)  | -1.80 | 0.10 |
| 3                 | 3.54<br>(2.18, 4.89)   | 5.60<br>(3.93, 7.27)   | -2.06<br>(-0.68, -3.45) | -2.92 | 0.01 |
| 4                 | 6.94<br>(4.29, 9.60)   | 6.47<br>(3.22, 9.71)   | 0.48<br>(2.98, -2.02)   | 0.38  | 0.71 |
| Gender Homogenous | 11.18<br>(6.45, 15.91) | 12.57<br>(9.05, 16.10) | -1.39<br>(3.24, -6.03)  | -0.59 | 0.56 |

*Cell entries are estimated levels of Total Talk in minutes, with 95 percent confidence intervals in parentheses. Tests include robust standard errors and account for group clustering. Analysis includes controls for experimental site.*

# **Preferencias adaptativas y auto-exclusión social como fallo emotivo: su reeducación a través de narraciones**

*Helena Modzelewski*  
helen\_mod@hotmail.com  
Montevideo - Uruguay

Universidad de la República, docente e investigadora del Instituto de Educación

## **Introducción**

La exclusión social es un fenómeno que para las sociedades democráticas significa la pérdida de un capital humano valiosísimo. Incluso en el Uruguay, donde el sufragio es obligatorio, en el esfuerzo de evolucionar desde una concepción de democracia elitista a una participativa, no podemos darnos el lujo de que algunas personas renuncien a convertirse en ciudadanos autónomos.

Estamos de acuerdo en que la alfabetización política es probablemente el medio más importante en la búsqueda de esa democracia participativa. Sin embargo, también es evidente que las escuelas no son suficientes para brindar al alumno la educación en valores democráticos, porque de hecho es la familia la que representa el principal factor educador moral del niño. Los padres son los primeros maestros morales, y la participación democrática está imbuida de moral, porque es desde la moral que se respeta al otro, tomando sus opiniones divergentes con seriedad y discutiendo desde una horizontalidad que no admite la intolerancia. En el corazón de la alfabetización política, entonces, está la educación moral, y ésta sin duda tiene lugar desde los primeros años de vida, en el seno de la familia antes de que la escuela haya comenzado a hacer su trabajo. Sumado a esto, mientras los niños cambian de maestro escolar prácticamente cada año, tienden a mantener al menos a un mismo padre/madre a lo largo de sus años de crecimiento. Esta relación padre-hijo también involucra un aspecto emocional muy importante, porque esta relación puede hacer que los niños se sientan o bien amados y valiosos, o rechazados e indignos, lo que tiende a permanecer con la persona por el resto de su vida. Además, la manera en que los padres enseñan a sus hijos a respetar la autoridad es, de acuerdo a muchas teorías, el fundamento del futuro crecimiento moral. De ahí que prestar atención a los padres es un tema de la mayor importancia junto con las escuelas en la construcción de una democracia robusta.

En los países como Uruguay, donde un gran número de niños nacen en hogares con ingresos bajo la línea oficial de pobreza, están ausentes muchos de los factores que cooperan con el desarrollo de los valores mencionados. La pobreza coexiste con otros importantes factores familiares de riesgo tales como el inadecuado cuidado de la salud, la falta de un ambiente estimulante para el aprendizaje en el hogar, exposición crónica a la violencia y pobre salud mental de los padres. ¿Cómo podemos crecer hacia una democracia participativa si, aparte de focalizarnos en la educación en las escuelas, no nos focalizamos en la alfabetización política de los padres también?

La exclusión social muchas veces implica causas externas, una imposibilidad impuesta desde la sociedad. Pero el problema tiene puntas más complejas. El fenómeno de las preferencias adaptativas (Elster 1983, Nussbaum 2000) muestra que otra posible causa es la autoexclusión basada en un estereotipo que el sujeto forma de sí mismo a partir de su interpretación del relato de su propia vida. Este es el fallo emotivo (Burstin y Modzelewski 2009) al que refiere el título de la ponencia. Al ser una narración lo que le da origen, la hipótesis es que la solución es una re-narración de las propias experiencias. Esta hipótesis fue puesta a prueba en un centro diurno para madres sin techo en Montevideo por medio de un taller de narración oral y escrita. La relevancia de actuar sobre las madres marginadas está en que, si bien la educación formal juega un rol importantísimo en la formación de ciudadanos, los niños toman los primeros y más persistentes ejemplos de vida de sus padres. Trabajar sobre estas madres excluidas y por lo tanto reproductoras de exclusión se vuelve entonces un desafío insoslayable. Se explicará en esta ponencia el caso experimental y su potencialidad. Este trabajo se enmarca dentro de las investigaciones del grupo "The Global Doing Democracy Research Project: Educators and education for democracy: Moving

beyond thin democracy”, siendo ésta en particular llevada a cabo en Uruguay, donde es parte de las investigaciones del grupo “Ética, justicia y economía”, equipo interdisciplinario de la Universidad de la República que tiene sus referentes institucionales en el Departamento de Filosofía de la Práctica y en el Instituto de Economía.

## **Contexto**

En Uruguay, cientos de personas en situación de calle pernoctan en los refugios que ha habilitado el Estado. Algunas personas han caído en esta situación en forma reciente por motivos económicos y/o familiares, pero muchos tienen varias generaciones familiares en este circuito. La población de mujeres y niños es numerosa, lo que preocupa especialmente, mucho más porque se ha evidenciado que ofrecer un lugar para dormir es un aliciente pero no resuelve el problema de fondo. Esto significa una terrible pérdida para la democracia, ya que esta clase de personas representa un número importante de ciudadanos que no han podido adquirir las capacidades básicas que les permitan llevar adelante una vida con características mínimamente decorosas, mucho menos las capacidades para decidir lo que es mejor para su comunidad, participar, y votar.

Preocupado por este problema, el Ministerio de Desarrollo Social en 2006 convocó a O.N.G.s dispuestas a presentar proyectos con el fin de solucionar esta situación. La O.N.G. Centro para el Desarrollo de Intervenciones y Estudios Socioculturales confeccionó, licitó y ganó un proyecto de centro diurno para mujeres solas y con niños, cuyo objetivo central es evitar la situación de calle de esta población, brindándoles amparo y una atención personalizada especialmente en los aspectos culturales y en el desarrollo de valores.

La razón para apuntar específicamente a esta población es la siguiente. Las mujeres en la mayor parte del mundo carecen de apoyo social, afectivo y económico para llevar a cabo las funciones fundamentales de una vida humana. Están frecuentemente peor alimentadas que los hombres, y más vulnerables a la violencia física y al abuso sexual. Tienen menos posibilidades de alfabetizarse, y aun menos de acceder a una educación profesional o técnica. Al entrar al mundo laboral, enfrentan obstáculos como la intimidación de su propia familia, discriminación en los salarios y acoso sexual, muchas veces sin recursos legales efectivos. Sobrecargadas por su vida dividida entre el empleo remunerado y la absoluta responsabilidad por el cuidado de los hijos y el hogar, suelen carecer de oportunidades para la diversión o el cultivo de sus facultades imaginativas y cognitivas. Estas circunstancias sociales y políticas, señala Martha Nussbaum (2000, 1-4), se traducen en desiguales capacidades humanas.

Sin embargo, según Amartya Sen ha enfatizado, las mujeres son un factor sustancial para la reducción de la pobreza y la exclusión. Justamente, al ser ellas quienes están a cargo de los niños, se convierten en modelo de los futuros ciudadanos y usualmente son quienes distribuyen los recursos económicos de la familia, de manera más eficaz que los hombres. Por eso es que en las políticas sociales llevadas a cabo en el Estado indio de Kerala, las mujeres fueron tomadas como foco de alfabetización, lo cual dio resultados sorprendentes en el aumento de la calidad de vida de las familias y el descenso de la mortalidad infantil. De ahí que muchos estudios apunten a la importancia de volcar la atención hacia el desarrollo de las capacidades de las mujeres, en especial las de los sectores pobres de cualquier parte del mundo, en el momento de querer generar cambios que combatan la pobreza y la exclusión social.

No obstante, uno de los problemas con los que se encuentra la implementación de políticas de este tipo son las preferencias que las mujeres mismas manifiestan. Martha Nussbaum (2000, 112), en contra de los enfoques económicos utilitaristas para los cuales las preferencias de los individuos están dadas y son aproblemáticas, señala que en realidad muchas de las preferencias existentes son malas bases para políticas sociales porque en la génesis de tales preferencias intervienen circunstancias que se encuentran más allá del control del propio sujeto.



Uno de los presupuestos del caso experimental que describe esta ponencia es la existencia de una clase de preferencias, las preferencias adaptativas que surgen de la persistente frustración de expectativas. Dicha frustración puede llegar a dar forma a las preferencias de manera tal que los sujetos experimentan un deseo hacia algunas circunstancias en sus vidas que no parece racional desear, a la vez que rechazan posibilidades que los pudieran ayudar a cambiar su situación.

El principal objetivo del centro diurno mencionado ha sido brindarles a estas mujeres herramientas que les den la chance de ver sus vidas de una manera diferente, motivándolas a buscar formas de cambiar su situación de calle, de esa manera brindando a sus hijos el ejemplo de una vida autónoma. Este proyecto fue presentado hacia fines de 2006 y se puso en funcionamiento en enero de 2007. Este centro diurno se halla próximo al casco antiguo de la ciudad, al igual que los refugios nocturnos. El centro diurno funciona los 365 días del año entre las 9:00 y las 18:00 horas y tiene un cupo de 60 personas entre mujeres y niños.

El aspecto más importante de este estudio han sido sus resultados: mientras en otros refugios o centros diurnos para personas en situación de calle en Montevideo, las personas tienden a asentarse y convertir estos lugares prácticamente en su hogar, en este centro el 60% del total de asistentes desde 2007 han elegido buscar trabajos estables, conseguir un lugar propio para vivir, y prescindir del centro. Esto muestra que las actividades educativas llevadas a cabo aquí y que apuntan a la reconstrucción de la identidad autónoma de estas mujeres están funcionando.

En esta ponencia se pretende explicar brevemente los fundamentos teóricos de este método reeducativo que intenta atacar a las preferencias adaptativas como factor de auto-exclusión social, trabajando sobre las emociones, que según nuestra hipótesis están a la base de la formación de este tipo de preferencias.

En esta ponencia presentaré, en primer lugar, la importancia de trabajar con mujeres apuntando a los cambios sociales, siguiendo el enfoque de las capacidades de Sen. En segundo lugar, se presentará el concepto de preferencias adaptativas como el principal obstáculo en la toma de decisiones de la población objetivo. En tercer lugar, se explicará el concepto de emociones racionales como una salida al problema de la educación de las emociones. Luego, se justificará la metodología utilizada en este caso, explicando la narratividad de las emociones, lo que las hace factibles de ser tratadas a través del uso de la narrativa, y también presentando la importancia de trabajar con Otros significantes, en este caso el grupo de mujeres en el que se trabajó, o el educador. Finalmente, presentaré el caso experimental, a través de la descripción de un ejemplo específico cuyos resultados positivos fueron particularmente claros.

## **Marco teórico**

Como ya se señaló, el trabajo en este caso experimental se basa en la convicción de Amartya Sen de que las mujeres son un factor sustancial cuando se trata de reducir la pobreza y la exclusión. A cargo de los niños, las mujeres tienden a ser el modelo de los futuros ciudadanos. Ellas son quienes generalmente administran los recursos económicos de la familia, por lo cual las buenas prácticas son transmitidas a los futuros adultos -y ciudadanos. Algunas políticas sociales focalizadas en mujeres han resultado en una mejor calidad de vida para familias enteras y en un descenso de los índices de mortalidad infantil. Ejemplo de esto es el Estado indio de Kerala (Sen 1999). Tomando en consideración la situación particularmente desolada de India, Kerala se destaca de manera extraordinaria. Además de su altísimo índice de alfabetización, Kerala se jacta del más bajo índice de mortalidad infantil –alrededor de 16 muertes por 1000 nacimientos, la mitad del promedio del país- y una baja natalidad. Aparte de esto, el índice de crecimiento económico de Kerala también se ha ubicado entre los más rápidos del país. Los expertos en desarrollo han debatido por años acerca del “secreto Kerala”. Parte de la explicación es la que daré a continuación.

En primer lugar, el estado tiene una tradición matriarcal, con la que las nuevas políticas sociales no han chocado. Dichas políticas, como Sen señala, han incluido focalización en la educación elemental, cuidados básicos de la salud y distribución equitativa de la tierra, especialmente focalizada en las mujeres, quienes no sólo son la mayoría alfabetizadas, sino ampliamente reconocidas en su derecho de propiedad.

Sin embargo, Kerala no se destaca por sus niveles de ingreso, lo cual claramente muestra que no es necesariamente el ingreso más alto lo que se requiere para combatir la marginación, sino algo relacionado con la educación, con el desarrollo de las capacidades, con la subversión de los valores. De hecho, puede decirse que las necesidades materiales o económicas también se definen en el marco del ejercicio de las propias capacidades; es decir, para ser capaz de cambiar mi vida, necesito saber qué es lo que anda mal en ella, qué es lo que realmente necesito. La pobreza es un concepto muy general que no puede ser comprendido de una vez y para siempre; la conceptualización de esta noción –entender por qué soy pobre, qué aspectos de mi vida debería cambiar para revertir mi propia pobreza- puede requerir el ejercicio de libertades políticas y derechos civiles, porque ciertamente requiere la discusión y el intercambio. Para dar un ejemplo, el ingreso básico sin ninguna clase de referencia cultural o reflexión puede ser gastado de una manera totalmente ineficiente. Dice Sen (1999, 153) que los derechos políticos y civiles, especialmente los relacionados a la garantía de discusión, debate, crítica y disenso abiertos, son centrales para los procesos en que se generan elecciones informadas y reflexionadas. Esos procesos son cruciales para la formación de valores y prioridades, y no podemos, en general, tomar las preferencias como dadas independientemente de la discusión pública, es decir, sin tomar en cuenta si los debates e intercambios en determinada sociedad son permitidos o no, si tienen lugar o no. Como indica Katherine Simon (2001), ser un ciudadano no es sólo detentar un estatus legal en relación a un estado en particular; mejor dicho es poseer las capacidades y tener acceso a las oportunidades para participar con otros en la decisión de cómo debe ser la propia sociedad.

Como puede inferirse de lo anterior, es importante focalizarse en las mujeres en el momento de diseñar políticas sociales, pero brindarles sólo ingreso, salud y derechos civiles esperando que puedan tomar posesión de ellos y usarlos, no es suficiente. Algo más debe darse, alguna clase de educación en el uso de dichos elementos para poder ejercerlos, de lo contrario es lo mismo que no tenerlos. Esa es la razón por la que Sen señala que las preferencias no pueden tomarse como dadas; manejar el dinero de manera descuidada, prestar poca atención a la propia salud o decidir no enviar a los hijos a la escuela no son simplemente “preferencias”. Son tendencias adquiridas durante toda la vida que pueden ser aprendidas, pero también desaprendidas.

De acuerdo con esto, Martha Nussbaum (2000, 112) señala que uno de los mayores problemas de la implementación de políticas sociales es las preferencias que las mismas mujeres expresan, porque muchas de esas preferencias no son buenas referencias, ya que su génesis está mezclada con circunstancias que están fuera del control del sujeto. De hecho, ha sido demostrado que las preferencias adaptativas surgen de la persistente frustración de expectativas, lo cual moldea las preferencias de manera que los sujetos experimentan un deseo irracional hacia algunas circunstancias en sus vidas, a la vez que rechazan oportunidades que los llevarían a cambiar su situación. Nuestro desafío, entonces, es encontrar una manera de dismantelar tales preferencias, develando, en palabras de Harsanyi (1982, 55), las “verdaderas preferencias” de estas mujeres objetivo, con el fin de que comprendan por sí mismas lo que es mejor para ellas y vivan sus vidas autónomamente. Son esas pseudo-preferencias lo que hay que ayudar a cambiar.

Como ya fue dicho, la frustración generada por el deseo de algo que no se puede alcanzar termina favoreciendo una preferencia hacia las condiciones que la persona ya tiene. Es evidente que estas preferencias adaptativas surgen de la frustración, lo que es una reacción básicamente emotiva ante un cierto estado de cosas. El carácter emotivo de la reacción explica el hecho de que una persona viviendo en extrema pobreza, o una esposa maltratada, para mencionar algunos

ejemplos, no tome ninguna decisión para revertir su situación. Al ser emotiva, esta reacción subvierte nuestras intuiciones acerca de la racionalidad de la conducta humana.

Sin embargo, las emociones en general y éstas en particular distan mucho de ser irracionales, a pesar de la insistencia del paradigma dominante de etiquetarlas como tales. Es precisamente desde esta clase de racionalidad emotiva que es posible cambiar las preferencias adaptativas, como trataré de explicar a continuación.

## **Metodología**

¿Cómo contribuir a la sustitución de las preferencias adaptativas? Con frecuencia el problema parece estar vinculado al tema del sentido que puedan tener cosas tales como el trabajo, el dinero, la salud, las relaciones familiares en la concepción que la persona tiene de su propia vida, sus circunstancias y su futuro. Uno de los elementos con el que nos encontramos en el caso experimental que se describirá más abajo es la inmensa dificultad que presentan las personas que se presume han desarrollado preferencias adaptativas para dar cuenta de las circunstancias que las llevaron a la situación actual. Si, como dice Martha Nussbaum (1997), las emociones no son fuerzas ciegas sino racionales en el sentido de que cada emoción tiene una historia que es posible rastrear para comprenderla, entonces la manera de curar este fallo emotivo es justamente esa, reestructurando la historia que llevó a las emociones presentes, para cambiarlas.

El método que utiliza Martha Nussbaum (2000, 15) para llegar a comprender las causas por las que una persona llega a las circunstancias en las que se encuentra y por las que ha desarrollado preferencias adaptativas es el método que ella llama narrativo. Por esa razón en todos sus escritos utiliza la narración de eventos particulares de determinadas vidas para teorizar sobre sus consecuencias. Las emociones, según Nussbaum, muy lejos de poder ser consideradas “ciegas” como normalmente se hace desde la tradición económica utilitarista, son siempre intencionales, es decir, tienen un objeto, a la vez que están apoyadas en juicios que dirigen las reacciones de un sujeto a través de las creencias que sostiene. El miedo, por ejemplo, no es simplemente una reacción química corporal, sino la consecuencia de la creencia en el juicio “Estoy en peligro” relacionado a un objeto. La experiencia de la emoción está por lo tanto cargada cognitivamente, y aunque no muchas veces sea racional a primera vista, su contenido racional puede ser revelado por medio de la reflexión acerca de las circunstancias que desembocaron en una determinada emoción, utilizando la narración, es decir, el método narrativo del que habla Nussbaum. Lo que se ha logrado en este caso experimental es aplicar ese mismo método narrativo a la sustitución de las preferencias adaptativas, no sólo a su explicación.

## **El caso experimental**

Siendo la población objetivo las mujeres y sus niños, es de importancia marcar un posicionamiento frente a la construcción de identidad de género y sus formas de manifestarse. En este sentido los factores económicos y sociales se acoplan a factores psicológicos, familiares, vinculares y culturales, volviendo la situación de exclusión en que viven inabarcable desde una sola mirada. Se hace necesaria la construcción de diferentes estrategias que permitan delinear los puentes y las miradas posibles que habiliten en principio la comprensión de la subjetividad. La condición de calle evidencia como uno de sus efectos que las mujeres y por consiguiente los niños hayan perdido el sentido de pertenencia a colectivos humanos y referentes, como lo son la familia, el trabajo, el ocio y la comunidad en general; o en caso de que se mantengan los vínculos familiares, éstos no logran sostener y contener, ya que la propia historia de vida ha producido daños que se manifiestan en forma de desgano, maltrato, desinterés, falta de estímulo, que no habilitan la existencia de espacios saludables (Pereira y Vigorito 2010)<sup>1</sup>. El trabajo implica entonces reconstruir una historia fragmentada que al momento del ingreso impide proyectar un modo de estar distinto. Se trata de historias de la propia vida que se han construido sobre la base de un fallo emotivo; es decir,

al haber perdido la autoconfianza y la esperanza de que ciertas cosas sean posibles en la propia vida, estas personas han construido, para defenderse emotivamente de una frustración crónica, un autoestereotipo que prefieren ante otras posibilidades, y que llevan adelante consecuentemente. Esta es otra formulación posible de la definición de preferencias adaptativas y coincide con el concepto de autoreificación de Honneth (2007, 105-127).

En nuestro intento por sustituir las preferencias adaptativas y ofrecer a los sujetos la posibilidad de desbaratar su autoestereotipo para reorganizar su vida, hemos constatado que cuando promovemos en el sujeto un esfuerzo narrativo, éste comienza a conectar y asociar elementos de su historia en términos de causas y consecuencias. La persona, en los sucesivos relatos, va avanzando en la autocomprensión. Puede comenzar a detectar el origen del sentido que poseen los distintos elementos de su vida cotidiana y con ello comienza a sentir incomodidad con su circunstancia actual. Esta incomodidad es lo que se denomina disonancia cognitiva, y consiste en la tensión o desarmonía interna en el sistema de creencias o actitudes que una persona percibe al mantener al mismo tiempo dos pensamientos que están en conflicto, y es el primer paso necesario para salir de la preferencia adaptativa. Es frecuente que aparezcan en un primer momento sentimientos de impotencia y depresión, como si hubieran sido arrastrados por una violenta corriente, en las que el sujeto se encontró desprovisto de todo recurso para tomar decisiones. Por lo general surge la necesidad de seguir narrando-se su propia historia. Las personas comienzan a exigir instancias de diálogo más asiduas y aun los más reservados disfrutan las instancias colectivas en las que puedan presentar y re-presentar su historia.

Estas instancias pueden darse simplemente a partir de la necesidad de hablar, o pueden aparecer focalizadas en un tópico en especial, por ejemplo la maternidad, el maltrato hacia los niños, la dependencia de sustancias, y pueden surgir espontáneamente o ser propuestas por los educadores. En ellas la personas opinan pero fundamentalmente relatan lo que ha sido su experiencia; incluso en muchas ocasiones surge la necesidad de representar corporalmente determinadas situaciones del pasado. En el transcurso de estas instancias colectivas las personas comienzan a detectar factores comunes en las diversas historias.

La necesidad de narrar, que tiene además fines catárticos, aparece incluso en formas que podríamos concebir como poco frecuentes en este tipo de población; tal es el caso de las narraciones escritas espontáneas. En ellas aparecen tanto relatos de sucesos como reflexiones sobre diferentes cuestiones que abarcan desde la vida en general, pasando por la soledad, la felicidad, el futuro, hasta la propia pobreza e incluso las instituciones relacionadas con las políticas sociales.

Otro elemento que comienza a aparecer es una demanda de información acerca de la vida, opiniones y modalidades de afrontar diversos temas o dificultades de los operadores sociales que trabajan con ellos, llegando a la petición de que se les transmita algún conocimiento en especial (por ejemplo cómo poner límites a los hijos), lo cual puede contribuir al desarrollo de un proyecto de vida.

También contribuye a una sustitución de preferencias la necesidad de leer, en principio cuentos cortos, pero luego novelas e incluso artículos y libros temáticos (por ejemplo, de temas de salud, o de psicología, entre otros). La literatura parece ser un recurso relevante a la hora de, en primer lugar, aumentar el caudal cultural, pero también de tener a disposición modelos alternativos (de persona, de vida, de familia). Por medio de procesos tanto de identificación como de comparación, el sujeto aumenta su capacidad crítica, y esto se ve potenciado si puede darse en un contexto dialógico, ya sea comentándolo con un educador o relatándolo y discutiendo la trama con un grupo de pares.

Una de las instancias en las que he participado personalmente como educadora en

este caso experimental ha sido el taller de narrativa. La idea surgió a partir del comentario de los demás educadores acerca del ya mencionado interés de varias de las mujeres en la lectura de literatura e incluso su espontánea disposición a escribir sus propias historias. A raíz de esto, decidí encargarme de un espacio optativo denominado “taller de narrativa” donde las mujeres con inquietudes literarias, tanto lectura como escritura, pudieran satisfacerlas. Ese taller comenzó en agosto de 2009, con un receso de verano debido a que los niños invaden el centro diurno durante las vacaciones escolares de verano, y aún continúa. Temas de lectura y escritura han sido las dificultades de la maternidad, la soledad, las relaciones familiares, entre otras. Un caso ilustrativo del éxito de este taller lo constituyen dos mujeres que se jactaban al inicio de su soledad y su total independencia de toda relación con otro adulto, lo que demostró a través de sus relatos que en realidad no era precisamente independencia, ya que su situación no les permitía tener un trabajo al no tener a nadie con quien dejar a sus hijos más pequeños que aún no van a la escuela. A través de un trabajo de narrativa sobre las relaciones de amistad, estas dos mujeres escribieron una sobre la otra, describiéndose mutuamente como amigas en las que podían confiar. A partir de ese sorpresivo descubrimiento que surgió de la profundización posibilitada por el taller, ambas mujeres comenzaron a buscar trabajo, contando con la otra para que cuidara de sus hijos más pequeños en su horario de trabajo. Puede ser que la relación no dure para siempre, que sus trabajos no duren para siempre, pero es innegable la contribución de este experimento en un cambio fructífero de actitudes en ellas.

## **Conclusiones**

De esta manera se ha alcanzado una solución tentativa al problema de las preferencias adaptativas, aplicando el marco teórico de las capacidades de Sen y la teoría de las emociones racionales de Nussbaum, que desemboca en la narratividad de la vida de las personas. Esta narratividad, al explicitarse, toma la forma que había perdido y que había dado lugar a las preferencias adaptativas como reacción a un fallo emotivo. Las narraciones, tanto propias como de otros, al apelar a las emociones del que escucha y del que relata, representan ese puente no siempre evidente entre los hechos y la subjetividad. De esta manera las narraciones son capaces de sanar el fallo emotivo y desbaratar un autoestereotipo que los afectados se han formado de sí mismos y que los hace actuar de acuerdo a lo que reconocen como propio de ese estereotipo que se autoadjudican. Las narraciones hacen que las personas se vean a sí mismas de una manera diferente, mostrando a la vez posibles modos de actuar, reabriendo las posibilidades del sujeto de encontrar su propia salida de una situación que muy raramente sería, en realidad, “preferible”.

Los resultados de este trabajo hasta ahora han mostrado en primer lugar que es posible, desde la educación, desbaratar los auto-estereotipos que mantienen a tantas personas auto-excluidas de la sociedad, y aun más de la vida democrática; en segundo lugar, que nunca es demasiado tarde, porque este proceso puede ser llevado adelante en adultos, posibilitando el trabajo con padres y así contribuyendo a cualquier iniciativa de educación democrática que los niños puedan recibir en la educación formal; por último, que las políticas educativas tienen un rol muy importante, porque la autonomía no se adquiere en soledad, sino dentro de un grupo social y mejor aun con la guía de personal capacitado (sean maestros, psicólogos, trabajadores sociales) preparados para introducir la disonancia cognitiva que abra a estos sujetos al pensamiento crítico, dándoles la posibilidad de dejar de ser víctimas y tomar las riendas de su propia vida, eventualmente convirtiéndose en miembros activos de una democracia deliberativa, si no ellos mismos, al menos abriendo la oportunidad a sus hijos que se verán beneficiados de las actitudes aprendidas en el hogar, además de los eventuales programas de educación ciudadana dictados en la educación formal.

## **Bibliografía**

Burstin, V. y Modzelewski, H. (2009): “Narraciones como factor educativo de mujeres marginadas: un caso experimental local” en A. Cortina y G. Pereira (eds.), (2009): Pobreza y libertad. Erradicar

la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen, Madrid, Tecnos.

Elster, J. (1983): *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge, CUP.

Harsanyi, J.C. (1982): "Morality and the Theory of Rational Behaviour", in *Utilitarianism and Beyond*, in A. Sen & B. Williams (eds.), *Utilitarianism and beyond*. Cambridge, CUP.

Honneth, A. (2007): *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*, Buenos Aires, Katz Editores.

Nussbaum, M. (1997): *Justicia Poética*, Barcelona, Andrés Bello.

Nussbaum, M. (2000): *Women and Human Development*, Cambridge University Press.

Pereira, G. y Vigorito, A. (2010): *Preferencias adaptativas como bloqueo de la autonomía y su relevancia para el diseño de políticas sociales. Informe de investigación*, Montevideo, CSIC-UdelaR-Fin de Siglo.

Sen, Amartya. (1999): *Development as freedom*. Oxford, OUP.

Simon, K.G. (2001): *Moral Questions in the Classroom: How to Get Kids to Think Deeply About Real Life and Their Schoolwork*. New Haven, Yale University Press.

# **Discover (the new) Canada: Exploring the Meaning Behind Canada's Citizenship Guidebook for Immigrants**

*Jeff Myers*  
University of Toronto  
jeffreyanthonymyers@gmail.com

## **ABSTRACT**

In November 2009, a new study guide was issued to assist Canadian citizenship applicants in the multiple choice examination component of the citizenship process. The new guide, *Discover Canada*, replaces *A Look at Canada*, and is different in numerous respects. For one, there are ideological differences that reflect the political positions of the two different parties in power at the time the documents were created. Another difference is that the new guide contains a vastly increased amount of information. This essay investigates this second difference asking the question, what historical, political, and social relations come together at this moment to necessitate an attempt at writing such an official version of the Canadian state narrative? I conclude by arguing that underlying the launch of *Discover Canada* is widespread Caucasian anxiety about the loss of control and power.

Immigrants applying for Canadian citizenship must meet certain criteria: they must be 18 years old, be "permanent residents", have lived in Canada for at least three of the past four years, and have achieved some level of fluency in English or French. Finally, they must pass a citizenship test, a multiple-choice examination based on an information booklet produced by Citizenship and Immigration Canada (CIC), one of the central ministries of the Government of Canada. This last requirement is the subject of this essay.

This is a timely essay; in November 2009, a new version of the booklet was released called *Discover Canada* (Canada, 2009), replacing *A Look at Canada* (Canada, 2005), which had been in use in various forms since the late 1970s. Academic convention requires that I cite "Citizenship and Immigration Canada" as the author since that is the body whose title is stamped in the front of both booklets. However, the two booklets were produced in dramatically different political contexts and should instead be understood as having different authors. *A Look at Canada* was originally created in 1977 with significant revision in 1995. At both times, the Liberal Party was in power. *Discover Canada* was created in the fall of 2009 while the Conservative Party was at the helm, albeit with a minority government. Comparing the documents reveals imprints of the ideological differences between these two rival Canadian political parties. For example, *A Look at Canada* presses typical Liberal Party themes such as multiculturalism and respect for the environment. *Discover Canada* on the other hand contains numerous references to icons of the Conservative Party – the military is particularly prominent, as is the British crown, for instance. In each case, the cabinet minister holding the citizenship portfolio at the time of writing was responsible for the creation, editing, and final versions of the documents. It therefore stands to reason that they would ensure the document conformed to party platform and ideology.

There is another difference however that cannot as easily be accounted for by ideological or political differences; that is the amount and type of information. *A Look at Canada* was, by all accounts, a slim document. At 48 pages, with large font and plentiful photographs, the reader comes away with a fairly thin impression of "Canada". *Discover Canada* nearly doubles the amount of information and has many long, small-font passages about the minutia of Canadian history. A word count confirms the stark difference: whereas *A Look at Canada* contains just fewer than 13,000 words, *Discover Canada* has about 20,500. The type of information has also changed in that, ideological differences aside, *Discover Canada* reads like an historical narrative. There are long

descriptions of things like the wrestle for control between the French and the English, Canada's involvement in the World Wars, and various other moments of the country's political formation. The guide even includes descriptions of dark moments in Canada's past such as the residential school system for Aboriginal children and the internment of Japanese Canadians during World War II.

Discover Canada is the latest in a long series of texts that have been issued since the "invention" of Canadian citizenship in 1947 designed to "educate" aspiring new Canadians about Canada. Early renditions provided immigrants with day-to-day information about life in Canada such as how to open a bank account, how to find churches of a particular denomination, and how to obtain a driver's license. In the late 1970s, new texts were authored that moved beyond the quotidian to provide a basic political and historical account of Canada. In this most recent evolution, the guide attempts an encyclopedic, detailed and authoritative narrative of the state for the first time. This leaves us with many questions. Why create a new guide that vastly expands the amount of information immigrants are required to know in order to become citizens? What historical, political, and social relations come together at this moment to necessitate an attempt at writing an official elaboration of the Canadian state narrative? In fact, why create a guide at all? What does this model say about how we think about immigration and citizenship? I explore these questions in this essay with particular attention to the historical context of citizenship and immigration in Canada. Although there are likely many factors influencing this latest evolution, I argue that one of the driving forces behind the new guide is anxiety among "established" (read: Caucasian) peoples and families about changing demographics and the loss of control and power in Canada.

Benedict Anderson (1983) is well-known for his thesis that nations are "imagined communities", by which he means that what connects all of the people in a country is not that we all know one another, or even that we all share the same heritage; but rather that we are able to imagine one another as all belonging to the same place. So, I can think about "Canada" or myself as a "Canadian" even though I have not seen all of what is geographically claimed as Canada nor met every other Canadian. There is an abstract perceptual space where I must conjure up these images or ideas. In other words, the nation and its materiality are preceded by the ability to imagine those things as being possible. In formulating this thesis, Anderson draws on the relatively short history of the modern state and argues that something must have changed that enabled people to imagine themselves as being part of a distinct political community with borders and multitudes of others they have never met, nor will likely ever meet. He then points to the invention of the printing press, and more specifically its application in the capitalist world ("print capitalism") and shows how it was essential for the emergence of European nation-states by fostering official national languages:

[P]rint-languages...created unified fields of exchange and communication below Latin and above the spoken vernaculars. Speakers of the huge variety of Frenches, Englishes, or Spanishes, who might find it difficult or even impossible to understand one another in conversation, became capable of comprehending one another via print and paper. In the process, they gradually became aware of the hundreds of thousands, even millions, of people in their particular language-field, and at the same time that only those hundreds of thousands, or millions, so belonged. These fellow-readers, to whom they were connected through print, formed, in their secular, particular, visible invisibility, the embryo of the nationally imagined community. (p. 44)

Today it almost seems impossible to think of a time when there were not states with all of their accoutrements: flags, governments, anthems, constitutions, national parks, laws and so on. These are such concretized ideas in modernity, the role of imagination seems moot in present-day relationships with the state. I don't need to "imagine" that there is a group of people who all imagine themselves as part of Canada; I have the news, passports, stamps and tax deducted from my paycheque to prove that something called "Canada" exists in the physical world. It is an objective



reality. But is it really? Anderson's book was published in 1983 but remains widely popular, I think in part because the work of imagination is never complete and so readers are intuitively drawn to it.

The imaginative process has changed with the times, however, particularly as the state has become the hegemonic mode of political organization in the world. Today, the imagining process is less about the possibility of the state than it is about the narrative of the state. What are the symbols, formative historical moments, and characteristics of the state? Who are its heroes? What values are held in common? What kind of people are "we"? It is a dynamic process since each individual's conception of the narrative is a composite of lifelong learning experiences, in both formal and informal settings. In formal education spaces for example, children are expected to interact with state-monitored curricula about the state, but these interactions exist against a backdrop context of informal learning from familial and group attitudes, personal experience, interactions with others, individual idiosyncrasies and so on. The process is no simpler in adulthood as we interact with a social world saturated with expressions of the state narrative. Consider the recent spectacle of patriotism exhibited at the Vancouver Winter Olympic Games for example.

Complicating matters, we must consider that the state system largely originated in the nations of Europe in the 18th century. These were culturally (and more-or-less geographically) contiguous groups of people who held certain things in common like language, historical struggle, customs and so on. Although it is always a mistake to think of national groups as being perfectly homogenous and without their own internal power dynamics, there is an immediate sense of a unified culture and history when thinking of a national group. States today, however, are rarely coterminous with nations and are more often than not multinational or multicultural (there are remarkably few "nation-states" despite widespread misuse of this term). This is particularly true of Western immigrant-receiving states like Canada, the United States and Australia. In these states, the principles of liberal democracy dictate a kind of cultural secularism where no one culture or religion is adopted by the state as an official iteration of the "good life" (Rawls, 1971). This makes the task of writing state narrative much more challenging and subject to the complexities of inter-cultural power dynamics. The result is that agreement on the state narrative is elusive, and there are probably as many versions of it as there are people engaged in imagining it.

Unsurprisingly though, we find state governments around the world playing a major role in the iteration of state narrative, not just in creating and monitoring school curricula. Anderson notes how modern states iterate the state narrative through various methods such as national museums, traveling exhibits, and commissioned artwork. Consider this example from post-colonial Cambodia:

[A]s part of the celebrations commemorating the 15th anniversary of Cambodia's independence, Norodom Sihanouk had a large wood and papier-mâché replica of the great Bayon temple of Angkor displayed in the national sports stadium in Phnom Penh. The replica was exceptionally coarse and crude, but it served its purpose – instant recognizability via a history of colonial-era logoization. 'Ah, our Bayon' – but with the memory of French colonial restorers wholly banished. (p. 183)

As individuals and groups within a liberal democratic state like Canada, we are free to imagine and express the state as we wish, and one can sense the collective imagination all around. When someone tries to capture this collective imagination in words or pictures however, it imposes a concretized form on something that is intrinsically fluid and dynamic. The represented form does not do the experienced form justice; it feels stilted and instantly out-of-date. Of course, as individuals, we are free to take up or reject these representations at will, and so while they may be problematic or unsuited to the dynamism of the thing they are trying to capture, they are not particularly coercive.

Iterations of the collective imagination by the state on the other hand carry with them all the force and authority – legitimate and otherwise – of the state apparatus. What choice does a student

have when presented with curricula that express a particular rendering of the Canadian state for example? If she wants to pass the course, she cannot simply disagree, put the book down, and look for other iterations that conform more closely to what she imagines about Canada, a response that we might expect if the source were less “official”. Of course, to a certain extent, progressive educators and school districts would welcome well-thought-out dissension and debate arising from the curricula. However, many philosophers and theorists of modern education have shown how dissension and debate are largely squashed rather than fostered (for example Friere, 1970; Shor, 1992; hooks, 1994). In my own experience, this has seemed particularly true of issues that are shaped by certain hegemonic discourses like heterosexism, capitalism or neoliberal economic globalization. The hard-fought struggles of various minority groups to be included in the curriculum similarly testify to the resistance of knowledge makers to alternative perspectives and viewpoints.

As alluded to above, many other venues and government technologies exist for this purpose including national museums and parks, international cultural and sporting events, commissioned artworks and books, state media, and symbolic representations such as the design of currency, postage stamps, national anthems, flags and the like. To this list, we could certainly add technologies such as Canada’s citizenship guide, Discover Canada. In a sense however, Discover Canada differs from the institutions mentioned above. Whereas all state-sponsored iterations of the national narrative carry the weight of the state’s authority, in most cases this is implicit, and, in Canada at least, not normally acted upon. In the case of immigrants applying for citizenship however, the threat is explicit since their status as legal subjects depends on their willingness to accept, memorize and regurgitate the official version. Discover Canada’s opening gambit is clear in this regard: “All the citizenship test questions are based on information provided in this study guide. You will be asked about facts and ideas presented in the guide” (CIC, 2009, p.6). To use Dorothy Smith’s (2005) concept, the citizenship guide “coordinates” immigrant attitudes and perspectives on Canada much more coercively than state iterations directed at those who are already citizens.

Of course, statements about the state doing this or that are meaningless in a literal sense since the state is not a human actor and cannot actively do anything on its own. Rather, it is made up of human actors and sets of social relations. In the case of Discover Canada, this has actually been quite clear. There was considerable fanfare for the launch and unusual candor about the creative process undergone by the document. For instance, CIC press releases noted that a number of Canadian luminaries were consulted for their input: former Governor General Adrienne Clarkson and her husband, author-professor-historian-philosopher John Ralston Saul, are but two of the people on the list. Also consulted were people like Alex Coville, an internationally renowned artist, Rudyard Griffiths, director of the Historica-Dominion Institute, and Senator Serge Joyal, among others.

While these intellectuals may have been consulted in the creation of the guide, one human being in particular, the Minister himself (Conservative Member of Parliament Jason Kenney), seems to have had ultimate control over the final version of the document. The Canadian Press publically underscored this recently with an investigation revealing that Kenney’s office had references to homosexuality and the rights of gays and lesbians to get married in Canada repealed from the final version of the guide . As might be expected, this has been met with considerable public discontent among Canada’s queer communities.

While the Minister’s move is disconcerting from a social justice perspective (particularly for those of us who identify as queer), the episode is an excellent illustration of how human actors and social relations come together to shape government policy and documents. In this case, the Minister’ and the Conservative Party’s long standing ideological opposition to same-sex marriage result in a document that omits references to what many would consider a significant social, political, and legal milestone in Canada’s history. At the November 2009 media launch event for the new guide,<sup>1</sup> arguably in anticipation of these kinds of charges, Kenney noted that, “We can’t mention

---

1 <http://www.cbc.ca/politics/story/2010/03/02/immigration-guide-gay-rights-kenney.html>

every legal decision, every policy of the government of Canada”<sup>2</sup>. Similarly, when the media broke the story about omitted references to homosexuality, the Minister argued that the guide could not be “encyclopedic” and therefore some difficult decisions about inclusion and omission had to be made<sup>3</sup>. This is not a matter of chance, or even prudence however; the elephant in the room, so to speak, is that Conservative icons and policy priorities are included and discussed at length in Discover Canada while issues with which the Minister and the Conservative Party disagree are given short shrift or omitted altogether.

This is perhaps an unsurprising feature of government documents. Any ruling political party is likely to manipulate public documents to reflect their party’s priorities and vision of the state, even though they may rhetorically argue the opposite. However, differences in party priorities cannot completely account for patterns of inclusion and exclusion. Or rather, it is difficult to tease out what kinds of things were included/excluded due to the political affiliation of the Minister and what was included/excluded due to more broadly based hegemonic social relations. I turn now to providing some historical context for the new guide in an effort to assist in these kinds of deliberations.

The launch of the new guide and the discussion it has generated are timely considering renewed interest in and concern about immigration, citizenship and the character of the Canadian state. This interest and concern in fact stretches back to the colonial period of European contact with the First Nations. After the British firmly ensconced themselves as the political rulers in present-day Canada, successive governments and officials were greatly concerned about the racial and cultural character of the new colony. As far as the British were concerned, they were building a nation, which required a certain degree of sameness. Documents from the period, including government legislation, newspapers and other media, and communication between officials provide ample evidence (Li, 2003; Abu-Laban & Gabriel, 2008). Consider the following example from a 1910 government report:

The policy of the Department (of Interior) at the present time is to encourage the immigration of farmers, farm labourers, and female domestic servants from the United States, the British Isles, and certain Northern European countries, namely, France, Belgium, Holland, Switzerland, Germany, Denmark, Norway, Sweden and Iceland. On the other hand, it is the policy of the Department to do all in its power to keep out of the country undesirables...those belonging to nationalities unlikely to assimilate and who consequently prevent the building up of a united nation of people of similar customs and ideals. (Manpower and Immigration Canada, 1974; cited in Li, 2003, pp. 18-19)

Domestically, this resulted in Aboriginals bearing the brunt of various racist technologies and policies designed by the British to ensure racial and cultural uniformity in the colony. Perhaps the most vivid example is the system of residential schools (in fact juvenile prisons) that was erected to create “civilized British subjects” by forcibly removing Aboriginal children from their families and placing them in the care of school administrators, often church authorities. This dark period of Canadian history, not openly discussed until recent times, persisted well into the 20th century.

Internationally, migration from abroad was curtailed significantly, limited to those considered close enough in cultural values to be able to conform to the kind of British Canada being imagined by colonial administrators, a policy that continued well after the “founding” of Canada in 1867. These nationalist inclinations presented serious challenges to the fledgling state, however. For one, the new country was an enormous territory with vast natural resources waiting to be harvested, and it abutted a rapidly industrializing economy just to the south that was thirsty for raw materials. But the ability of the new country to grow economically was hampered by serious labour shortages – although people were immigrating to Canada from Britain and other European nations deemed culturally compatible, there was also significant out-migration of “Canadians” to the United States.

<sup>2</sup> ibid

<sup>3</sup> <http://www.thestar.com/news/canada/article/774193--jason-kenney-excludes-gay-rights-from-guide>

An enduring tension developed between the desire to create a culturally homogenous nation-state and the need to attract large numbers of immigrants in order to fuel the economy.

This tension resulted in the doors being slowly opened for immigrants from other parts of the world. By the beginning of the 1900s, the amount of people coming from “desirable” countries was no longer sufficient to meet the demands of an expanding economy. The country began luring settlers from eastern and southern Europe to fill the gap; although these peoples were not from the most desirable regions, they were still Europeans and so were considered to be “close enough”. This remained the story for just over half a century. A 1947 speech from Prime Minister Mackenzie King is worth quoting at length here. Note how King’s speech embodies the tension - a need for labour but a wariness of undesirables:

The policy of the government is to foster the growth of the population of Canada by the encouragement of immigration. The government will seek by legislation, regulation, and vigorous administration, to ensure the careful selection and permanent settlement of such numbers of immigrants as can advantageously be absorbed in our national economy...

There will, I am sure, be general agreement with the view that the people of Canada do not wish, as a result of mass immigration, to make a fundamental alteration in the character of our population. Large-scale immigration from the orient would change the fundamental composition of the Canadian population. Any considerable oriental immigration would, moreover, be certain to give rise to social and economic problems of a character that might lead to serious difficulties in the field of international relations. (House of Commons Debates, 1 May 1947; cited in Li, 2003, pp. 22-3)

Viewed from the modern-day context where diversity and multiculturalism are celebrated by federal governments, King’s speech is strikingly racist and orientalist (Said, 1978). It is also striking that in 1947 it was perfectly acceptable to utter such a statement in Parliament while, by just two decades later, the government had adopted a non-discriminatory immigration policy. The intervening years saw the number of European immigrants begin to trickle off after an initial post-war influx, bringing the tension between cultural homogeneity and economic demand for labour again to the fore. This tension was heightened by the post World War II economic boom of the 1950s and 60s in the United States. As a result, Canada liberalized its immigration policy in the mid-1960s and began allowing people from Africa, South and Central America and the Caribbean, the Middle East, and Asia (i.e. King’s “orientals”) to immigrate to Canada. People from these regions, especially Asia, have made up the majority of immigrants to Canada since the late-1970s.

King’s 1947 comment above also marks the beginning of another phase of the Canadian immigration story – the creation of Canadian citizenship as a legal entity by parliamentary proclamation of The Canadian Citizenship Act (Canada, 1947). Prior to the introduction of this Act, “Canadians” had been considered British Subjects. It is here that we get our first glimpse at what the requirements of citizenship would be. Applicants had to prove they were lawfully admitted into the country as a permanent resident, and had lived in Canada for five years. They had to be “of good character” and have an adequate command of English or French. Finally, and most pertinent to the study at hand, applicants were required to have “an adequate knowledge of the responsibilities and privileges of Canadian citizenship”. Further along in the Act, we learn that it was up to the Governor in Council (i.e. the Governor General) to determine the meaning of “adequate”. Thus the precise requirements of what knowledge an applicant needed to possess was not legislated but rather left to the interpretation of the Governor General and therefore, by convention, the cabinet minister responsible for citizenship, a situation that persists to this day.

These last three requirements – being of good character, having adequate knowledge

of English or French, and having adequate knowledge of the responsibilities and privileges of Canadian citizenship – were assessed by a citizenship judge in an interview or hearing. In practice, however, British subjects were presumed to possess these qualities already thus acquisition of citizenship was largely an administrative affair for them (Knowles, 2000). “Aliens” (i.e. non-British subject immigrants) on the other hand had to prove their worthiness before a judge. In the 1950s, as the number of non-British immigrants grew substantially, there was concomitant growth in the number of educational texts produced by the Citizenship Branch of the Citizenship and Immigration Department. The Branch also partnered with voluntary organizations, provincial Departments of Education, and Christian groups to provide language classes that would also teach applicants about Canadian history, geography, politics and so on. However, it is worth pointing out that classes were not mandatory, and a general knowledge of Canada was sufficient to pass the judicial examination so long as it could be adequately expressed in English or French.

This setup continued through the 1960s, after the liberalization of the immigration laws. In 1966, Prime Minister Lester B. Pearson reorganized his cabinet and created the Manpower and Immigration Department as a response to growing angst about sponsored immigration and the perceived need to focus recruitment efforts on economically independent applicants. The Citizenship Branch was relocated to the new department and continued to create educational texts and opportunities for non-Commonwealth citizenship applicants to learn about Canada.

This informally two-tier system persisted until 1977, when a new Citizenship Act (Canada, 1977a) was proclaimed by the government of Prime Minister Pierre Trudeau (it was preceded the year before by a new, innovative Immigration Act, which created the categories and points system still in use today). Trudeau transferred the citizenship portfolio again, this time to the Secretary of State, a cabinet position originally designed to manage communication between the Canadian and British Governments during the colonial era. By 1977, this position was a “miscellaneous” one, a catchall for projects not suited to other departments.

In its legislative wording, the knowledge requirements for citizenship in the new act were similar: English or French and, “adequate knowledge of Canada and of the responsibilities and privileges of citizenship” (ibid.). As with the 1947 Act, the Governor in Council (i.e. now the Secretary of State, by convention) was responsible for determining what measure would be used. This continued to be appearance before a judge, however, British subjects would no longer be exempt. The judges themselves were still at their discretion to assess applicants’ knowledge, but it is here that we first begin to see signs of a codification and standardization of the knowledge required. For example, in his 1977 Annual Report, Secretary of State John Roberts notes that, “The passing of The Citizenship Act necessitated the production of new instructional materials for adult applicants for citizenship entitled “The Canadian Citizen” and “A Look at Canada””(Canada, 1977b).

In 1993, the Liberals ousted the Progressive Conservatives in a dramatic federal election, ending almost a decade of Conservative parliamentary rule. The new Prime Minister, Jean Chretien, once again reorganized the cabinet and the citizenship portfolio was again moved, this time to its present home in the newly created Citizenship and Immigration Canada. The two texts created out of the 1977 Citizenship Act were eventually rolled into one, combining the political information contained in The Canadian Citizen with the geographical and historical overview contained in A Look at Canada. The new, combined document took this latter text’s name, A Look at Canada, and numerous revised editions of it were in use continuously until Discover Canada was released in 2009.

A number of important observations flow from this historical examination. For one, it is interesting to note that, until the 1970s, there was little concern that citizenship applicants needed to be educated about Canadian history, values, culture and so on. Following the demographic shift in immigration in the mid-70s however, the documents begin to reflect concern that newcomers (“undesirables”,

“aliens” and “orientals”) are so different from “us” as to require educational materials. There is little ambiguity about who this “us” refers to – white men (and secondarily women) of European ancestry. This shift can be traced in the documents themselves. In the 1950s, for instance, the concern of the Handbook for Newcomers (1954) was predominantly to provide assistance in the day-to-day concerns of immigrants; by 2009, the concern is that immigrants understand “our” values and history.

Discover Canada exemplifies this shift as it pays homage to Western European heritage to a degree not attempted by any of its predecessors. The Queen is more prominent than ever, which is strange considering the British crown’s steady decline in relevance to the Canadian polity. The vast historical narratives are largely the history of heterosexual Caucasian men; the main themes are political and military maneuvering and its subjects of history are largely politicians, military leaders, and sports stars, roles traditionally restricted to Caucasian men.

Another factor to consider is the trajectory of the citizenship portfolio. Since it was “invented” 63 years ago, the portfolio has been the responsibility of five different cabinet ministries and nearly 40 different individual ministers. As John Ralston Saul (2008) has pointed out, the political culture in Ottawa that results in frequent cabinet shuffling has bureaucratic consequences such as a lack of institutional memory and continuity, and each new minister feeling the need to establish their legacy through grandiose, department-altering policy changes. Discover Canada is perhaps an attempt on the current minister’s part to ensure he has made his mark on the future of immigration and citizenship in Canada.

Nevertheless, the most convincing explanation is growing public anxiety among Canada’s Caucasian population about the levels of immigration and the changing demographics of the Canadian state. This is an anxiety that manifested itself recently in debates in Quebec over Muslim women not being allowed to wear a face-covering veil (“niqab”) because it does not accord with “our” culture; or in alarmist reports from Statistics Canada about the rising numbers of “visible minorities”, particularly in Toronto. As I stated near the beginning of this essay, however, these are not new debates; and as the fear mongering statistics would suggest, they are not debates likely to subside in the near term. Although Canada’s multicultural makeup is often told as a success story on the global stage, it does not mean we are a cosmopolitan utopia. By almost any measure, heterosexual Caucasian men still hold the reigns of power in Canada, but this is changing, albeit slowly. As it changes, there will be ongoing struggle for control of the state narrative and the government technologies, like the citizenship study guide, employed to iterate it.

## References

- Abu-Laban, Y., & Gabriel, C. (2008). *Selling diversity: Immigration, multiculturalism, employment equity, and globalization*. North York, ON: Higher Education University of Toronto Press.
- Anderson, B. (1983). *Imagined communities*. London, UK: Verso.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. New York: Continuum International Publishing Group.
- Canada. 20th Parliament (1947). *The Canadian citizenship act*. Ottawa: Queen’s Printer.
- Canada. Canadian Citizenship Branch, Department of Citizenship and Immigration (1954). *Handbook for newcomers*. Ottawa: Queen’s Printer.
- Canada. 30th Parliament (1977a). *Citizenship act*. Ottawa: Queen’s Printer.
- Canada. Department of the Secretary of State of Canada (1977b). *Annual report for the year ending March 31st 1977*. Ottawa: Queen’s Printer.
- Canada. Department of the Secretary of State of Canada (1986). *The Canadian citizen*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Canada. Citizenship and Immigration Canada (2005). *A look at Canada*. Ottawa: Public

Works and Government Services Canada. (Original work published in 1995).

Canada. Citizenship and Immigration Canada (2009). Discover Canada: The rights and responsibilities of citizenship. Ottawa: Public Works and Government Services Canada. hooks, b. (1994). Teaching to transgress: Education as the practice of freedom. New York: Routledge.

Knowles, V. Citizenship and Immigration Canada. (2000). Forging our legacy: Canadian citizenship and immigration, 1900-1977. Ottawa: Public Works and Government Services Canada.

Li, P. (2003). Destination Canada: Immigration debates and issues. Don Mills, ON: Oxford University Press.

Rawls, J. (1971). A theory of justice. London, UK: Oxford University Press.

Said, E. (1978). Orientalism. New York: Random House.

Saul, J.R. (2008). A fair country: Telling truths about Canada. Toronto: Penguin Group.

Shor, I. (1992). Empowering education: Critical teaching for social change. Chicago: University of Chicago Press.

Smith, D. (2005). Institutional ethnography: A sociology for people. Lanham, MD: AltaMira Press.

# **“La democratización del sistema educativo”**

*Pablo Pascual Bereau*

pablopascual@speedy.com.ar

Universidad del Comahue Universidad de Río Negro

## **1 Introducción**

La democracia como conjunto de reglas procesales para la constitución de un gobierno y para la formación de decisiones políticas puede tomar distintas formas institucionales. Las distintas doctrinas políticas (liberalismo, socialismo, etc.) pueden tener distintas consideraciones sobre la forma típica que toman las democracias liberales a través del sufragio universal emitidos por ciudadanos en periodos preestablecidos. Para el liberalismo es la democracia en su máxima expresión, para el socialismo en sus múltiples variantes puede ser sólo un primer momento hacia una democracia substantiva, que contemple una mayor igualdad en la distribución del ingreso y saberes dentro de la sociedad.

Si se considera que las democracias modernas son un proceso de delegación que hacen los ciudadanos a sus representantes ¿Qué es lo que delegan? Poder para atender intereses y necesidades de la población que los votó. ¿Como controlar por parte de los ciudadanos que sus representantes atiendan a sus intereses y necesidades? Por tratarse de procesos que abarcan periodos temporales es preciso crear mecanismos para lograr la participación de los ciudadanos en la elaboración de las decisiones políticas que involucran a la sociedad.

El concepto de participación es multidimensional y no puede pensarse como un concepto unívoco. Antes de detenernos a observar el desempeño de instituciones de participación es necesario clarificar cuál es la concepción de participación de la que se parte: Puede objetarse la concepción de participación como igual a información. El ciudadano para que pueda participar debe estar informado y la información suele estar en manos de unos pocos lo que genera una clara superioridad sobre quien no la tiene. Es también importante el momento en que se proporciona la información muchas veces cuando llega la información la decisión ya fue tomada. Para la participación ciudadana la información aparece como una condición necesaria pero no suficiente.

Se pueden establecer varios niveles o modalidades de participación. Desde la concepción de una participación pasiva que hace intervenir a la población acciones pensadas, concebidas y controladas por otros, hasta la participación como un proceso activo en el que los participantes toman iniciativas y medidas estimuladas por sus propias reflexiones y deliberaciones y sobre las cuales pueden ejercer un control real. Pueden existir otras modalidades que se generen en la comunidad que habría que descubrir y describir.

Las instituciones que se crean desde el estado pueden estar imbuidas de valores que rescatan a la participación como una manera válida para la toma de decisiones más democráticas pero puede ser que al ser implementadas se generen prácticas que deformen el sentido de la norma.

Una cuestión importante es si las instituciones fueron creadas desde el estado y “bajadas” a la comunidad o si emergen desde la sociedad como resultado de deliberaciones y luchas sociales. Cuando desde el estado se formalizan instituciones a través de normas se corre el riesgo que no contemplen las reales necesidades y posibilidades de quienes debieran participar en ellas. Las necesidades y posibilidades de la población no son iguales para todos y en una sociedad heterogénea con una distribución desigual de ingresos y saberes, no puede plantearse un tratamiento igualitario en las deliberaciones y toma de decisiones. En algunos casos se observan situaciones donde existe una clara superioridad de personas o grupos por el manejo de la información y del discurso frente a quien no tienen esas mismas posibilidades. Son personas o grupos que si saben cuáles son sus necesidades pero no tiene los mismos instrumentos para defender sus derechos. Esta superioridad



se puede dar en el manejo de la normativa jurídicas o en saberes técnicos que tienen que ver con la temática particular que se esta tratando.

En la Provincia de Río Negro en el año 1983 comenzó una etapa donde se intentó democratizar la toma de decisiones dentro del estado. Desde la Constitución de 1988 donde se establecieron las bases de las instituciones estatales que permitirían una mayor participación en la toma de decisiones, hasta nuestros días se fueron reglamentando instituciones que perseguían este objetivo y que corrieron suerte diversa, dependiendo de los momentos en que se intentaron implementar por los obstáculos que encontraron dentro del propio estado o en la sociedad.

Es así que el tema de gestionar la participación en el marco de las políticas educativas tuvo un importante papel en los últimos años. Si hacemos un recorrido por la normativa existente podemos observar que se ha hecho especial hincapié en el funcionamiento y constitución de “Consejos” como espacio de participación ciudadana en distintos ámbitos del sistema: provincial, regional o escolar y con distintos niveles de participación.

Consideramos así al Consejo Provincial de Educación, los Consejos Institucionales, Consejos Escolares Locales, los Conejos Escolares Zonales, los Consejos de Convivencia, los Equipos de Supervisores, los Foros de Supervisores . En año 1998 se termino de elaborar el Diseño Curricular del Ciclo Básico de la Escuela Secundaria Rionegrina a través de un nuevo mecanismo institucional, las Audiencias Públicas como formas participativas tendientes a la construcción colectiva de las políticas curriculares de Nivel Medio ya que como sostienen Franco y Álvarez, en los últimos tiempos “El eje central de la participación giró en torno a la creación de nuevos mecanismos institucionales – consejos sectoriales y territoriales, audiencias públicas, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entes de participación para la promoción y el desarrollo, entre otros - para potenciar capacidades decisionales y de gestión en ámbitos locales y comunitarios” (Pág.:1. 2007).

La política educacional parte de considerar en forma explícita la responsabilidad del estado como garante de la organización del sistema educativo mediante la planificación concertada, alentando la participación como garantía de una educación auténticamente democrática y en función de ello prevé distintas instancias de participación ciudadana en los distintos ámbitos del sistema. El tema de la participación surge en forma general como estrategia necesaria para la democratización del sistema educativo y la construcción de la política que oriente la educación de la provincia en todos sus niveles .

Coherentemente con el preámbulo de la Constitución de la Provincia de Río Negro que explicita “garantizar el ejercicio universal de los derechos humanos sin discriminaciones, en un marco de ética solidaria, para afianzar el goce de la libertad y la justicia social [...] consagrar un ordenamiento pluralista y participativo donde se desarrollen todas las potencias del individuo y las asociaciones democráticas que se da la sociedad [...], el artículo 65 que regula el gobierno de la educación sostiene esta perspectiva.

Las políticas educativas de la provincia se elaborarán con la intervención del Consejo Provincial de Educación, quién tendrá participación en el diseño de planes y programas educativos, orientación técnica, coordinación técnica y demás tareas que prevea la Ley considerando la participación ciudadana a través de diversos mecanismos y organismos diseñados para tal fin.

## 2 Normas generales de creación de las instituciones

La Ley Orgánica de Educación N° 2444 en su Titulo I sobre Principios Generales respecto a Fines y Objetivos de la Educación, (Capítulo1, Artículo 3°), sostiene en relación con los habitantes de la provincia la educación debe contribuir a formar personas capaces de elegir y ser elegidos representantes del pueblo y de participar en las decisiones y gestión de los diversos cursos de acción cívica y social, defendiendo sus convicciones y respetando las de sus contemporáneos. Así también determina que la educación debe apuntalar aprendizajes de carácter participativo y el sistema ofrecer espacios para que el derecho a participar este resguardado. Respecto a los alumnos

se señala que el alumno debe tener derecho participar, de acuerdo a las posibilidades diferenciales de la edad, en el funcionamiento, organización y gobierno del servicio o establecimiento educativo correspondiente y a integrarse en asociaciones o centros estudiantiles de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y su reglamentación. ("Capítulo 2: Derechos Y Responsabilidades Básicas En El Sistema Educativo Artículo 6ª).

El Artículo 7º, refiere a los derechos de los padres o representantes legales en cuanto al derecho a elegir la educación de sus hijos, tomar parte en la selección y constitución de los establecimientos educativos.

"Contribuir, a través de su participación, a la planificación, gestión y evaluación del proceso educativo y al funcionamiento, organización y gobierno del establecimiento [...] según los alcances de su propio rol, haciéndose responsables de la adopción de las decisiones que correspondan en el marco del ordenamiento jurídico vigente"

El Artículo 8º: refiere a los derechos y responsabilidades de los docentes respecto a lo relacionado con la participación tiene derecho a:

- Constituir o integrar entidades profesionales como así también integrarse en claustros por establecimientos y/o servicios, sin menoscabo alguno de su libertad de agremiación.

- Intervenir activamente en la planificación, gestión, supervisión y evaluación del proceso educativo y en el funcionamiento, organización y gobierno del servicio o establecimiento en el que se desempeña compartiendo la responsabilidad de su gestión con los demás integrantes de la comunidad educativa, según lo dispuesto por la normativa pertinente.

Coherente con ello, en lo referente a políticas generales, (Capítulo 3: Políticas Generales Para Los Servicios Educativos.) el texto explicitado a lo largo de once artículos, determina que el Estado es responsable de la organización el sistema educativo a través de la "planificación concertada, la descentralización, la desconcentración de funciones que se consideren convenientes y la asignación compensatoria de recursos materiales y técnicos [...]"(Art. 9º) y postula a "la participación como garantía de una educación auténticamente democrática, en la que sus protagonistas tomen parte de las decisiones que los afecten, especialmente en cuanto a la gestión y evaluación de los servicios..."(Art. 11º).

Referente al Consejo Provincial de Educación sostiene en su Título VI sobre "Gobierno de la Educación" que está facultado para "el gobierno y la conducción política del sistema educativo" (Art. 72º)

El Artículo 73 refiere a las funciones que le competen, entre las que constan:

- La planificación concertada del sistema educativo,

Los artículos del 74º al 85º refieren a la configuración del Consejo, los representantes y formas de acceso a dicha representación de los miembros que lo componen, el tiempo de mandato y las formas a seguir para la toma de decisión.

Se reconoce al Consejo Provincial de Educación como órgano principal del gobierno educativo, conformado por un presidente, dos vocales en representación del poder ejecutivo, un vocal en representación de los Consejos Institucionales, un vocal en representación de los docentes en actividad y un vocal en representación de los padres de alumnos (Capítulo 1 Art 74º). Este último se agrega por modificación establecida por la Ley 2533, del 11 de noviembre de 1992. Este artículo garantiza la participación de todos los sectores de la comunidad educativa, tendiendo a concretizar la democratización de la educación y acerca al mencionado consenso en la planificación y organización del sistema.

El sesgo hacia el control con que se tiñe la participación induce a pensar en un distanciamiento intencional de los conflictos por parte del estado al seno de las propias instituciones, depositando en ellas (en aras de la descentralización -parcial -) la fuente posible de conflicto en instancias de

nivel inferior, a las que supervisa y orienta, (por lo tanto no son autárquicas) a la vez que utiliza, en tanto operan como barrera para “frenar” los conflictos que emerjan en la Institución.

Por otro lado, las funciones, al igual que los objetivos, describen una red de enunciados relacionados a distintos ámbitos: Consejo Provincial de Educación, entidades de la comunidad, la propia institución. Resulta sorprendente que no se determina ningún tipo de nexo con los Consejos Locales, instancia de gobierno prevista en la Ley, pero no integrada al texto de esta reglamentación en forma explícita.

### 3 Normas específicas

#### i) Consejos Institucionales

Con fecha 4 de noviembre de 1992, se aprueba la Resolución N° 1887 que reglamente los artículos 86°, 87°, 88°, 89° y 90° de la ley 2444.

El texto de la resolución se estructura en torno a un eje discursivo básico, los Consejos Institucionales, que a su vez son recortados en subejes en torno a su definición y objetivos, su pertinencia en las Residencias Escolares, la constitución de los mismos en los distintos niveles o modalidades y su funcionamiento.

Respecto al primer eje, los consejos son recortados discursivamente como “órganos de gobierno que canalizan la participación de todos los miembros de la comunidad”, se configura en dicha afirmación un esquema de participación que parte de los centros y se concreta en tres instancias: Consejos Institucionales, Consejos Locales y Consejo Provincial de Educación. Dicha situación pone de manifiesto al menos la voluntad política de democratizar los distintos espacios del sistema educativo, pero también deja abierta la posibilidad legal de implementar una política de descentralización extrema de desresponsabilización del Estado.

La Resolución N° 866 establece las funciones del Consejo Institucional. Dicha resolución modifica el Apartado cuatro del Artículo 17° por el siguiente texto: “Participar en la elaboración de la programación de cada grado, o sección, en lo referente a objetivos a lograr y a la selección de contenidos referidos al aspecto regional, en el marco del Currículum pertinente. La enmienda a este artículo por un lado, reivindica la profesionalidad del docente, como portador de un saber y le evita tener una instancia más de control y determinación (más allá de los determinantes propios de los contextos de su práctica).

De esta manera se desliga al Consejo de la tarea de “aprobar la programación de grado división” según reza en la Resolución N° 1887, incorporando a partir del lexema “participar en la elaboración” un matiz mas cercano a la democratización de la educación y a mecanismos que aporten a la cooperación.

La Resolución N° 1060 donde se establece el Reglamento de los Consejos Institucionales de fecha 26 de mayo de 1994 fue redactada en base a las conclusiones de los encuentros de los Consejos Institucionales y considerando la necesidad de que los Consejo Institucionales dicten su propio reglamento de funcionamiento. Los mismos deben, a la vez que reflejar la autonomía de la Institución y no perder de vista la unidad de la Política Educativa Provincial. Es decir, deben equilibrar la tensión que se produce entre la autonomía que encarna a la singularidad, versus la uniformidad o unidad que debe resguardar la Política Educativa. Queda claramente recortada la función del Consejo Institucional, perdiéndose la ambigüedad señalada en la Resolución N° 1887. El texto establece: “es ser órgano de Gobierno Escolar Democrático y participativo con capacidad de decisión en los aspectos generales, institucionales, administrativos y de convivencia, y consultivos en los aspectos técnicos pedagógicos”. La demarcación que establece el lexema “Consultivos” clarifica y apoya lo establecido en la Resolución N° 866 sobre las competencias del mismo respecto

a lo técnico-pedagógico.

Por otro lado en el texto de esta resolución, la figura de la comunidad educativa es construida discursivamente como fuente necesaria de consulta por parte del Consejo, con derecho a participar a través de proyectos concretos que el mismo deberá considerar. Este recorte discursivo permite resignificar el perfil del Consejo como espacio público de socialización, integración y propuesta y no sólo de control. Se desdibuja por otro lado, la frontera entre la escuela y el contexto social que la enmarca. Constituidos desde el discurso como tres espacios en permanente intercambio: “institución-consejo-comunidad” pone de manifiesto la voluntad política de favorecer el ejercicio democrático en la educación.

La Resolución N° 1887: de fecha 4 de noviembre de 1992, se estructura en tres artículos cuyo objetivo básico es aprobar el Reglamento de Consejos Institucionales, contemplados en la Ley 2444, artículos 86° a 90°. En el Reglamento de los Consejos Institucionales se establece que:  
Capítulo I: De los objetivos

Artículo 1: Los consejos Institucionales constituyen el órgano de gobierno que canaliza la participación de todos los miembros de la comunidad y cuyos objetivos están orientados a:

Asegurar la integración de los miembros de la comunidad educativa, con vistas a realizar acciones coordinadas.

Lograr una efectiva democratización de la educación, mediante la cooperación solidaria y participación.

Promover la implementación de una metodología participativa para que el alumno sea protagonista de los procesos de enseñanza aprendizaje.

Asegurar las condiciones adecuadas de convivencia interna dentro de la unidad educativa, para todos sus integrantes.

Proponer que en el ámbito escolar se afiancen los valores de igualdad, justicia, comprensión, solidaridad, fraternidad y respeto por las diferencias.

Artículo 17°: Al sólo efecto enunciativo son funciones del consejo institucional:

- Aprobar el proyecto institucional
- Evaluar la planificación institucional
- Elaborar el proyecto de reglamento interno
- Aprobar la programación de cada grado, o sección, en lo referente a objetivos, selección de contenidos, dentro del marco del Currículum pertinente. (\*)
- Evaluar e informar la memoria anual de la escuela.
- Elaborar el presupuesto de la escuela, en el que debe prever la planta funcional.
- Establecer los criterios de realización de actividades extraescolares.
- Promover el buen uso de las instalaciones y velar por su conservación.
- Seguimiento y evaluación del plan institucional escolar.
- Disponer de los fondos que El Consejo Provincial de Educación pudiera remitir dentro de un

plan progresivo de descentralización.

La Resolución N° 0886 del 21 junio de 1993 establece en su:  
Artículo 1°:

Modifica el apartado cuatro del Art 17° por el siguiente texto: “Participar en la elaboración de la programación de cada grado, o sección, en lo referente a objetivos a lograr y a la selección de contenidos referidos al aspecto regional, en el marco del Currículum pertinente.

La Resolución N° 1060 de fecha 26 de mayo de 1994 fue redactada en base a las conclusiones de los encuentros de consejos institucionales y considerando que es necesario “Que cada Consejo Institucional dicte su propio reglamento de Funcionamiento [...] y que el mismo refleje la autonomía de la institución y la unidad de la Política Educativa Provincial. [...] se establece en los artículos 1°,2°,3° que los reglamentos deben enmarcarse en las Pautas Básicas que constan en el anexo de la resolución. Dicho reglamento debe ser aprobado por el Consejo provincial de educación. Las pautas básicas orientadoras mínimas de los reglamentos de funcionamiento de los consejos institucionales:

- El fin del Consejo Institucional es ser órgano de Gobierno Escolar Democrático y participativo con capacidad de decisión en los aspectos generales, institucionales, administrativos y de convivencia, y consultivos en los aspectos técnicos pedagógicos [...]
- El Consejo Institucional deberá reunirse en el local de la escuela y con una frecuencia mínima de un día mensual
- La convocatoria a reunión debe hacerse con suficiente antelación y con difusión del tema a tratar.
- Las sesiones serán públicas, salvo excepciones que deben ser previamente a probadas. El Consejo podrá autorizar el uso de la palabra de alguno de los oyentes si lo considera relevante.
- Para sesionar válidamente se estipulará un quórum mínimo del 50% de los integrantes
- Se deberán establecer formas de consulta a las comunidades educativas, ordinarias y extraordinarias cuando el tema lo justifique.
- Cualquier miembro de la comunidad podrá presentar propuestas, el reglamento deberá establecer los mecanismos a seguir.
- Las decisiones deberán tomarse por consenso, de no existir se postergará la decisión y sólo agotada esa instancia se decidirá por mayoría.
- Las actas deben registrar lo tratado, y estarán a disposición de cualquier miembro de la comunidad Educativa que desee consultarlas.
- Las decisiones del Consejo deberán ser comunicadas a la comunidad educativa y el reglamento debe fijar la forma.
- El Consejo Institucional debe establecer el régimen de asistencia de los Consejeros y los mecanismos de coberturas por inasistencias reiteradas.
- Una vez aprobado el reglamento interno del Consejo Institucional, deberá darse a publicidad en la comunidad educativa.

ii) Consejos de Convivencia

La Ley N° 2295/89 sobre acceso y permanencia en el sistema educativo fue sancionada en día 4 de abril de 1989 . Refiere al acceso y permanencia en el sistema educativo y en consonancia con la Constitución de la Provincia, esta ley reconoce en los fundamentos expuestos por la comisión específica (Artículo 7° Comisión de educación y comunicación social y de Asuntos Constitucionales y legislación General) la necesidad de modificar el régimen disciplinario vigente, considerando que desconoce expresas normas constitucionales.

En su Artículo 4°, establece el derecho a la defensa del alumno frente a cualquier sanción disciplinaria y la comunicación de las mismas a los representantes legales en caso de menores.

Artículo 5°: Refiere al régimen de convivencia, estableciendo como función de cada servicio el procurar las condiciones de convivencia necesarias, siendo responsabilidad de personal docente la orientación de sus acciones hacia el logro de la misma.

En uno de los incisos se sostiene que en los casos excepcionales de actos de indisciplina que supongan un riesgo para la convivencia las sanciones deberán ser dispuestas por un Consejo de Convivencia conformado por: director, representante del cuerpo docente, asociación de padres de alumnos, centro de estudiantes y del Servicio de Apoyo Técnico (SAT), previo descargo del afectado y audiencia con los responsables legales del menor. Las medidas podrán comprender la suspensión momentánea de la asistencia a clase del afectado, hasta la pérdida de su condición de alumno regular, sin quedar por ello fuera del sistema educativo.

Dicha Ley se acompaña con resoluciones emanadas del Consejo Provincial de Educación como la Resolución N0 850 del 20 de mayo de 1992, (deroga su antecedente sobre el tema 2336/90 que tenía alcance a todos los niveles del sistema educativo) surge explícitamente como reglamentación de la Ley 2295, pero circunscribiendo el alcance sólo a nivel medio. La presente se configura en torno a tres ejes discursivos que pretenden preservar, acompañando a lo previsto en la ley mencionada, el carácter de los Consejos de Convivencia como espacios posibilitantes para la reflexión y la práctica democrática de la escuela.

En cuanto a su constitución, se coloca como relevante la participación de los padres junto a los otros actores: alumno-directivo-docente y representante del Servicio de Apoyo Técnico.

Con respecto a las funciones de los consejos se enfatiza, mediante la utilización de cuatro verbos que marcan acciones específicas: actuar, elaborar, dictar, disponer, el carácter activo y operativo de los mismos. Se recorta la responsabilidad que le cabe a éste en la fijación de pautas para el resguardo de la convivencia de la comunidad educativa, tanto en su aspecto preventivo, como de regulación.

El tercer eje discursivo bien recortado es el Servicio de Apoyo Técnico, a cuyos integrantes se le atribuye la tarea específica de colaborar, de brindar ayuda especializada para orientar la convivencia armónica y adoptar medidas adecuadas para su logro. Aquí la resolución, al igual que la ley, abre un espacio al reconocimiento de los especialistas que deben apuntalar la labor docente como equipos constituidos desde las instancias de la política educativa.

La Resolución N° 2336/90 con fecha en julio de 1990 que reglamenta la Ley 2295/89. “convivencia armónica”. Es precisamente en torno de este eje, que la Resolución se expande para marcar la forma de constitución del “Consejo de Convivencia”, con representación de cada uno de los sectores de la comunidad educativa.

Se atribuye así al “Consejo de Convivencia” una responsabilidad directamente relacionada con el aspecto formativo del ser humano y con la función social que reviste la escuela como espacio publico de interrelaciones humanas.

iii) Equipo de Supervisores. Foro de Supervisores

La principal norma que determina las misiones y funciones del cargo de Supervisor Escolar e

instituye las figuras del Equipo Regional de Supervisión y el Foro de Supervisores con sus misiones y funciones respectivas es la Resolución N° 1053/94

La estructura de supervisión que define la presente normativa es la siguiente:

- i. Los Supervisores Zonales
- ii. Los Equipos Regionales de Supervisión
- iii. El Foro de Supervisores.

Las misiones y funciones de los supervisores zonales. Las mismas refieren fundamentalmente la conducción del proceso educativo, el mismo se entenderá como: asesoramiento, seguimiento y control del proceso educativo en lo técnico - pedagógico, en lo e Institucionales los días 06/11/ 07 y 07/12/07 técnico - administrativo, y en lo institucional.

El Foro de Supervisores esta integrado por todos los supervisores de la Provincia, de cualquier nivel y modalidad, y por la conducción política del CPE en sus distintas jerarquías. La responsabilidad de la convocatoria esta en manos del CPE, y la periodicidad establecida es de al menos tres reuniones anuales. El objetivo de este foro es analizar las grandes líneas de la política educativa. Lo que proponía esta normativa terminó en un fracaso, tal como lo explicita un supervisor: "...en el 94 salió una resolución que fue muy importante, que fue la 1053 (...) En esa resolución se definían las misiones y funciones del supervisor, y además se instituían dos figuras: la del Foro de Supervisores y las del Equipo Regional de Supervisores. Por ejemplo, el foro de supervisores se tenía que reunir, creo que decía, una vez por año como mínimo y...y tuvimos, desde el 94 hasta ahora, dos, dos Foros. ¿Cuál era la misión del Foro? Era definir las políticas educativas entre los estamentos políticos y los supervisores de la Provincia. Entonces, cuando había alguna cuestión así, a definir, de peso, ese era el momento de las discusiones. Y tuvimos una reunión muy linda, que fue el primer Foro de Bariloche y la segunda acá en Choele, donde se definió la 1053. Creo que fue algo así. Y la cuestión es que quedó en el aire. Fracaso."

#### iv) Audiencias Públicas

En el Título II sobre el proceso educativo la Ley 2444 en el Capítulo 1 referente a contenidos y métodos del proceso educativo., el artículo 23 sostiene que "para la elaboración y enriquecimiento de cada Diseño Curricular Básico, la autoridad de aplicación recogerá permanentes evaluaciones de todos los servicios del sistema educativo,[...] se procurará avanzar en la concertación de los Diseños Curriculares Básicos resguardando la unidad del sistema y garantizando su articulación horizontal y vertical". En este sentido se articula con la Ley provincial 3284, la cual en su Artículo N° 3 define a la audiencia pública como una "instancia de participación social para conocer la opinión ciudadana respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa".

La Resolución N° 611/06 del Consejo Provincial de Educación crea una Comisión de Trabajo integrada por miembros del Ministerio de Educación y del Gremio Docente. Con el fin de construir el diseño curricular del "Ciclo Básico de la Escuela Secundaria Rionegrina" se consultaron distintos actores sociales en Audiencias Públicas. Fueron consultados alumnos a través de sus centros de estudiantes y en reuniones o a por medio de encuestas a alumnos y sus familias, en congresos docentes y jornadas institucionales. Dichas Audiencias se realizaron en nueve localidades de la provincia que funcionaron como sedes, con el fin de aportar opiniones y proyectos que enriquecieron la tarea en curso.

#### 4 Conclusiones

Desde el análisis de la normativa se observa que ha existido desde el año 1983 por parte de los gobiernos de la Provincia la decisión de legislar teniendo presente la creación de instituciones que permitirían la participación de los ciudadanos.

Pensamos que existió una real vocación por parte de los actores políticos en el momento de gestación de la participación como una política pública con el fin de atender las necesidades y demandas de la población rionegrina de participar en la elaboración y formulación de políticas. Los representantes de la ciudadanía las formalizaron en la Constitución rionegrina, así como también en leyes decretos y normas. Pero que su implementación a través de proyectos o programas, así como en su seguimiento y evaluación no se puso el mismo énfasis.

Existen diferencias respecto a lo que sucedió con las instituciones que fueron creadas en el ámbito educativo. Se podría mencionar como antecedentes de participación sin que existiera una institución creada por ley a la Reforma del Nivel Medio (1986-1996). Nacida de la participación de docentes, técnicos, padres y alumnos se terminó cerrando en el año 1991 en medio de la crisis de la economía provincial.

La Constitución de 1988 propiciaba en su articulado la creación de instituciones de participación en el ámbito educativo. Respecto a los Consejos Institucionales se podría afirmar por los errores en su implementación hoy ya no existen.

Los Consejos de Convivencia corrieron mejor suerte. En algunas escuelas provinciales se llevan adelante como una buena idea para resolver conflictos y en el manejo de la disciplina escolar. Los Equipos Regionales de Supervisión y el Foro de Supervisores nunca se implementaron. Los supervisores de algunas de las regiones educativas siguieron haciendo reuniones y tratando temas de su interés. Las autoridades educativas por su lado reúnen a los supervisores de toda la Provincia para tratar temas que son de interés del Gobierno.

La Audiencia Pública como institución se puso en marcha en el año 2006 cuando se organizó la Comisión de Trabajo integrada fundamentalmente por el Gobierno y el Gremio Docente (UNTER) apoyada por especialistas en distintos temas. Las reuniones en que ambos actores discutían y decidían en un pie de igualdad se realizaron entre los años 2006 y el año 2008 en que aprobó el Diseño Curricular. Se realizaron audiencias públicas en distintas localidades de la Provincia. La posibilidad de implementar el Diseño Curricular se vio trabada debido a que estalló el conflicto entre el Gobierno y el Gremio, entre otros motivos por los salarios docentes.

Frente al hecho de que muchas instituciones se dejaron de lado y no funcionan y otras continúan funcionando se podría pensar que existe por parte del Gobierno la “capacidad de analizar una dimensión estratégica (empleo de los márgenes de libertad, sin salirse del marco de las normas. Desde esta perspectiva teórica, aún la conformidad con la norma pasa a analizarse como una estrategia, del mismo modo que tomar distancia frente a la norma puede ser una estrategia.”

## Bibliografía y Fuentes

Acuerdos alcanzados en los Encuentros de Conducción efectuados en Viedma en noviembre de 1993 y el de Choele Choel en marzo de 1994.

Alonso, Osvaldo y Pablo Pascual Bereau. Nuevas perspectivas en el análisis de las políticas públicas. Revista Pilquen N 3 Nov., 2000.

Bourdieu, Pierre. El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la “voluntad general” en Loic Wacquant (coordinador) El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática. Barcelona. Ed. Gedisa. 2005.

Bourdieu, Pierre. Las estructuras sociales de la economía. Buenos Aires Ed. Manantial, 2001.



Constitución de la Provincia de Río Negro/88  
Estatuto del Docente. Ley N° 391/1964.

Gutierrez, Alicia, Gutierrez, Alicia. Pierre Bourdieu. Las Prácticas Sociales. Posadas. Universidad Nacional de Misiones, 1997.

Ley N° 2533/92

Ley 2532/92

Ley 2533/92.

Ley Federal de Educación/1993

Ley N° 2295/89

Ley Orgánica de Educación N° 2444/1991.

Oyola, Carlos y otros. Innovaciones educativas., Entre las políticas públicas y la práctica educativa. Un análisis de la reforma Educativa del Nivel Medio en Río Negro (1986-1996) Bs As. Niño y Dávila Editores, 1998.

Pascual Bereau Pablo “¿Centralizar o descentralizar? Una Nueva forma institucional. Los Consejos Institucionales de los Centros Educativos de Nivel Medio. Centro de Estudios en Administración, Políticas Públicas y Estado del Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue. Revista Perspectivas N 1, junio, 2004.

Pascual Bereau Pablo. “Las estrategias de los supervisores de nivel medio frente a las normas en el sistema educativo desde la perspectiva de Bourdieu”. Revista Pilquen N° 2. 2005

Pascual Bereau, Pablo y Miguel Franco. Política educativa con eje en la participación. El caso de Río Negro en la década del 90. Revista Pilquen N 5, Año 2003

Pascual Bereau, Pablo. Expositor. “Los Consejos Institucionales de los Centros Educativos. ¿Una forma de participación social?”. I Congreso de Administración Publica, Rosario, 2001.

Pascual Bereau, Pablo. Expositor. Tema: “¿Estado o Sociedad o Estado y Sociedad? Una nueva forma institucional. Los Consejos Institucionales de los Centros Educativos:” en el “6° Congreso Nacional de Ciencia Política, La política en un mundo incierto: Representación, gobernabilidad democrática e inclusión social” organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (S.A.A.P.) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R., los días 5, 6, 7 y 8 de noviembre de 2003.

Pascual Bereau, Pablo. Expositor. Tema: “La autonomía de las instituciones escolares de nivel medio.” II Congreso Nacional de Investigación Educativa, Cipolletti, octubre, 2001.

Pascual Bereau, Pablo. Expositor. Tema: “Las normas jurídicas: entre la ficción y la realidad. El caso de las normas que promueven la participación en el sistema educativo de la Provincia de Río Negro.” Congreso de Administración Pública. Tucumán. Junio, 2005.

Resolución N° 1059/07

Resolución N° 1233/07

Resolución N° 1434/07

Resolución N° 1887/92

Resolución N° 1704/06

Resolución N° 1706/06

Resolución N° 235/08

Resolución N° 276/07

Resolución N° 312/07

Resolución N° 0886/93

Resolución N° 1053/1994.

Resolución N° 1060/94

Resolución N° 1733/07

Resolución N° 1887/02

Resolución N° 1887/1992.

Resolución N° 611/06

Resolución N° 866

Revista “La escuela en marcha”. Unter Febrero del 2009-

Revista “La escuela en marcha”. Unter . Diciembre del 2005- N° 1

Revista “La escuela en marcha”. Unter . Noviembre 2006 N° 4

Revista “La escuela en marcha”. Unter . Setiembre 2006. N° 3

Revista “La escuela en marcha”. Unter .Diciembre del 2006 n° 5

Revista “La escuela en marcha”. Unter .Febrero del 2008, N° 6

Revista “La escuela en marcha”. Unter .Marzo del 2006. N° 2

## **“Contribuindo para uma educação democrática mediante o trabalho coletivo na escola pública”**

*Ieda Rockembach*  
iedalu@ig.com.br  
EMEF Prof. Vicente Ráo  
Márcia Scaramuzza  
mscaramuzza@gmail.com  
EMEF Prof. Vicente Ráo

### **Apresentação**

Analisaremos aqui as ações, as transformações ocorridas e os resultados obtidos com o “Subprojeto Jogos da Amizade”, pesquisa em escola pública financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), tendo como coordenadoras as professoras-pesquisadoras Ieda Lúcia Rockenbach e Márcia Scaramuzza, efetivas na escola, docentes da disciplina de educação física.

O Subprojeto Jogos da Amizade esteve inserido por três anos, de 2006 a 2009, no Projeto de Pesquisa “Trabalho Integrado na Escola Pública: participação política-pedagógica”, coordenado pelo Professor Doutor Pedro Ganzeli, da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP. Os Jogos da Amizade, evento esportivo, anual e tradicional na Escola Municipal de Ensino Fundamental Professor Vicente Ráo (6 a 14 anos), na cidade de Campinas, SP - Brasil teve por objetivos: trabalhar a interdisciplinaridade entre os diferentes componentes curriculares; integrar os diferentes profissionais (equipe gestora, professores, equipe de apoio, equipe administrativa) promovendo o trabalho coletivo na unidade escolar; promover a cidadania por meio da participação dos alunos e pais em atividades que envolveram o convívio social e político.

Uma síntese histórica da organização dos Jogos da Amizade na escola antes do desenvolvimento do projeto de pesquisa será apresentada. Apresentaremos também algumas reflexões quanto às mudanças ocorridas na prática docente das professoras que coordenaram o subprojeto e dos demais docentes da escola; a mudança de atitude dos alunos; a construção do trabalho coletivo e especialmente a transformação relacionada à nova forma de organização dos Jogos da Amizade, o que proporcionou o aprendizado e exercício da democracia.

Mediante decisão do corpo docente em incluir os Jogos da Amizade no Projeto Político Pedagógico da Escola e nos Planos de Ensino dos diferentes componentes curriculares, passou-se a desenvolver a interdisciplinaridade, sobrepondo conteúdos e saberes relacionados com este evento. Houve a democratização das decisões e das ações mediante a Comissão Organizadora dos Jogos da Amizade (COJA) e da Comissão de Abertura e Encerramento dos Jogos da Amizade (CAEJA), em que as decisões a respeito dos JA passaram a ser tomadas por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, possibilitando a viabilização do “encontro de diferentes olhares” e “a tomar decisões em conjunto” (GANZELI et al., p. 2).

A pesquisa-ação (Morin, 2004) foi a metodologia escolhida para o projeto de pesquisa, a qual propõe a prática permanente da reflexão sobre a ação, sendo os professores os próprios pesquisadores. Os procedimentos de pesquisa foram reuniões gerais semanais, estudos teóricos e avaliação constante do trajeto percorrido, além das reuniões específicas dos subprojetos e produção de relatórios mensais e anuais.

Realizaram-se no tempo decorrido da pesquisa 114 reuniões gerais semanais com os 17 professores-pesquisadores, proporcionando diversos estudos coletivos de bibliografia selecionada,

planejamento, análise e reflexão das ações, assim como avaliação constante destas; e 62 reuniões específicas do subprojeto com funções semelhantes às reuniões gerais.

### **Síntese Histórica: O Início das Transformações**

Em meados da década de 1990 os Jogos Interclasses tiveram início em nossa escola. Neste tempo cada professor de educação física realizava jogos esportivos com seus alunos sem integração entre si. A falta de integração resultou na reivindicação dos alunos para que houvesse a realização de jogos entre as mesmas séries.

No ano de 1995, após insistência dos alunos, os Jogos Interclasses passaram a ser realizados entre alunos da mesma série, contendo jogos lúdicos para os alunos da 1ª até 4ª séries e jogos esportivos para os alunos da 5ª até 8ª séries, havendo premiação na forma de medalha para os primeiros lugares de cada série.

Os capitães dos times dos jogos esportivos eram os alunos escolhidos pela própria classe, que geralmente eram os mais habilidosos e capazes nos esportes, designados como “capitães”. Estes, por sua vez, escolhiam para seus times os que também se sobressaíam nos esportes, excluindo aqueles que pouco contribuíam para a classificação final da equipe. Esta organização gerava descontentamento dos alunos e posteriormente dos pais, que passaram a manifestar à gestão escolar sua desaprovação. Apesar da manifestação dos pais neste momento, a presença destes na solenidade de abertura e encerramento era pequena.

A formatação que apresentavam os jogos, na forma de disputa entre as classes, gerava ofensas verbais e até mesmo físicas entre alguns alunos, dentro e fora da escola, o que nos preocupava, resultando em normas mais rígidas no contexto de regras dos JA, no intuito de evitar estes acontecimentos desagradáveis.

Após análise avaliativa da equipe gestora e de alguns representantes de pais de alunos em reuniões de Conselho de Escola, percebeu-se a necessidade de se conceber os jogos dentro de uma linha menos excludente e mais relacionada com os objetivos do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola que, naquela ocasião, visava promover o convívio social saudável entre todos os envolvidos.

Nesta direção, veio ao encontro de nossos anseios, no início do ano de 2005, o convite pela gestão escolar para participarmos de um projeto de pesquisa que seria financiado pela FAPESP, tendo os Jogos Interclasses como objeto da pesquisa, por ser um evento tradicional na comunidade escolar e por apresentar uma problemática a ser solucionada.

Visando soluções, em nossas reflexões para a elaboração do projeto de pesquisa a ser encaminhado à FAPESP, alteramos o nome do evento para Jogos da Amizade e a forma de composição dos times; antes formados pelos capitães, passou a ser por sorteio, tendo esta ação aprovação dos professores em reunião de planejamento no início do ano letivo de 2005.

Decidida a mudança, todos os alunos se inscreviam nas modalidades que queriam participar, e desta forma, aqueles que não tinham tanta habilidade nos esportes, puderam participar dos jogos. A alteração do nome veio ao encontro das idéias defendidas por nós coordenadoras do JA, em consonância com a percepção do Conselho de Escola, em envolver toda a comunidade educativa no evento, evocando harmonia e amizade entre todos. Rodrigues (2008) afirma: “que a escola seja ‘para cada um’ (no sentido de responder capazmente às necessidades de cada aluno), mas também ‘para todos’ (no sentido de não rejeitar o acolhimento a qualquer aluno)” (p. 34, grifo do autor). Neste sentido, pretendíamos que a integração fosse para “cada um” e igualmente “para todos” os alunos participantes dos JA.

A repercussão, das primeiras mudanças nos jogos, verificada foi: a alteração do nome foi bem aceita pelos alunos, entretanto a nova formação das equipes desencadeou um novo problema. Os alunos com maior capacidade técnica nos esportes, ainda com o espírito competitivo aflorado, demonstraram resistência diante da possibilidade de ficar de fora do time titular para dar lugar a um colega não habilidoso no esporte. Isto os levou a montarem estratégias a fim de que os que antes eram excluídos continuassem nesta situação, intimidando-os a faltarem no dia do jogo, ou alegarem estar machucados e, portanto, impossibilitados de jogar, viabilizando a entrada dos jogadores habilidosos que estavam como reservas.

Apesar de percebermos a estratégia usada por estes alunos, não tínhamos idéia de como solucionar esta questão, pois nos surpreendemos diante de tal comportamento inusitado. Pensávamos que o sorteio promoveria a igualdade na composição dos times, no entanto uma nova situação se apresentou, e nesta, também, precisaríamos encontrar solução apropriada a fim de não retrocedermos ao ponto inicial de nossa preocupação, a exclusão.

A organização e realização dos Jogos da Amizade eram responsabilidade dos professores de educação física, da abertura ao encerramento. A equipe de gestão era comunicada da programação previamente elaborada, pouco se discutia sobre os jogos que se desenvolviam durante a semana, a não ser se acontecesse algum desentendimento grave entre alunos. Havia pouco envolvimento dos demais professores e dos funcionários de apoio. Ocorria um distanciamento dos professores durante o evento JA, muitos permaneciam na sala de professores alheios às atividades que estavam acontecendo. Esta era outra questão que nos incomodava, faziam-se necessárias ações para envolver todos os professores com o evento.

Para elaborar o projeto de pesquisa pautamo-nos metodologicamente na Pesquisa-ação (MORIN, 2004), relacionada à prática pedagógica, cujos pesquisadores são os próprios educadores, o que nos permitiu construir teorias e estratégias que emergiram do nosso campo de atuação. As relações entre teoria e prática e entre pesquisa e ação foram constantes, proporcionando a transformação que pretendíamos. Morin (2004) descreve:

O termo pesquisa-ação designa em geral um método utilizado com vistas a uma estratégia e requerendo a participação dos atores [...] a pesquisa-ação com objetivo emancipatório e transformador do discurso, nas condutas e nas relações sociais [...]. A palavra “ação” define a pesquisa-ação [...] trata-se de uma ação vinculada a uma pesquisa e não a qualquer ação cotidiana sem relação com uma vontade de intervenção, de melhoria e de enriquecimento do conhecimento ou de soluções de problemas (pp. 55, 56 e 80, grifo do autor).

Por se tratar de um contexto tão dinâmico e complexo como a escola, acreditamos ter sido esta a melhor opção metodológica. Refletir de forma sistematizada e contínua a própria prática nas reuniões gerais, no subprojeto e individualmente foi um aprendizado decorrente da pesquisa-ação.

A metodologia da pesquisa-ação desencadeou o diálogo entre os professores, o qual ratificou nossa vontade de envolver a todos da comunidade educativa no evento, porém, ainda que a efetivação e a organização dos JA fossem realizadas de comum acordo pelos professores de educação física, estes desenvolviam um trabalho individual. Os objetivos da área eram poucos discutidos e havia diálogo insuficiente para realização de um trabalho pedagógico mais integrado.

### **A Democracia como Emblema dos Jogos da Amizade**

A aprovação do projeto de pesquisa, em agosto de 2006, um ano após ser encaminhado para a FAPESP, proporcionou-nos maior segurança para colocarmos em prática as ações planejadas

e atingirmos os objetivos do Subprojeto JA. Entretanto, neste período de espera pela aprovação, demos continuidade ao cronograma elaborado, realizando a organização dos times novamente por sorteio, apesar das dificuldades encontradas no ano de 2005, em relação às estratégias utilizadas pelos alunos mais habilidosos para participarem de todos os jogos. Nossa angústia permaneceu e constatamos que o diálogo teria que ser intensificado, no sentido de conscientizar os alunos sobre o objetivo dos Jogos, de integrar e não excluir.

Na expectativa de transformar o JA num evento “de toda a escola”, após discussões e reflexões nas reuniões gerais, sentimos que se fazia necessário ouvir todos os envolvidos no evento. Neste sentido, nós do Subprojeto JA, elaboramos e aplicamos instrumentos avaliativos para todos os segmentos da comunidade escolar: alunos, professores, pais, funcionários de apoio e estagiários graduandos em educação física que atuaram como árbitros e mesários, com o intuito de verificarmos como o evento era visto e como gostariam que fossem os jogos.

Outra avaliação, na forma oral, foi realizada em reunião geral com o grupo de professores-pesquisadores. Nesta, procuramos considerar os pontos que nos inquietavam, tais como a situação recorrente dos alunos que intimidavam os menos habilidosos para não jogar; outro ponto avaliado foi de uma determinada classe que chegou a subornar o juiz para arbitrar em favor do seu time; a questão do descontentamento dos alunos que não foram premiados por não serem classificados em primeiro lugar e principalmente discutimos a possibilidade da formação de uma comissão de alunos para colaborar na organização dos jogos.

Buscando fundamentação teórica que viabilizasse transformações em nossa escola, vários autores foram estudados pelos professores-pesquisadores, com debates e discussões nas reuniões gerais. Um texto estudado no final de 2006, que cabe ser ressaltado, foi Barroso (2000), pois nos levou a uma profunda reflexão quanto às decisões dos JA, e a constatação de que as mesmas eram unilaterais. Ele diz da autonomia: “Ela é um conceito construído social e politicamente pela interação dos diferentes autores organizacionais, numa determinada escola” (p.17, grifo nosso). Percebemos que as ações eram decididas prioritariamente pelos professores da área, no entanto uma escola que constrói sua autonomia tem suas decisões vindas de diferentes vozes. A partir destas reflexões em reunião geral e dos resultados dos instrumentos avaliativos iniciaram-se as maiores mudanças quanto à organização dos jogos.

No intuito de envolver todos os profissionais da escola com o evento, no início do ano de 2007 socializamos os resultados das avaliações escritas aos professores, gestores e funcionários em reunião de Planejamento Pedagógico, havendo anuência para que os JA fossem incorporados aos Planos de Ensino de cada componente curricular. Também foi aberto espaço para discussões a respeito do JA com todos os professores em reuniões de Trabalho Docente Coletivo (TDC), que eram reuniões semanais com o corpo docente para discussões pedagógicas. Estas discussões foram voltadas para os conteúdos a serem desenvolvidos em cada área, contemplando os jogos. Foi o primeiro passo para integrar todos os educadores com os JA e iniciarmos o trabalho interdisciplinar, nos respaldando no que descreve Fazenda: “interdisciplinaridade é arte do tecido que nunca deixa ocorrer o divórcio entre seus elementos, entretanto, de um tecido bem traçado e flexível” (1994, p.29). Na busca da interdisciplinaridade, que é o “tecido bem trançado”, sabíamos que deveria ocorrer o encontro entre os indivíduos e haver muito diálogo, princípios da democracia, assim como o apoio da equipe de gestão.

Desta forma, Vasconcelos (2002) diz que “a grande tarefa da direção, numa perspectiva democrática, é fazer a escola funcionar pautada num projeto coletivo” (p.61, grifo do autor). Apresentar os resultados dos JA na reunião de planejamento, incluir o evento nos Planos de Ensino e ter espaço para discussão nas reuniões semanais com o corpo docente, abriu espaço para os professores participarem da organização e decisões dos JA, passando a ser também uma atividade deles, não somente da educação física, fazendo com que o evento, já inserido em 2005 no Projeto

Político Pedagógico, fosse de fato uma construção coletiva.

Estas conquistas, somadas às reflexões desencadeadas no final de 2006, quanto à constituição de uma comissão de alunos para os JA, desenvolveram-se em ações mais ousadas no início de 2007. E estas vieram da necessidade de termos uma escola com princípios voltados para a transformação, autonomia e democracia; para isto precisaríamos ampliar a participação da comunidade escolar nas decisões. Assim, em reunião geral com os pesquisadores, decidimos formar uma comissão deliberativa para os JA e convidar a todos da comunidade educativa para desta comissão participar. Rovira (2000) confirmou nossa decisão ao afirmar: “Las asambleas de clase son um elemento esencial em uma escuela democrática y um instrumento insustituible de la educación em valores” (p. 64).<sup>1</sup>

Rovira destaca a necessidade das “asambleas de clase” para formação de uma escola democrática. Seguindo a convicção do autor, que se tornou também a nossa, instituímos a Comissão Organizadora dos Jogos da Amizade – COJA.

O autor continua:

Las asambleas son el momento institucional del diálogo: um espacio que la escuela destina de manera exclusiva a fomentar la participación por médio de la palabra. Durante las asambleas la clase se reúne para reflexionar sobre si misma, para tomar conciencia de si mesma y para transformarse em todo aquello que sus miembros consideren oportuno (p.64-65).<sup>2</sup>

Nesta direção, de termos um espaço para a reflexão coletiva, o diálogo e a transformação, todos os segmentos da comunidade escolar foram convidados a participar. Com uma escola de 850 alunos, a média de participação dos diferentes segmentos da escola na comissão no ano de seu início, 2007, foi de 16 pessoas; no ano seguinte, 2008, a média foi de 12 pessoas; e em 2009 a média foi de 26 pessoas, mostrando que neste último ano de pesquisa houve maior conscientização da necessidade de envolvimento em atividades que estão diretamente relacionadas ao espaço público que lhe é próximo, não relegando as decisões para outras instâncias. As reuniões eram mensais: inicialmente, apresentavam-se os resultados dos instrumentos avaliativos, para que as decisões a serem tomadas fossem pautadas nos anseios e sugestões apurados mediante estes instrumentos; depois, as reuniões eram voltadas para a organização dos jogos por meio de diálogo, resultando nas deliberações decorrentes das reflexões e a última reunião do ano era reservada para avaliação do processo percorrido. Sendo uma instituição de diálogo, foi um marco de mudança na história dos JA e da escola.

Foram várias as decisões tomadas por esta comissão, dentre elas ressaltamos a nova forma de organização das equipes em quatro cores. Cada classe de alunos foi dividida em quatro, sendo que cada equipe ficou constituída por alunos da 1ª até 8ª séries, possibilitando maior integração entre os alunos das classes e faixas etárias diferentes. Os professores foram divididos, por sorteio, entre as quatro equipes. A COJA decidiu que deveria premiar todos os alunos participantes, independente da classificação final nos jogos. Foi deliberada a criação de um concurso anual para escolha do logotipo dos JA, tendo o desenho vencedor estampado no convite a ser enviado para toda comunidade escolar. Outra decisão importante foi a formação da Comissão de Abertura dos JA constituída por quatro professores de diferentes componentes curriculares, que coordenaram apresentações artísticas dos alunos de cada equipe, sempre relacionadas ao tema gerador do PPP. A formação da COJA e da Comissão de Abertura concretizou a tomada de decisões a partir do diálogo, contemplando uma das características do texto construído pelo grupo de professores-pesquisadores sobre o Trabalho Integrado na Escola Pública, como segue:

O diálogo deve ser compreendido, no âmbito do trabalho integrado, como possibilidade de escuta, fala, interação e reflexão individual e coletiva. A partir dele,

os sujeitos, por meio de relações horizontais, podem tomar decisões em conjunto de forma que cada um sinta-se respeitado e promotor de mudanças na construção de uma outra escola pública [...] (GANZELI, et al, 2008. p.2).

Conforme Ganzeli, as decisões em conjunto “na construção de uma outra escola pública” fortaleceram as ações, indo na contra-mão dos que permaneceram resistentes às transformações que estavam ocorrendo. A COJA, como colegiado com representações de todos os segmentos da escola, fortalecia-se ao promover as mudanças que integravam cada vez mais as ações pedagógicas no cotidiano escolar.

O ano seguinte, 2008, foi marcado pela ratificação e ampliação das ações desenvolvidas em 2007, como mostradas na Reunião de Planejamento no início do ano, quando vários professores expressaram haver maior integração e envolvimento por parte de todos.

Nas reuniões semanais de Trabalho Docente Pedagógico houve o envolvimento dos professores mediante a intensificação do diálogo, favorecendo o trabalho interdisciplinar, ao analisarem seus planos de ensino. Sugestões foram dadas sobre como integrar os JA em suas aulas e de que forma poderiam desenvolver este trabalho com outras disciplinas, questão na qual demonstravam dificuldades. Este processo foi um grande avanço em relação ao trabalho interdisciplinar, mais uma vez nos reportando à Fazenda (1994): “[...] executar uma tarefa interdisciplinar pressupõe, antes de mais nada, um ato de perceber-se interdisciplinar” (p.77). Tal percepção foi construída, como já assinalado, por meio do diálogo constante.

A organização dos JA em 2008 seguiu na mesma direção do ano de 2007, por meio da decisão da COJA em manter a divisão das equipes por cores, sempre considerando os resultados das avaliações dos JA do ano anterior, e estender a responsabilidade da Comissão de Abertura para o encerramento, ampliando suas ações, vindo denominar-se Comissão de Abertura e Encerramento dos Jogos da Amizade – CAEJA. Também se ampliou a quantidade de envolvidos nesta organização, de quatro professores no ano anterior, para seis professores, mais a orientadora pedagógica como coordenadora geral. A escolha das cores e dos temas das apresentações pedagógicas/artísticas foram relacionadas ao tema gerador do PPP, demonstrando que esta prática se consolidava na escola. Cada equipe preparou apresentações artísticas com jingles e a criação de mascotes. Neste ano houve um envolvimento maior nos JA não apenas pelos professores, mas também dos pais dos alunos. Houve maior integração entre os alunos, diminuindo significativamente as intrigas e rivalidade. A nova concepção dos Jogos da Amizade, como o nome sugeria, foi incorporada.

Todo este processo em busca do trabalho integrado e democrático na escola foi viabilizado e construído juntamente com a equipe gestora. Destacamos que, como ponto de partida para este trabalho, há de se garantir espaços de participação individual e coletiva, no qual os participantes tomem decisões em conjunto, a partir do diálogo, como descreve Dutra:

“Na medida em que eliminamos as práticas autoritárias, garantindo que dentro da escola haja espaços de participação individual e coletiva, que as decisões sejam tomadas pela ampla maioria, que se conviva de forma solidária com e nas diferenças, e que estas não sejam a razão da discórdia, mas o ponto de avanço para todos, estaremos gestando uma nova consciência social.” (DUTRA. 2003, p.14).

Houve, também, expansão da participação coletiva na escola pelo aumento de professores envolvidos no concurso para escolha do logotipo dos JA, e de maior quantidade de alunos apresentando desenhos para concurso do logotipo, integrados aos JA com o tema-gerador, que foi “Brasil e suas diversidades”.



## **Análise dos Resultados**

A configuração proposta para formação das equipes nos JA proporcionou perceptível diminuição das agressões verbais e nenhuma ocorrência de agressão física. Durante o caminhar da pesquisa os alunos passaram a compreender o objetivo da COJA ao dividir a escola em quatro grandes equipes, que era oportunizar integração entre seus pares e com os professores. A presença dos pais na abertura e encerramento, que diminuía a cada ano, teve considerável aumento a partir de 2007 com a constituição da COJA. Apontamos a presença de 113 pais no ano de 2006 para 404 pais em 2007.

Os integrantes da COJA, especialmente os alunos, aprenderam “a arte” do diálogo, da argumentação, da importância de se envolver e atuar em atividades sócio-políticas para o bem-comum e que o exercício da democracia é um direito para todos.

Em integração com a equipe de gestão, COJA e CAEJA, as ações do Subprojeto JA possibilitaram o trabalho coletivo democrático passando a ser realidade no cotidiano da escola. O PPP, que antes era redigido coletivamente nas reuniões de planejamento, mas não efetivamente posto em prática pela ampla maioria, passou também a ter suas ações elaboradas e vivenciadas por maior número de professores, inclusive nas reuniões de TDC.

A constituição da COJA fortaleceu o trabalho coletivo, reunindo todos os segmentos da escola. Por meio desta comissão as decisões dos JA passaram a ser tomadas por representantes que compõem a vida escolar, transformando seu cotidiano, tornando as ações pedagógicas mais integradas e coletivas.

Seguiram o exemplo da COJA, a Comissão de Abertura, e posteriormente de Encerramento, formada por professores que foram responsáveis pelas apresentações artísticas dos alunos na abertura e encerramento dos JA.

Foram formadas na escola outras comissões com interesses diversificados, inspiradas nas comissões dos JA, COJA e CAEJA, tais como o “Conselhinho”, comissão constituída por alunos de todas as classes com o intuito de resolver impasses e dificuldades do cotidiano da sala de aula. Quanto à organização dos trabalhos pedagógicos e eventos da escola, citamos a formação da Comissão da Festa Junina, evento tradicional na escola que reúne a comunidade escolar. Outro exemplo foi a Comissão da Escola Aberta, evento com objetivo de apresentar os trabalhos produzidos pelos alunos durante o ano letivo.

Roman descreve que (1999), “À medida que a autonomia da escola cresce, deve crescer também a participação da comunidade em sua gestão” (p. 6), tomamos a COJA como exemplo, que possibilitou aos participantes da comunidade escolar mais autonomia nas ações que envolviam a tomada de decisões coletivas, permeando, por fim, as decisões da gestão escolar.

## **Considerações Finais**

Ainda há caminhos a percorrer para consolidação do trabalho coletivo e democrático na EMEF Professor Vicente Ráo, porém, como diz Cortesão (2004), “O caminho não está feito, faz-se o caminho ao andar” (p.247), isto é, enquanto estivermos caminhando, estaremos abrindo, descobrindo e fazendo novos caminhos, talvez nunca antes pisados.

O desenvolvimento do Subprojeto Jogos da Amizade proporcionou uma transformação significativa, passando de uma escola em que muitos professores eram resistentes ao trabalho integrado, para outra mais acessível, com a maioria do corpo docente, e os demais segmentos da escola, abertos

ao diálogo, elemento indispensável na construção de uma sólida cultura democrática com vistas ao exercício pleno da cidadania.

### **Notas**

Tradução: As assembleias de classe são um elemento essencial em uma escola democrática e um instrumento insubstituível da educação de valores (tradução nossa).

<sup>2</sup>Tradução: As assembleias são o momento institucional de diálogo: um espaço que a escola destina de maneira exclusiva para promover a participação por meio da palavra. Durante as assembleias o grupo se reúne para refletir sobre si mesmo, para tomar consciência de si e para transformar-se em tudo aquilo que seus membros considerem oportuno (tradução nossa).

### **Referências Bibliográficas**

BARROSO, João. "O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal". In: FERREIRA, Naura S. C. (org.) Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. 2ª Ed. São Paulo: Cortez. 2000.

CORTESÃO, Luisa. O arco-iris e o fio da navalha. In: Geraldi, Corinta M. G.; Riolfi, Claudia R.; Garcia, Maria de Fátima (orgs). Escola Viva: elementos para a construção de uma educação de qualidade social. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2004.

DUTRA, Denise Ferrari. "O Princípio da Gestão Democrática no Espaço Escolar" in: \_\_\_\_\_. Revista Espaços da Escola Universidade de Ijuí –v.13, n.49 (jul/set) 2003.

FAZENDA, Ivani C. Arantes. Revisão histórico-crítica dos estudos sobre interdisciplinaridade. In: \_\_\_\_\_. Interdisciplinaridade: História, teoria e pesquisa. Campinas, SP: Papirus, 1994.

GANZELI, Pedro et al. Trabalho Integrado na Escola Pública: Características Básicas. Campinas, SP: FE/Unicamp, 2008.

MORIN, André. Pesquisa-ação integral e sistêmica: uma antropologia renovada. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

RODRIGUES, David. Questões preliminares sobre o desenvolvimento de políticas de educação inclusiva. In: Inclusão: Revista Educação Especial. Brasília, v.4, n.1, p.33-40, jan./jun. 2008.

ROMAN, Marcelo Domingues. Neoliberalismo, política educacional e ideologia: as ilusões da neutralidade da pedagogia como técnica. Psicol. USP, São Paulo, v. 10, n. 2, 1999.

ROVIRA, Josep Ma Puig. ¿Como hacer escuelas democráticas? Educação e Pesquisa. São Paulo. v. 26, n. 2, p. 55-69, jul/dez. 2000.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula. São Paulo: Liberdade, 2003.

**Un espacio para ejercer y aprender derechos humanos en la escuela.  
Avances en el reconocimiento y práctica del gobierno estudiantil en los sistemas  
educativos de América Latina**

*Ana María Rodino*

Investigadora de la Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica  
Consultora Educativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
anamariarodino@gmail.com

## **Antecedentes y contexto del trabajo**

Este trabajo forma parte de una investigación mayor que se viene realizando desde 2002 sobre el desarrollo de la educación en derechos humanos (EDH) en los 19 países que suscribieron un importante acuerdo interamericano: el Protocolo adicional a la convención americana de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador (1988)<sup>1</sup>.

La investigación-marco se fundamenta en el compromiso adquirido por los Estados firmantes<sup>2</sup> en el Art. 13, inc. 2 del citado Protocolo en cuanto a promover la EDH, e indaga si entre 1990 y la actualidad existen avances en esta materia y cuáles. Se definieron dominios para analizar la incorporación de la EDH en el sistema educativo y variables e indicadores que dieran cuenta de los progresos (o estancamientos, o retrocesos) ocurridos en cada dominio. Los dominios de estudio iniciales fueron la normativa educativa, el currículo, los libros de texto, la formación de educadores y la planificación nacional educativa.

Posteriormente se añadió como objeto de estudio el gobierno estudiantil entendiendo que tal tipo de programa escolar tiene valor educativo adicional al currículo. Este dominio se abordó de manera transversal a los anteriores: se examinó la normativa que respalda su práctica en el sistema educativo (IIDH, 2007), su presencia como contenido dentro del currículo explícito (IIDH, 2008) y su inclusión en los textos escolares (IIDH, 2009).

Este texto reseña las bases filosóficas y jurídicas del derecho a la participación infantil así como el potencial formativo del gobierno estudiantil, presenta las herramientas utilizadas para investigarlo y resume los resultados obtenidos.

## **Fundamentación**

Se denomina gobierno estudiantil a la organización formada por representantes de la comunidad estudiantil de cada centro educativo, democráticamente elegidos, que tiene entre sus fines recoger, debatir y expresar las opiniones y propuestas de los estudiantes ante los órganos que conducen la escuela y tomar parte en las decisiones sobre los asuntos de la vida de la escuela que los afectan. Por encima de variantes organizativas, se caracteriza por ofrecer al alumnado un espacio de participación, representación, deliberación y decisión dentro del establecimiento escolar.

Desde una perspectiva de DDHH, es doblemente relevante que un Estado legitime y promueva a través de su ministerio de educación pública el funcionamiento de este tipo de organización estudiantil. Primero, implica que ese Estado reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos – entre ellos, del derecho a la participación – y busca asegurarles su ejercicio en un espacio social

---

1 Se trata del Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos, que prepara anualmente el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH. Esta autora es miembro del equipo del Informe desde su inicio y actualmente lo coordina. Fue investigadora directa y redactora del estudio aquí presentado.

2 Los Estados firmantes del Protocolo de San Salvador son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

donde transcurre gran parte de su vida. Segundo, implica que el sistema educativo valoriza esta experiencia escolar como medio para aprender principios y prácticas democráticas. La existencia de un programa de gobierno estudiantil es indicio significativo de la voluntad política de un Estado de educar a sus niños en sus derechos, en las instituciones y procedimientos de la democracia y en los conocimientos, valores, actitudes y competencias necesarias para ejercer ambos.

Además, con estos reconocimientos el Estado cumple compromisos adquiridos al suscribir instrumentos de DDHH: en el orden internacional, la Convención sobre los derechos del niño (1989) respecto a garantizar los derechos de la infancia; en el orden interamericano, el Protocolo de San Salvador y la Carta democrática interamericana (2001) respecto a educar para la vida en democracia.

La Convención sobre los derechos del niño sienta las bases filosóficas, psicológicas y jurídicas contemporáneas de cualquier política pública relacionada con la infancia. Este instrumento de DDHH– el más ratificado de la historia –incorpora un principio clave y muy novedoso en su Art. 12: un niño o niña que es capaz de formarse su propio juicio tiene derecho a expresar su opinión libremente, debiendo tenerse en cuenta sus opiniones y su derecho a ser escuchado.

El derecho de los niños a ser escuchados implica el deber paralelo de los adultos a escucharlos – incluso, para el jurista Alessandro Baratta, implica más: el deber de aprender de ellos. Según Baratta, el principio del Art. 12 debe ser una guía tanto para las relaciones entre niños y adultos como para la vida política, porque el fortalecimiento de la democracia está relacionado con reconocer a los niños no como “ciudadanos futuros”, sino como ciudadanos actuales con plenos derechos (Baratta, 1997).

La noción de ciudadanía de la Convención trasciende el estatus jurídico que se alcanza a los 18 años y que reconoce derechos y responsabilidades a partir de esa edad. Adopta un modelo innovador de ciudadanía basado en el derecho a participar en la construcción de la sociedad en el grado en el que lo permitan las capacidades de cada uno.

Precisamente la primera de las “tres P” de la Convención (participación, provisión y protección) constituye el aspecto más desafiante de este potente instrumento internacional, pues sostiene una concepción de la infancia que no se basa sólo en sus necesidades y su situación de vulnerabilidad, sino también en sus capacidades en proceso de desarrollo. Cambia la perspectiva tradicional del clásico “menor incapaz” sometido a la tutela arbitraria de adultos con autoridad y condiciona el bienestar del niño a su capacidad de “construir agencia” (ser actor). Es decir, a que con la necesaria guía, el niño pueda influir cada vez más en su propia vida y su entorno. (Earls y Carlson, 1998)

La teoría habla de capacidades “en proceso de desarrollo” o “emergentes” para indicar que todavía no se pueden ejercer plenamente y que requieren de un proceso formativo. Por esto los especialistas educativos plantean el ejercicio de los niños de sus derechos de ciudadanía y respectivas responsabilidades como “participación asistida”, concepto apoyado teóricamente en los de “zona de desarrollo próximo” de Vygotsky y de “andamiaje” de Bruner. Los niños incrementan su capacidad para participar de manera significativa cuando tienen acceso a experiencias de participación asistida por adultos con conocimiento y este incremento de capacidades, a su vez, les facilita acceder a niveles sucesivamente mayores de participación. (Holden, y Clough Editors, 1998) No se discute que para construir ciudadanía se requiere de cierto nivel de desarrollo cognitivo y moral. Pero la relación es bidireccional porque la práctica cívica a su vez permite desarrollar la mente y la conciencia. (Barry, 1999)

En este sentido el gobierno estudiantil representa una oportunidad para que los alumnos de cualquier edad ejerzan sus derechos y su ciudadanía mientras aprenden sobre ellos. Cuando estas organizaciones existen, son parte del “currículo complementario”, formado por las actividades que

la escuela tradicionalmente promueve en paralelo a las materias del plan de estudios. Y son parte, también, del poderoso “currículo oculto”.

Esta no es la única manera en que la educación formal reconoce el derecho de participación y expresión de los niños, ni necesariamente la mejor. Pero es una muy pertinente, con gran potencial educativo y bastante extendida entre los países desarrollados de Occidente. Por supuesto, no toda experiencia que se autodenomine “gobierno estudiantil” promueve la participación real de los alumnos o genera aprendizajes auténticamente democráticos. Algunos sistemas o instituciones educativas propician una participación decorativa o simbólica, por ejemplo cuando los alumnos son motivados a intervenir en asuntos menores o no polémicos de la escuela (infraestructura, uniformes, cafetería) pero tienen vedado acceder a temas sustantivos o conflictivos (relaciones docente-alumno, contenidos curriculares, acoso sexual o psicológico), o cuando las recomendaciones emanadas de los cuerpos estudiantiles jamás son consideradas por la administración del establecimiento.

Al respecto es útil consultar el modelo de Hart para diferenciar entre los distintos niveles de participación que los docentes y los miembros de la comunidad pueden ofrecerle a niños y jóvenes. A continuación un esquema del modelo, que debe leerse de abajo hacia arriba.

| <b>Escalera de la participación (Hart, 1992)</b>                      |                                    |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 8. Iniciada por el niño,<br>decisiones compartidas con el<br>adulto/a | <b>GRADOS DE<br/>PARTICIPACIÓN</b> |
| 7. Iniciada por el niño,<br>conducida por el adulto                   |                                    |
| 6. Iniciada por el adulto,<br>decisiones compartidas con el<br>niño/a |                                    |
| 5. Consultada e informada                                             |                                    |
| 4. Asignada pero informada                                            |                                    |
| 3. Nominalismo/Simbolismo                                             | <b>NO PARTICIPACIÓN</b>            |
| 2. Decoración                                                         |                                    |
| 1. Manipulación                                                       |                                    |

Hart sostiene que la participación genuina comienza en el nivel 4 y a partir de allí crece en grados sucesivos. Señala varios requisitos que cualquier proyecto o experiencia debe cumplir para poder ser auténticamente llamado “participativo”:

- Que los niños comprendan el objetivo del proyecto,
- Que sepan quién toma las decisiones relacionadas con su involucramiento y por qué,
- Que tengan un papel significativo dentro del proyecto en vez de uno decorativo, y
- Que se involucren voluntariamente en el proyecto después de que se los hizo conocer con claridad.

No es necesario que los niños y niñas siempre participen en el grado o nivel más alto. Distintos niveles son apropiados en distintos momentos dependiendo de las capacidades del niño y de la situación. Hart propone que se le den a los niños oportunidades de trabajar a la par de adultos en proyectos escolares y comunitarios. En el nivel más alto, ambos trabajan juntos en iniciativas generadas por los niños y aprenden unos de otros, por cuanto cada grupo ofrece “las energías y percepciones especiales de sus respectivas generaciones” (Hart, 1992, en Holden y Clough, 1998).

El gobierno estudiantil tiene potencial democratizador, ciudadano y educativo. Activarlo depende de cómo se constituya –con los niños como auténticos actores y mediando procedimientos democráticos– y de sus atribuciones –deliberación de la comunidad estudiantil, integración con los otros estamentos de la comunidad educativa e involucramiento en las decisiones institucionales. De lo contrario es una ficción de participación.

## **Objetivos y metodología**

Entre 2007 y 2009 se investigó si los Estados suscriptores del Protocolo de San Salvador habían progresado (o no) durante de las dos últimas décadas en cuanto a:

- a) reconocer explícitamente dentro del marco normativo de la educación pública alguna forma de organización estudiantil con atributos de participación, representación y decisión;
- b) proveer los medios institucionales necesarios para hacerla realidad en los centros educativos;
- c) incorporar el gobierno estudiantil como contenido dentro de los programas de estudio, e
- d) incorporar el tema en los libros de texto escolares.

Para el examen del marco normativo (objetivos a y b) se identificaron todas las formas de organización estudiantil reconocidas dentro de la Ley General de Educación, leyes especiales, decretos ministeriales y otras disposiciones oficiales que rigen la educación primaria y secundaria de los países de la región, en tres momentos de tiempo: 1990, 2000 y 2007.<sup>3</sup> Se estudió cada forma de organización y se compararon sus rasgos y atribuciones a fin de establecer si había habido variaciones en el tiempo y, en su caso, cuáles eran las tendencias de cambio.<sup>4</sup>

Para el análisis de los programas de estudio (objetivo c) y los libros de texto (objetivo d) se recogieron los que correspondían a las dos asignaturas escolares con mayor cantidad de contenidos de derechos humanos y democracia –que generalmente fueron Educación Cívica o Ciudadana y Ciencias Sociales– para los grados del grupo de edad de 10 a 14 años (tres últimos grados de primaria y dos primeros de secundaria). Se contrastaron los programas y textos de 2000 y de 2008, identificando y analizando en ambos las menciones explícitas que se encontraron sobre las organizaciones estudiantiles, en particular aquellas con los atributos del gobierno estudiantil.

## **Análisis de resultados**

### **1. El reconocimiento normativo**

Las formas de organización estudiantil durante las dos últimas décadas forman un corpus muy dinámico. Hay muchas reformas en la materia dentro de leyes, reglamentos o lineamientos educativos de los 17 países con datos<sup>5</sup>. Su alto número en un lapso relativamente corto para los fenómenos educativos y su simultaneidad en los países, sugieren que estamos frente a una transformación en la concepción social del tema, a la cual el sistema educativo parecería irse adaptando gradualmente. El contenido de los cambios lo confirma.

Cada reforma modificó el estado previo hacia un reconocimiento un poco mayor de la participación de los niños en la vida escolar, haciéndola más explícita, o más orgánica, o más decisoria.<sup>6</sup> En conjunto, van introduciendo en la educación formal ese cambio sustantivo de la visión legal y social de la infancia que produjo la Convención internacional sobre los derechos del

---

3 Las variables e indicadores utilizados para investigar el gobierno estudiantil aparecen en el Anexo 1.

4 La tabla-resumen con los cambios identificados se consigna en el Anexo 2.

5 Son los suscriptores del Protocolo de San Salvador citados en la nota 2, con excepción de Haití y Surinam, de los cuales no se logró obtener datos.

6 Son los suscriptores del Protocolo de San Salvador citados en la nota 2, con excepción de Haití y Surinam, de los cuales no se logró obtener datos.

niño y que se sintetiza como “de menores a ciudadanos”.

El punto de inflexión en la normativa sobre participación estudiantil ocurre en la primera mitad de los noventa. En 1990 la Convención fue ratificada por la mayoría de los países latinoamericanos y entró en vigor al alcanzar el mínimo de ratificaciones a nivel internacional. Desde entonces empezó a influir en los Estados.<sup>7</sup>

En 1990 sólo 8 de 17 países contemplaban alguna forma de organización estudiantil, restringida a alumnos del nivel secundario –o superior, cuando los ministerios de educación tenían a cargo institutos terciarios. Estas organizaciones surgieron de normas de los años 80, con dos excepciones de antigüedad destacable (Bolivia, que las tiene enunciadas desde 1955 y Costa Rica, desde 1975). Seis de las 8 tienen carácter genérico y están poco desarrolladas normativamente. Las disposiciones oficiales se limitan a mencionarlas, sin entrar en consideraciones sobre su sentido, funciones y espacios de participación. Cabe calificarlas de “preconvencionales”, porque no reflejan el espíritu ni los principios innovadores de la Convención. Son excepciones las organizaciones reconocidas por Brasil y Costa Rica, que permiten al estudiantado participar en órganos de decisión de la escuela.

En 2000, ya el doble de países reconocen organizaciones estudiantiles (16 de 17), de las cuales lo menos 6 tienen un marco organizativo definido, atribuciones de participación decisoria y cobertura extendida entre las escuelas del sistema, al punto de justificar ser calificadas de “gobierno estudiantil”. Más de la mitad de los países adoptan los términos “gobierno, gremio o consejo estudiantil”, sustituyendo a los más genéricos típicos del pasado como “asociaciones, centros, clubes y organizaciones de estudiantes”. En este momento hay otros países que reconocen organizaciones de alumnos con cierto desarrollo y participación en decisiones, pero como experiencias piloto restringidas (Guatemala y Panamá), o como sugerencias que la autoridad nacional les hace a los establecimientos educativos, dejando a su criterio implementarlas o no (Argentina).

Del período 1990-2000 hay que destacar también avances conceptuales importantes, como la noción de “comunidad educativa”, que incluye a todos los actores del proceso (docentes, autoridades y administradores educativos, padres de familia, alumnos y exalumnos) y sus organizaciones representativas, aunque todavía la normativa oficial no siempre establezca cuáles son estas organizaciones o cómo intervienen en la materia educativa.

En 2007, de los 16 países que al inicio de la década reconocían formas de organización estudiantil, ahora registramos por lo menos 9 que adoptan explícitamente el “gobierno estudiantil” con alcance nacional.

Además, cabe destacar otras variaciones en las normas que sin duda representan progresos, por ejemplo:

- Reconocimiento explícito de la participación de alumnos en toma de decisiones educativas, tales como la formulación de proyectos escolares y la elección de espacios curriculares complementarios (Argentina);
- Incorporación de representantes estudiantiles en otras instancias organizativas de un conjunto más amplio de actores –la comunidad educativa–, también con rol decisorio (Mesas de gestión institucional en Argentina y Gobierno escolar del establecimiento educativo en Colombia);
- Creación de más formas de participación estudiantil reconocida, con objetivos y composición variados, para hacer frente a problemas actuales de convivencia tales como exclusión, discriminación, conflictos dentro de y entre los estamentos educativos, y violencia familiar, escolar y comunitaria (Programa nacional de mediación escolar y Programa de convivencia escolar en Argentina; Personeros de los estudiantes en Colombia y Defensorías escolares

<sup>7</sup> Ver tabla comparativa en el Anexo 2.

- del niño y del adolescente en Perú), y
- Aseguramiento de la representación efectiva de género en los puestos del gobierno estudiantil exigiendo al menos un 40% de mujeres en los puestos elegibles (Reglamento de la comunidad estudiantil de Costa Rica).

Estos ejemplos no están extendidos en la región, pero hay que destacarlos porque demuestran cómo los sistemas educativos, desde el momento que asumen a los niños como sujetos plenos de derechos (en especial del derecho a la participación), empiezan a diseñar políticas educativas novedosas para hacer realidad ese principio en las escuelas. Estas nuevas políticas educativas abren dentro de las escuelas nuevos espacios de buen potencial participativo y formativo para alumnos y otros estamentos de la comunidad educativa. Se puede anticipar que los buenos ejemplos se seguirán multiplicando, a la vez que se propagarán a otros países.

En resumen, los datos desde 1990 hasta la fecha evolucionan en una dirección clara y sin desvíos hacia:

- reconocer como un derecho la participación de alumnos y alumnas en la vida de la escuela;
- conformar cuerpos colegiados de representantes estudiantiles a distintos niveles dentro de la escuela (de aula, de grado y de institución);
- incrementar espacios para la deliberación y decisión de los estudiantes en la escuela, y
- articular la interacción de los representantes estudiantiles con los representantes de otros estamentos de la comunidad educativa.

Aunque los países estén transformando su normativa en esta materia a distinto ritmo e introduzcan variantes particulares, comparten una tendencia general de progreso que podemos suponer seguirá avanzando en el mismo sentido durante los próximos años.

## **2. La fundamentación de las normas**

El lenguaje de las normas que crean o modifican programas de gobierno estudiantil muestra con el paso del tiempo una reveladora tendencia a ampliar o profundizar las justificaciones en principios y contenidos de EDH.

En 1990, las leyes vigentes utilizaban algunas pocas frases que aludían a fortalecer valores y prácticas democráticas en general. Para 2000, los textos se hacen más largos y específicos, poniendo énfasis en la participación de los niños y el aprendizaje de deberes y derechos. En 2007, las normas son las más detalladas en su fundamentación: desagregan los principios y contenidos de DDHH y democracia en que se respaldan; los enuncian con apego a legislación nacional o internacional (Constitución política, Ley general de educación e instrumentos de DDHH); explican los méritos que tienen los gobiernos estudiantiles y enumeran detenidamente los objetivos educativos que persiguen.

De los tres grandes componentes de contenido de la EDH –conocimientos, valores y actitudes y destrezas–, la fundamentación normativa se concentra en valores y actitudes, siendo los más mencionados los de “participación”, “dignidad”, “responsabilidad”, “pluralismo”, “igualdad y no discriminación”, “solidaridad”, “justicia”, “paz”, “convivencia y cooperación”, “diálogo y respeto”. Las referencias a destrezas, que antes eran muy diluidas, crecen considerablemente en los textos vigentes al 2007. La causa puede ser el empuje de la corriente denominada “educación por competencias”, que se está extendiendo actualmente en América Latina y que impulsa a autoridades y expertos educativos a expresar los objetivos de aprendizaje en términos de las capacidades para la acción que se busca desarrollar en los educandos. Sobre lo que hay poca referencia es a contenidos de conocimientos o información relacionados directamente con DDHH y democracia, posiblemente porque este tipo de contenidos se reserva para el currículo explícito.



En síntesis: en las dos últimas décadas no sólo ha crecido el reconocimiento a los gobiernos estudiantiles, sino que también se ha explicitado y fortalecido su fundamentación en principios y contenidos de DDHH y democracia.

### **3. Los medios institucionales de materialización: recursos personales**

El reconocimiento normativo de derechos será siempre un paso fundamental y necesario para hacerlos realidad, pero nunca es suficiente. En el complejo campo de la educación formal existe una considerable distancia entre que las autoridades educativas dispongan algún cambio en el sistema y su concreción efectiva en los espacios locales donde se enseña y se aprende a diario, las escuelas.

En el caso de los gobiernos estudiantiles, los ministerios de educación deben establecer mínimamente dos tipos medios institucionales para que las organizaciones de estudiantes reconocidas por ley se implementaran en las escuelas del país: recursos personales, tanto a nivel nacional como local (responsables en el Ministerio y responsables en cada escuela) y recursos financieros.

En el nivel nacional, se espera que exista una instancia concreta dentro de la estructura organizativa de los ministerios de educación (sección, unidad u oficina) que esté explícitamente a cargo de desarrollar y supervisar el programa del gobierno estudiantil, ya sea en la sede central o en las sedes provinciales o departamentales. A 2007, 12 de los 16 países que reconocen organizaciones estudiantiles con mayor o menor grado de desarrollo han asignado la función de organizarlo o apoyarlo de alguna manera a una instancia particular del sistema educativo. Esta instancia se ubica a distintos niveles administrativos dentro del sistema, o sea, tiene distinta jurisdicción territorial. En 8 países es una instancia de competencia nacional<sup>8</sup> ; en 1 país, de competencia departamental<sup>9</sup> y en 3 países se trata de una instancia local, es decir, de cada centro escolar<sup>10</sup> . En otros 4 países no se ha identificado esta información.

Cuando el programa de gobierno estudiantil está a cargo de una instancia nacional, no se trata de una dependencia exclusiva para esta función, sino que la asume con otras tareas afines. Son unidades o secciones dentro de divisiones o departamentos vinculados mayoritariamente a asuntos de vida y bienestar estudiantil, servicios y proyectos comunales o comunitarios, actividades extraescolares y transversalidades.

En el nivel local, se espera que los ministerios de educación establezcan quiénes son responsables de poner en práctica las estrategias y actividades concretas del gobierno estudiantil dentro de cada escuela. En 2008, 11 de los 16 países que reconocen la organización estudiantil han definido con bastante exactitud este punto, generalmente en las mismas leyes, reglamentos o disposiciones ministeriales que consagraron el reconocimiento. En los países restantes no se contó con datos o no se logró identificar información al respecto.

Entre los 11 sistemas que establecen responsables locales para impulsar los gobiernos estudiantiles en cada escuela se perfilan dos tendencias: a la centralización o a la descentralización normativa. Algunos sistemas dictaron normas nacionales detalladas en la materia, no sólo indicando responsables sino explicitando las tareas que abarca esa función y los procedimientos, requisitos, tiempos y otras condiciones a tener en cuenta para llevarla adelante, con mayor o menor flexibilidad (Costa Rica y Chile), mientras otros sistemas dejan en manos de cada centro educativo la elaboración del respectivo reglamento o manual de procedimientos (Brasil y Colombia).

8 Se trata de Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, Panamá, Perú, R.Dominicana y Venezuela. En Argentina es una responsabilidad compartida entre el Consejo Federal de Educación y las jurisdicciones provinciales.

9 Es el caso de Nicaragua.

10 Brasil, Colombia y Guatemala.

En la mayoría de los casos la responsabilidad se asigna al director del centro con un equipo de docentes definidos por su disciplina (Educación Cívica o Ciencias Sociales), o por su cargo (orientadores o asesores psicopedagógico), o bien por un procedimiento interno de selección. A veces se especifica que este equipo docente puede ser apoyado por padres de familia o miembros de la comunidad.

Costa Rica tiene un modelo diferente. Los responsables de poner en práctica el gobierno estudiantil son los estudiantes a través de la figura del Tribunal Electoral Estudiantil, cuyas funciones están contenidas en un minucioso Código Electoral Estudiantil. Este Tribunal tiene el apoyo de docentes, generalmente de Estudios Sociales, asesorados por la Oficina de Servicio Comunal Estudiantil y Gobiernos Estudiantiles del Ministerio de Educación. Los directores de escuela no intervienen en estas actividades.

#### **4. Los medios institucionales de materialización: recursos económicos**

Era importante conocer si los sistemas educativos asignaban medios económicos para sostener las experiencias de gobierno estudiantil, o si por lo menos contemplaban cómo gestionarlos, porque los compromisos financieros son prueba de voluntad política mucho más contundente que las declaraciones. Lamentablemente esta información fue la más escasa y no está claro si los datos no existen o si cuesta localizarlos. Por eso, poco se puede concluir en este sentido.

Sobre los mismos 16 países que reconocen actualmente los gobiernos estudiantiles, 10 no tienen datos. (Obsérvese que la proporción es inversa a cuando se examinan los recursos humanos a nivel nacional y local.) Es posible que las máximas autoridades asuman que organizar los gobiernos estudiantiles es parte del quehacer de la misma escuela y que no se requieren recursos económicos especiales para hacerlos funcionar (aunque, curiosamente, no se asume lo mismo respecto a los recursos humanos). Sin embargo, los lineamientos que aparecen en la normativa existente suponen una cantidad de acciones cuya ejecución tiene obvios costos (viajes y reuniones de promoción del gobierno estudiantil; organización y asesoría para montarlo; eventos y materiales de capacitación; publicidad y proceso de elecciones, entre otras).

Los 6 países donde se identificó algún medio financiero para apoyar a los gobiernos estudiantiles presentan variantes:

- Existe una partida en el presupuesto educativo nacional (Chile y Nicaragua),
- Se cuenta con aportes de otras entidades asociadas a la educación, como la Asociación de padres de familia, la Junta de educación y/o el Patronato escolar (Costa Rica),
- Se deja la decisión de disponer recursos a las escuelas en virtud de su autonomía para formular y poner en práctica su propio “proyecto educativo institucional” (Colombia),
- Se cuenta con recursos de proyectos particulares para ciertas actividades (Panamá), o
- Se realizan en las escuelas actividades autogestionarias por parte de estudiantes, padres y docentes para recaudar fondos (Panamá y República Dominicana).

#### **5. El conocimiento sobre gobierno estudiantil en el currículo**

El analizar si el gobierno estudiantil está incorporado como un contenido de conocimiento dentro del currículo explícito (independientemente de sus condiciones de existencia legal como práctica extra-curricular autorizada dentro de las escuelas), parte de concebir esta forma de

organización estudiantil como una institución de ejercicio de DDHH para el alumnado, la cual debe ser conocida para poder ser utilizada efectivamente.

La comparación de datos de 2000 y 2008 muestra un crecimiento significativo entre ambos momentos, en dos sentidos. En 2000, el tema estaba incorporado en 10 de 18 currículos nacionales<sup>11</sup>, con una densidad de aparición baja en los distintos grados estudiados (tres últimos de primaria y dos primeros de secundaria). En 2008, en cambio, aparece en algo más de dos tercios de los currículos estudiados (13 de 18) y en todos ellos en varios grados del sistema escolar, incluso en todos los grados en 4 países<sup>12</sup>. O sea, en 2008, además de su incorporación por países que antes no lo trataban, hay un tratamiento más intenso en varios países que ya lo hacían desde principios de la década, es decir, se estudia en más grados.

La constatación es importante, porque la información sobre esta instancia de organización estudiantil en los currículos conduce a que se analice entre docentes y estudiantes en el aula, se incorpore en los textos escolares, incluso se evalúe, todo lo cual aumenta las probabilidades de que se concrete como práctica real dentro de cada establecimiento educativo y, si ya está instaurada, que se profundice. Son consecuencias de la retroalimentación entre conocimiento y acción, supuesto central de la educación en EDH.

## **6. El conocimiento sobre gobierno estudiantil en los libros de texto**

El examen de los libros de texto en busca de información sobre gobierno estudiantil responde a la misma lógica de análisis del currículo y, al igual que en él, la comparación entre 2000 y 2008 mostró un crecimiento significativo del tratamiento del tema. En 2000 el concepto estaba en libros de 4 de 18 países estudiados<sup>13</sup> y en pocos grados del sistema educativo; en 2008 está incorporado en libros de 9 de 18 países<sup>14</sup> y, en la mayoría, en libros de varios grados.

Pero, curiosamente, al comparar entre sí libros y currículos del mismo año aparece una disparidad inesperada: la inclusión del tema en los libros es mucho menor que en los currículos. En 2000, el gobierno estudiantil estaba presente en programas de estudio de 10 países y en libros de apenas 4; en 2008 lo está en programas de 13 países y en libros de sólo 9. Esto sorprende, porque programas y libros de texto deberían marchar en paralelo, los segundos recogiendo y desarrollando los contenidos fijados por los primeros.

¿Por qué la disparidad? Especulando, podría deberse a que las editoriales y/o autores que elaboran textos no estén familiarizados con el concepto, o no lo consideren tan importante, o asuman que debería ser explicado en textos complementarios preparados directamente por el Ministerio, ya que es quien regula las organizaciones estudiantiles en la práctica. El fenómeno merece investigarse, porque un contenido programático al que no se le hace lugar en los materiales didácticos difícilmente será abordado por los docentes en sus clases.

En síntesis, en la actualidad las organizaciones de participación estudiantil en la escuela aparecen en los libros de texto de un buen número de países que antes no las mencionaban y en varios grados del sistema escolar de estos países; pero siguen tratándose menos que lo indicado por los programas de estudio.

## **Consideraciones finales**

Aparte de su relevancia teórica y su potencial práctico formativo, hoy el gobierno estudiantil

---

11 Este tema fue investigado por el VII Informe Interamericano de la EDH (IIDH, 2008) con datos de todos los países suscriptores del Protocolo de San Salvador citados en la nota 2, excepto Haití.

12 Brasil, Colombia, Venezuela y Nicaragua, esta última en un programa piloto.

13 Argentina, Costa Rica, Nicaragua y Perú.

14 Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

está efectivamente extendido como forma organizativa del alumnado en los sistemas de educación pública de América Latina. Está mayoritariamente reconocido en las normas oficiales y fundamentado en valores y principios de DDHH y ciudadanía democrática. Además, de manera creciente aparece como un contenido de estudio dentro de los programas y, aunque en menor medida, desarrollado por los libros de texto.

A partir de los documentos analizados, el panorama es prometedor. Para conocer cuánto de su potencial se materializa está por ver qué pasa en la realidad cotidiana de las escuelas. Hace falta investigación local de campo: etnográfica, análisis de casos y relevamiento de las percepciones y valoraciones que hacen los propios participantes, los alumnos y alumnas. También queda camino por recorrer en el continente en cuanto a desarrollo de pedagogía y construcción de capacidades de organización, comunicación y acción estudiantil. En este sentido, estudiantes y educadores deben seguir trabajando para explotar sus posibilidades, evitar sus desviaciones y rechazar sus falsificaciones.

### **Referencias bibliográficas**

- Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención sobre los derechos del niño (1989).
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Protocolo adicional a la convención americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales, o Protocolo de San Salvador (1988).
- Carta democrática interamericana (2001)
- Baratta, A. (1997) El niño como sujeto de derechos y participante en el proceso democrático, Revista Espacios 10, San José, Costa Rica.
- Barry, C. (1999). Ser ciudadano. Sequitur, Madrid
- Fundación Omar Dengo (2005). CADE: Aprender a deliberar para una ciudadanía activa y democrática. San José, Costa Rica.
- Earls, F. y Carlson, M. (1998). Adolescents as Collaborators in Search of Well-being, Documento, Harvard University.
- Holden, C. y Clough, N. Editors (1998). Children as citizens. Education for participation. Jessica Kingley Publishers, London, U.K.
- Holden y Clough (1998), 'The Child Carried on the Back Does Not Know the Length of the Road': The Teacher's Role in Assisting Participation. En: Holden y Clough, Editors, 1998.
- Hart, R. (1992). Children's participation. From Tokenism to Citizenship. Innocenti Essays N°4, UNICEF International Child Development Centre, Florencia, Italia.
- IIDH (2007). VI Informe Interamericano de la EDH. Desarrollo normativo de la educación en derechos y el gobierno estudiantil. 2ª Medición. San José, Costa Rica. [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)
- (2008). VII Informe Interamericano de la EDH. Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los programas de estudio: 10-14 años. San José, Costa Rica. [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)
- (2009). VIII Informe Interamericano de la EDH. Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los libros de texto: 10-14 años. San José, Costa Rica. [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)

## ANEXO 1

Variables e indicadores utilizados por el Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos para investigar la incorporación de programas de gobierno estudiantil en los sistemas educativos

| En la normativa educativa (1990 –2000 – 2007) |                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Variables                                     | Indicadores                                                                                                                                          |
| Adopción de normas sobre gobierno estudiantil | Existencia de algún programa de gobierno estudiantil – regular o experimental – en las normas educativas.                                            |
|                                               | Presencia de principios y contenidos de EDH en la fundamentación del programa de gobierno estudiantil.                                               |
| Desarrollo institucional                      | Existencia de dependencia en el Ministerio de Educación a cargo de la implementación del gobierno estudiantil a nivel macro (nacional o provincial). |
|                                               | Definición de responsables de poner en práctica la elección del gobierno estudiantil en las escuelas (nivel micro).                                  |
|                                               | Existencia de presupuesto para la implementación del gobierno estudiantil en las escuelas.                                                           |

| En los programas de estudio (2000 – 2007)               |                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Incorporación de normas e instituciones básicas de DDHH | <p>..... (Otras normas e instituciones de DDHH)</p> <p>.....</p> <p>Mención explícita de organizaciones de participación estudiantil en la escuela: gobierno estudiantil o similar.</p> |

| En los libros de texto (2000 – 2007)                    |                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Incorporación de normas e instituciones básicas de DDHH | ..... (Otras normas e instituciones de DDHH)<br>.....<br>Mención explícita de organizaciones de participación estudiantil en la escuela (gobierno estudiantil o similar) |

## ANEXO 2

Reconocimiento de formas de organización estudiantil en las normas educativas nacionales de los países signatarios del Procolo de San Salvador

| País        | Fecha de Ratificación de la CDN (*)<br>Mes/Año | A 1990               |               | A 2000               |               | A 2007               |                    |
|-------------|------------------------------------------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|--------------------|
|             |                                                | Organiz. estudiantil | Fecha norma/s | Organiz. estudiantil | Fecha norma/s | Organiz. estudiantil | Fecha norma/s      |
| Argentina   | 12/90                                          | √                    | 1984          | √                    | 1993 - 97     | √√                   | 2006               |
| Bolivia     | 6/90                                           | √                    | 1955          | √                    | 1995          | √√                   | 1994-95<br>2003-04 |
| Brasil      | 10/90                                          | √√                   | 1985-90       | √√                   | 1996          | √√                   | 1996               |
| Colombia    | 1/91                                           | sd                   | sd            | √√                   | 1991-94       | √√                   | 1991-94-01         |
| Costa Rica  | 8/90                                           | √√                   | 1975-85       | √√                   | 1993          | √√                   | 2002               |
| Chile       | 8/90                                           | √                    | 1990          | √                    | 1990          | √√                   | 1990-2006          |
| Ecuador     | 3/90                                           | sd                   | sd            | √                    | 1998          | √                    | 2002-2003          |
| El Salvador | 7/90                                           | √                    | sd            | √√                   | 1996          | √                    | 2005-07            |
| Guatemala   | 6/90                                           | ---                  | --            | √                    | 1994          | √√                   | 2000               |
| Haití       | 6/95                                           | sd                   | sd            | sd                   | sd            | Sd                   | sd                 |
| México      | 9/90                                           | ----                 | ----          | √                    | 2000          | √                    | 2000               |
| Nicaragua   | 10/90                                          | sd                   | sd            | √√                   | 1992-93       | √√                   | 2002               |
| Panamá      | 12/90                                          | sd                   | sd            | √                    | 1997          | √                    | 2001               |
| Paraguay    | 9/90                                           | ---                  | ---           | √                    | 1998          | √√                   | 1998-2001          |
| Perú        | 9/90                                           | √                    | 1987          | √                    | 1999          | √√                   | 2003-06-07         |
| Rep.Dom.    | 6/91                                           | --                   | --            | √√                   | 1991-99       | √√                   | 1999               |
| Surinam     | 3/93                                           | Sd                   | sd            | sd                   | sd            | Sd                   | sd                 |
| Uruguay     | 11/90                                          | ---                  | ---           | ---                  | ---           | ---                  | ---                |
| Venezuela   | 9/90                                           | √                    | 1980-86       | √                    | 1980-86       | √√                   | 2005               |



(\*) Convención de los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 1989

**Notación:**

- No se identificó forma de organización estudiantil explícita en la normativa.
- √ La normativa reconoce una forma de organización estudiantil genérica o incipiente, con atribución de participación en sentido amplio, pero sin establecer espacios de decisión dentro del establecimiento educativo.
- √√ La normativa reconoce una (o más de una) forma de organización estudiantil específica o más desarrollada, con atribuciones de participación, representación y ciertos espacios de decisión dentro del establecimiento educativo.
- sd Sin datos disponibles

**Fuente:** Elaboración del IIDH con base en los informes de investigadores nacionales.

En: *VI Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*, Tabla 14, pág.74.



**“Los museos científicos como escenario de formación ciudadana: La Feria Explora en la ciudad de Medellín, como un espacio para el ejercicio de la ciudadanía activa, a través de la participación de niños, niñas y jóvenes en escenarios públicos científicos.”**

*Sulma Patricia Rodríguez Gómez*

*sulmaparo@yahoo.com*

Grupo COM-PRENDER. Universidad de Antioquia

## **Introducción**

La ciudad es un invento humano, es una forma de organización espacial que surge de los modos de vinculación humana con la realidad de sus entornos. Las fronteras de la ciudad, formas, colores, olores y sabores, son parte de la vida que se inscribe en ella, que se aprende, aprehende y se vive; porque la ciudad, más allá de un espacio físico, es un lugar vivido, una avenida llena de experiencias y sensaciones que despiertan en sus habitantes un sinnúmero de aprendizajes que van desde las prácticas ciudadanas, pasando por las políticas, culturales, sociales, económicas hasta llegar a las científicas. Es por esto que la ciudad se vive en sus ferias, parques, avenidas, calles, barrios. Hoy por hoy la ciudad de Medellín se vive en escenarios que se constituyen en referentes ciudadanos y buscan la inclusión, la convivencia, el aprendizaje, la armonía, la cultura, el conocimiento y, sobre todo, la formación de ciudadanos activos que participen de las políticas públicas, de los espacios que se constituyen como referentes; ciudadanos que se vivan la ciudad y vivan en la ciudad. Por ello, la ciudad es un espacio político o forma de ordenamiento de lo social.

Una ciudad así entendida es una ciudad educada y educadora, una ciudad para aprender de ella, en ella y con ella, una ciudad que ofrece un sinnúmero de experiencias y que permite un aprendizaje permanente desde su arquitectura, sus calles, sus construcciones, sus programas, su vida, su cultura y su patrimonio.

Según la carta de Barcelona (1990)

*la ciudad será educadora cuando reconozca, ejercite y desarrolle, además de sus funciones tradicionales (económica, social, política y de prestación de servicios) una función educadora, cuando asuma la intencionalidad y responsabilidad cuyo objetivo sea la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes, empezando por los niños y los jóvenes (...) Una ciudad será educadora si ofrece con generosidad todo su potencial, si se deja aprehender por todos sus habitantes y si les enseña a hacerlo.*

Este es uno de los principales retos de grandes ciudades de Colombia y el mundo, convertirse en ciudades educadoras. Pues así, buscan potenciar los espacios de cultura e integración como parte fundamental de la vida diaria, de la transformación y de la visibilización de todos los ciudadanos; especialmente, de aquellos que aún no se toman la ciudad, los invisibles, los habitantes de las comunas, de las zonas periféricas, que han buscado su ciudadanía por fuera de la legalidad, una ciudadanía mestiza (Hurtado, 2002), que se forma en el ejercicio de las armas y no de los derechos, en el ejercicio de la fuerza, la coerción, la exclusión.

Así, la ciudad educadora propone una ciudad en la que sus habitantes constituyan la capacidad de tomar conciencia sobre las expulsiones que se producen, sobre los espacios de participación a diversas subjetividades y colectividades. Esta toma de conciencia, mediada por la reflexión, ha de generar espacios incluyentes en los que se tomen decisiones que contribuyan a cualificar la condición de la vida ciudadana.

Una ciudad educadora que recupera el papel de las personas por encima de las estructuras y los sistemas; es decir, dota al sujeto ciudadano de posibilidades de desarrollar acciones de cambio para transformar la sociedad, reformula la educación ciudadana por encima del estatus de

ciudadano y de portador de derechos sociales, políticos y civiles (Marshall, 1997)

Y es en este espacio en el cual debemos actuar, no sólo desde la escuela, sino también desde los diferentes escenarios de educación que se inscriben en la ciudad y en las educaciones no escolarizadas, potenciando la formación de ciudadanos y ciudadanas, en sus calles, en sus parques, en sus museos, bibliotecas y demás espacios que la construyen, la escriben, la referencian, permitiendo una lectura histórica, geográfica, arquitectónica, cultural, patrimonial, artística, política y científica; una lectura que se aprenda y aprehenda desde todos sus rincones, una lectura que posibilite a los y las ciudadanas de Medellín hablar, contar, participar, practicar y construir su ciudadanía, una ciudadanía activa, participativa, potenciada, como expone (Bárcena, 1997), por la facultad de discernimiento y reflexión que ejecutan como sujetos políticamente juzgantes, por la recuperación de un espacio conversacional, o de una cadena de entregas de formas de pensar, recibir, sentir e imaginar el oficio de la ciudadanía en una política tan frágil que lleva con facilidad a la violencia.

Por ello, se hace urgente una propuesta educativa que, fuera del marco de la escuela y a partir de las construcciones pedagógicas de la escuela nueva, la ciudadanía, los museos, las ferias o la ciudad educadora, promueva el desarrollo de habilidades y competencias para la comprensión de lo cívico, lo social, lo ciudadano, los espacios y formas de participación, vinculación e inclusión en la vida ciudadana.

Se trataría de espacios abiertos al aprendizaje, a la participación de los jóvenes, niños y niñas a través de lo cultural, patrimonial y científico; espacios abiertos a las formas de construcción de ciudadanía; abiertos a contexto de producción de experiencias para cruzar éstas con las que produce la escuela a través de la formación mediada por la actividad de los y las maestras: la enseñanza. Espacios abiertos a contactos y formas de gestión, de producción del saber y de políticas de conocimiento que se filtran a la escuela a través de los medios, las salidas pedagógicas, las ferias de ciencia y tecnología y, en general, los eventos de ciudad.

Vale entonces reconocer que la educación, pasa a tener signada la misión de reproducir un consenso en materia de valores y normas. Se convierte en el proceso esencial que nos permite identificarnos “emocionalmente” con un conjunto de valores, actitudes, patrones de conducta y normas, y a partir de los cuales accedemos al conocimiento de lo que es “humanamente” valioso y digno. Esta misión educativa vale para casi todos los posibles terrenos, para casi todos los espacios pedagógicos que la imaginación o las demandas sociales puedan habilitar (Bárcena, 1997).

Bajo este panorama y con las premisas anteriormente expuestas surge, entonces la necesidad de medir, dimensionar y explorar nuevos espacios diferentes a la escuela en los cuales la formación ciudadana, el ciudadano activo, participativo, reflexivo se potencie, y son estos espacios precisamente los que hoy se abren en nuestra ciudad. Uno de ellos es la Feria Explora que pretende potenciar la formación de ciudadanos activos y que participen de forma comprometida del aparato productivo y logren su inserción en una economía basada en conocimiento (Juma 2005; OECD 2004). Esto requiere de una masa crítica de individuos que sean capaces de generar nuevos conocimientos científicos y que además logren su aplicación en productos de alto valor agregado (profesionales) (Ramírez 2006). Una alternativa que permite dar respuesta a esta necesidad es una educación basada en la cultura de la indagación, que no dé nada por establecido y que siempre esté en la búsqueda de nuevas alternativas (Osborne 2007, Thier H 2007).

En consecuencia, el Parque Explora, Centro Interactivo de Ciencia y Tecnología de Medellín, con el apoyo de la Secretaría de Educación Municipal, la Universidad de Antioquia y la Fundación Feria Nacional de Ciencia y Tecnología FENCYT, puso en marcha una estrategia que tiene como objetivo aportar a la construcción de una cultura educativa que permita que la ciencia, la tecnología y la innovación sean componentes importantes para el desarrollo de la ciudad y de los ciudadanos,

ya que el contacto con su realidad facilitará y propiciará el aprendizaje ciudadano y la participación social y cultural desde la esfera científica, y como lo manifiesta Menéndez (2001),

*La historia de la humanidad ha demostrado que el proceso evolutivo del ser humano ha estado íntimamente vinculado con el desarrollo científico-técnico y, por ende, el rigor con que las diferentes ciencias han evolucionado a través del tiempo ha contribuido también al progreso espiritual de los hombres y las mujeres a lo largo de su existencia. Es por ello que la ciencia se revela como un elemento importante para el desarrollo cultural, aunque en ocasiones se desdeña la influencia que las ideas científicas tienen en los cambios sociales y de hecho en los cambios culturales.*

El Parque Explora lleva ya dos años realizando la Feria Explora, un espacio abierto a la investigación en diversas áreas y disciplinas científicas como las ciencias sociales, el medio ambiente y las ciencias naturales. La Feria Explora abre sus puertas a cientos de estudiantes de todos los colegios públicos y privados de la ciudad que tiene una pregunta o, simplemente, una inquietud que desean volver un problema de investigación al que han de darle una respuesta por los medios sistemáticos y rigurosos que proporciona el Conocimiento Científico.

Esta actividad científica, ha insertado a la investigación a cientos de jóvenes que ven en la Feria Explora, una nueva forma de aprender pero que, sobre todo, ven en esta actividad la posibilidad de soñar, de transformar su entorno, de reflexionar, de preguntarse y desarrollar su juicio crítico de la realidad. Habilidades importantes para el desarrollo de una ciudadanía activa que potencialice no sólo a los actores científicos y políticos, sino al ciudadano que reclama sus derechos y el verse incluido en las diferentes políticas administrativas y en los diferentes espacios culturales y sociales de Medellín.

### **El papel social de los museos**

Actualmente y con más ímpetu en el mañana para dar solución a cualquiera de las problemáticas del ser humano ya sea en materia política, económica, cultural, social, es necesario acudir a la investigación científica, como una manera de relacionarse el individuo con su entorno y plantear nuevos escenarios que le permitan una aproximación a su espacio, a su habitat y, por ende, contribuir así a su práctica ciudadana.

Es un hecho que desde el inicio de la humanidad el desarrollo científico ha estado ligado al desarrollo de las distintas esferas del ser humano, es decir, los fenómenos históricos sociales y culturales han estado unidos a los descubrimientos científicos, como expresión de nuevas formas de relación y búsqueda de la realidad. También es un hecho que el ser humano necesita de nuevas formas de expresión, de otros modos de aprender y compartir su colectividad, su conocimiento, su cultura, sus costumbres; nuevas formas que alcanzan su dimensión total en el encuentro de ese ser con su entorno, con lo social y político que lo circunda, con lo civil, lo público, lo cotidiano lo ciudadano; nuevas formas que requieren otros escenarios, otros lugares, otras lógicas, otras dinámicas.

Y es aquí donde aparece el museo de ciencia, de arte y el museo en general, como un escenario importante y de gran relevancia para el aprendizaje en torno a la cultura, el patrimonio, la ciencia, las relaciones sociales, en general y la tarea política de ser ciudadano. El museo según el ICOM (Consejo Internacional de Museos), “es una institución permanente, sin fines de lucro, al servicio de la sociedad y abierta al público, que adquiere, conserva, estudia, expone y difunde el patrimonio material e inmaterial de la humanidad con fines de estudio, educación y recreo” (ICOM, 2007).

Desde los años 90, los museos han reformado y reformulado su rol y función dentro de la sociedad y han pasado de ser sólo los espacios protectores del patrimonio cultural para centrarse

en la interacción de las exposiciones con los visitantes, en la interacción de lo que se pone en escena con el aprendizaje y por ende dar paso a nuevas dimensiones de su papel educativo y formativo, para lo cual han dinamizado su espacio con otras formas de relación: visitas guiadas, aprendizajes interactivos, conferencias, salas temáticas y demás; haciendo imprescindible que al museo se le conciba hoy como una institución y un escenario extraescolar para el aprendizaje, para el acercamiento de los individuos a su entorno natural y al conocimiento y para ello el museo como lo plantea (Menéndez, 2001) necesita proyectarse con una concepción tanto multidisciplinaria como interdisciplinaria, de forma tal que exponga, en sí mismo, la propia forma de vida del ser humano y de la sociedad en que se desarrolla. De esta manera sus funciones se pueden integrar consecuentemente con lo acontecido y lo porvenir y sus objetivos fundamentales serían la educación y la preservación del patrimonio cultural.

Es por esto que los museos de ciencia y tecnología deben pasar de ser un escenario de exposición de objetos valiosos o de experimentos asombrosos de física, química; a ser un escenario de intercambio e interacción social y ciudadana, en los cuales se conjugue y potencie desde la ciencia y la tecnología las habilidades no sólo científicas, sino también ciudadanas.

Para continuar la transformación paulatina de los museos y en especial de los museos de ciencia y tecnología como un espacio para el aprendizaje ciudadano, la participación activa de la ciudadanía, y en general para lograr modificar las concepciones ciudadanas que permitan un ejercicio y práctica de la ciudadanía desligado del estatus de derechos y deberes es menester construir espacios de interacción y participación colectiva que potencien las competencias ciudadanas a través del desarrollo de la ciencia y la tecnología.

## **Ciudadanía**

La ciudadanía como tal, su concepción, conceptualización y ejercicio ha evolucionado con el tiempo y podría decirse que desde la década de los años 90, del siglo XX, la ciudadanía se ha convertido en un concepto que resuena a lo largo y ancho del mundo en la esfera política (Heater, 1990, pág. 293; Vogel y Morgan, 1991, pág. x); y también podríamos decir que ha cobrado relevancia en los aspectos sociales y culturales fundamentalmente.

Y es que la ciudadanía, o el ciudadano que hoy definimos va más allá de la concepción presentada por (Marshall, 1992), en el cual la ciudadanía es “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”, la ciudadanía es en la actualidad un aprendizaje (Cortina, 1998), una práctica (Bárcena, 1997), una construcción que va más allá de lo político y cruza no sólo el campo social, económico y cultural sino que como dice (Arendt, 1993) pasa por la esfera pública, entendida esta -como el espacio donde reinan libertad e igualdad; lugar en el que los individuos interactúan mediante el habla y la persuasión, tomando decisiones colectivas-, decisiones que han sido fundamentales para llegar a la práctica ciudadana que hoy tenemos.

Esta ciudadanía así concebida es la que da vida al ejercicio ciudadano desde la ciudad educadora, es decir, a la formación de ciudadanos, así, la vida pública, los escenarios públicos y demás referentes de la ciudad se convierten en fuente reveladora y creadora de la propia identidad no sólo cultural, sino también patrimonial y personal de cada habitante que circunda las calles, los espacios públicos y aprende de la colectividad y en la colectividad, pasando esto por la perspectiva formativa, en la cual se forjan y forman el pensamiento autónomo, crítico del ciudadano que lo habilita para la participación y la transformación de su entorno, a través del diálogo, el reconocimiento del otro y los otros; y por supuesto a través del aprendizaje ciudadano, que está más allá de la educación, en el reconocimiento de la pluralidad, en la inclusión y las prácticas sociales y ciudadanas.

Para (Rodríguez, 1997) la ciudadanía no se refiere sólo a los grandes asuntos del Estado

sino y sobre todo a los problemas cotidianos, a la participación en la regulación del uso del espacio público, a la normatización justa de las relaciones del Estado con los ciudadanos. En una palabra, la ciudadanía pasa por la construcción y el fortalecimiento de la civilidad, de la sociedad civil. “El ciudadano se construye en la participación política sobre el destino de la sociedad. Sin una participación en la vida pública no es posible construir la ciudadanía: el ciudadano debe, como pensaba Aristóteles, ser aquel que es capaz de gobernar y de ser gobernado. Por consiguiente el proyecto de ciudad debe tener como eje articulador la construcción de una nueva ciudadanía” (Giraldo, 1996)

Es por esto y bajo estas premisas que para pensar en el aprendizaje ciudadano, más que en la formación es necesario apelar a instancias y proyectos de ciudad que unificados y bajo un esquema de aprendizaje diverso y dinamizado en el cual se incluya la alteridad, y den paso al pensamiento crítico y a la autonomía, se replantee también el rol del ciudadano actual, y se le centre como lo expone (Touraine, 1997, citado por Rodríguez 1997: 56) en la sumatoria de tres fuerzas a) imponiendo su deseo de libertad y voluntad individual; b) en la lucha contra los poderes que transforman la cultura en comunidad; y c) en el reconocimiento interpersonal e institucional del otro como sujeto. De esta forma destaca que la relación con uno mismo gobierna la relación con los otros; “ lo social...descansa sobre lo no social y no se define sino por el lugar que otorga o niega a ese principio no social que es el sujeto”

### **Aprendizaje ciudadano**

La formación de ciudadanos ha sido el eje central y prolongado de las políticas estatales desde las Revoluciones Hispanoamericanas, que dieron origen a la mayoría de las repúblicas Latinoamericanas, a partir de 1808. La formación que fue planteada desde diversas ópticas según la política reinante: civilización, educación cívica, urbanidad, educación democrática entre otras. Entre 1810 y 1850, se enfatizó en la civilización y la formación de una conciencia ciudadana, basada en la enseñanza de los valores republicanos. Entre 1853 y 1885, con el triunfo de los liberales, se concibió el espacio escolar como escenario para la formación de ciudadanos lejos del esquema cívico religioso que imperaba desde la Colonia. En el período de 1886 a 1930, con el triunfo conservador, se enfatiza en la enseñanza de la historia, los símbolos patrios, y se pretendía formar en urbanidad. Finalmente entre 1930 y 1960 se tomó la escuela como el verdadero escenario para la educación cívica y se le impuso el reto de ser un escenario de participación democrática a partir de la formación del gobierno escolar, la elección democrática de representantes, para preparar a los niños, niñas y jóvenes para una participación democrática en la sociedad.(Hurtado, Álvarez, 2006).

En los años 90, la figura del ciudadano fue central en la vida política de Colombia, con acontecimientos en materia política y de educación (Constitución de 1991 y Ley General de Educación), y sigue siendo la escuela escenario para la formación de ciudadanos que se preparen para ejercer la democracia en la vida adulta, ciudadanos activos, responsables y participativos frente a lo público. Pero es precisamente en esta década donde se evidencia -y principalmente en la ciudad de Medellín- la brecha enorme entre el ciudadano existente y el ideal plasmado como proyecto pedagógico y social, pues se hace visible una ciudadanía caracterizada en medio de la desposesión de derechos, la inequidad, el conflicto armado, la ausencia del estado y los escenarios bélicos, se evidencia una nueva ciudadanía o una ciudadanía Híbrida (Hurtado, 2000).

Y es claro bajo esta historia de instrucción y adoctrinamiento que la educación cívica y democrática que hoy tenemos, es entendida más desde el aprendizaje de normas, el estudio de nuestra Constitución Política, la creación de ideales ciudadanos y de ciudad que no pasan por la realidad, sino por la teoría y en definitiva una educación que está en el currículo para aprenderse y enseñarse, y no para practicarse, olvidando que la ciudadanía no se enseña, se ejerce, se practica, se vive, pues una ciudadanía que no pasa por el sujeto, por su emocionalidad, espiritualidad, por

su entorno de realidad, por sus pérdidas, ganancias, lugares reconocidos, por su invisibilidad frente al estado, al poder, no será jamás una ciudadanía sentida, una ciudadanía plena, sino a medias, es decir, una ciudadanía por un estatus y, en el peor de los casos por una lucha constante por tener el lugar que le corresponde en la ciudad, arrebatarlo como sea y convertirse en ese ciudadano fragmentado que hoy nos circunda y habita.

Los procesos de formación ciudadana actuales se soportan desde lo pedagógico en enfoques tales como: pedagogía crítica, educación popular y animación sociocultural; diversidad que configura una mixtura pedagógica que creyéndose emancipadora, en la búsqueda de los modelos pedagógicos para la enseñanza de la ciudadanía, no se pudieron despojar del componente tradicional que enfatiza la transmisión de conocimiento. De ahí que es importante enfatizar y buscar las metodologías y las didácticas, por decirlo de alguna manera, “específicas” para la formación ciudadana.

Es importante, además, destacar que para pensar la formación ciudadana en contextos marcados por la guerra, es indispensable dejar de creer que se está formando ciudadanos para una sociedad estable, pluralista e inclusiva, (Hurtado, Álvarez, 2006) y comenzar a formar ciudadanos que pasen de ser beneficiarios de los programas gubernamentales para constituirse en sujetos con capacidad de participar en la toma de decisiones, con capacidad de reflexionar sobre su propia práctica, de hacerla él mismo.

Los conceptos de ciudadanías mestizas, los modelos pedagógicos usados en la estructura de los procesos de formación y el trabajo de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tienden cada vez más al enlace de los procesos de formación ciudadana con movimientos sociales y políticos, pues de lo contrario se está muy lejos de formar un ciudadano que pase de ser el legitimador de las élites políticas para convertirse en constructor de políticas públicas. Los programas escolares que pretenden la formación de ciudadanos, no han mostrado avances que permitan la reflexión y la acción política para la vida pública, ni siquiera la publicación de las competencias ciudadanas por parte del Ministerio de Educación Nacional, han permitido una reestructuración a la enseñanza de la ciudadanía, quizás tal vez, por lo que hemos repetido constantemente que no es cuestión de enseñar, sino de ser, pues nuestra escuela y su currículo están llenas de grandes propuestas teóricas que cada vez muestran más su ineficacia para la formación de los sujetos en cualquier ámbito o dimensión; por lo cual fue necesario que la educación cívica y la educación para la democracia salieran del ámbito formal de la escuela y se formaran los programas de formación ciudadana y escuelas de liderazgo, que son coordinadas por entidades gubernamentales y no gubernamentales, las cuales han potenciado otros escenarios, otras dinámicas, pero a mi modo de ver, aun no han salido del adoctrinamiento. Estas escuelas de formación ciudadana y liderazgo en Medellín y Antioquia han sido impulsadas por: Corporación Región, CLEBA, Corporación Mujeres que Crean, Corporación vamos Mujer, Instituto Popular de Capacitación IPC, Conciudadanía, Escuela Nacional Sindical COMBOS, Escuela de Animación Juvenil.

Con este panorama esbozado es claro que la ciudadanía y la formación ciudadana merece no sólo otros ámbitos y escenarios, sino también otras metodologías, tácticas y estrategias que se centren, más que en el concepto de formación en el de aprendizaje ciudadano, partiendo de la necesidad de referir saberes que permitan contar con principios racionales y fundados, para la construcción de una participación democrática en el orden social y para la crítica racional de los modos históricos sociales que obstaculizan o impiden concretamente esa participación (Cullen 1996: 39).

De aquí se desprenden dos corolarios (Tosoni, 2008), uno que entiende que la ciudadanía no se enseña como una receta, sino que es un aprendizaje. El otro, que la ciudadanía no es un fin sino un medio. Es decir, que no se aprenden saberes para ser ciudadano en un futuro, sino que a ser ciudadano (en tanto miembro de una comunidad política) se aprende en experiencias concretas

en las que se establecen vínculos intersubjetivos resolviendo conflictos. Y este aprendizaje tiene o necesita de un espacio reflexivo.

De ello asumimos, entonces, que este aprendizaje ciudadano es posible abordarlo como lo plantean (Delgado y Vasco, 2003) desde la educación en general y desde la formación ciudadana de manera especial, ya que para estos autores retomando el planteamiento de los talleres del Milenio, 2002, “las acciones de formación ciudadana deben estar orientadas a promover un conjunto de competencias para que el ciudadano pueda incidir activamente en tres campos vitales para la convivencia social: “la resignificación del sentido de la política, la renovación de criterios de legitimación de lo público y el fortalecimiento de una cultura de la civilidad”.

De otro lado, este aprendizaje ciudadano, partiendo de la concepción de ciudadanía de Antanas Mockus (2004), que se asume en la formulación de las competencias ciudadanas del Ministerio de Educación Nacional (MEN), estipula que ser ciudadano es respetar los derechos de los demás y que el núcleo central, para ser ciudadano es, entonces, pensar en el otro. La ciudadanía se basa en tener claro que siempre hay otro y tener presente, no sólo al otro, que está cerca y con quien vamos a relacionarnos directamente sino, también, considerar al otro más remoto, al ser humano aparentemente más lejano –al desconocido, por ejemplo- o a quien hará parte de las futuras generaciones. De otra parte para el MEN el ciudadano también se define por su relación con el Estado. Cada quien es ciudadano de un estado nación específico con unas normas establecidas. Cuando se habla de las consecuencias, un ciudadano no solo mira las consecuencias para unos, sino para todos (MEN:150).

## **Conclusiones**

- La Feria Explora se muestra como una oportunidad , como un escenario potencial, que supera el esquema del museo interactivo, potencia el trabajo en red con la IE, escenario en el cual pueda identificarse elementos para el ejercicio de la ciudadanía, por esto, es fundamental poder evidenciar el trasfondo que se establece alrededor de una comunidad, actualmente declarada por política pública espacio de apropiación social de la ciencia y la tecnología en relación con la construcción de ciudadanía.
- La educación científica tiene que contribuir hoy a conocer, manejar y participar (Martín y Osorio, 2003), es decir a explorar habilidades y destrezas que permitan desde la participación científica potenciar la participación ciudadana, representada ésta, en el pensamiento crítico, en la reflexión de cada individuo de su que hacer como ciudadano y de su hacer dentro de la sociedad.
- Una participación que pase por la creación de condiciones éticas y civiles en los diferentes ámbitos sociales, culturales, deportivos, científicos y económicos de la sociedad, en la cual el ciudadano común, se piense así mismo desde su subjetividad y más allá de su estatus, desde su ciudadanía, se piense en su práctica individual y colectiva y construya a partir de ella otros modos de relación con los demás, con el Estado, con las instituciones, con su representatividad y con su representación
- Es importante determinar la importancia de una recontextualización de la formación y el aprendizaje ciudadano desde la esfera pública, la social, la cultural, la política y la científica. Esta recontextualización obedece más allá de los contenidos a una nueva visión de la ciudadanía y de la interacción de ésta con la ciudad, escenario propio y natural del ciudadano, máxime si se tiene en cuenta que no nacemos ciudadanos, que ese estatus o dimensión no se nos es dada por derecho natural; sino que se construye se aprende de la interacción, en la relación con la cultura, las costumbres, lo simbólico, lo social, lo que nos define, con las raíces y cimientos que si nos son heredados, no tanto de la tradición

histórica como de la subjetiva; es una dimensión construida en lo colectivo, lo individual y lo subjetivo.

- Se hace necesario reformular o reconstruir un concepto de ciudadanía que más allá de la teoría ayude a la construcción de un escenario más político, democrático y social del ciudadano, definición o concepto que desde una experiencia más propia se asume como: Es la práctica colectiva que se piensa, se construye y se ejerce desde la subjetividad, y que se complementa y asume desde la interacción con la cultura, con lo social, lo político, lo ético, lo público, lo científico, pero fundamentalmente es el ejercicio de una práctica, que converge en el otro como punto de encuentro y desencuentro de nuestra cotidianidad. (Rodríguez, 2010)

## Bibliografía

- Alderoqui Silvia y Penchansky Pompei (Comp.), 2002, Ciudad y ciudadanos. Aportes para la enseñanza del mundo urbano. Buenos aires, Paidós.
- Arendt H., 1987, Los orígenes del totalitarismo, 3 vols., Madrid, Alianza
- Barbero, Jesús Martín, 2001, "Comunicación y ciudad", Revista. Pensar la ciudad. Fabio Giraldo y Fernando Viviescas (comp)., Bogotá, tercer Mundo editores, pp 45-79
- Bárcena, Fernando., 1997, El oficio de la ciudadanía, España, Paidós Ibérica.
- Bendix, R., 1974, Estado nacional y ciudadanía, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Castorina, José Antonio, (2004), Las creencias del sentido común de alumnos y profesores. Sus implicaciones para la enseñanza de la filosofía. En: Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales, Mérida-Venezuela. Enero-Diciembre. N° 9, 169-188.
- CORTINA, Adela, 1998. Ciudadanos del Mundo: Hacia una Teoría de la Ciudadanía. Alianza, Madrid,
- Dewey, John., 1961, El hombre y sus problemas, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_, 1953, Democracia y educación. Buenos Aires, Editorial Losada.
- Giroux, Henry, 1993, La escuela y la lucha por la ciudadanía. México, Siglo XXI editores.
- Gil Y Martínez Torregrosa, 1987b, los programas-guía de actividades: una concreción del modelo constructivista de aprendizaje de las ciencias, Investigación en la Escuela, 3, 3-12
- GOMEZ Jairo Hernando, 2005, Aprendizaje ciudadano y formación ético-política., Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Hirschman, A., 1991, Retóricas de la intransigencia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marshall, T. H, 1997, "Ciudadanía y Clase Social", REIS (79), 297-344.
- Martín, M Y Osorio, C, (2003), Educar para participar en ciencia y tecnología. Un proyecto para la difusión de la cultura científica, Revista Iberoamericana de Educación, 32, 165-210. <http://www.campus-eoi.org/revista/rie32a08.PDF>
- Melo, V., Martínez, E., Vargas, L. et.al., 1995, La Calle vista desde la escuela: Procesos de socialización de los jóvenes en los barrios populares, el caso del barrio Bello Horizonte en Santa Fe de Bogotá. Observatorio de Cultura Ciudadana. I.D.C.T. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional, 2007, Estándares Básicos de Competencias. Bogotá, MEN
- Moncada, Ramón, 2000, "Convivência escolar e Convivência cidadã. En: Utopía e democracia na educação cidadã", Prefeitura de Porto Alegre Brasil, pp. 319-329.
- \_\_\_\_\_, 2001, "La relación escuela entorno como entrada a la ciudad educadora", Revista Alegría de enseñar. Ministerio de Educación Nacional y Fundación FES, núm, 44, pp 58-64.
- Niño, C. & Chaparro, J., 1997, "El espacio público en algunos barrios populares de la Bogotá actual". En: La calle: lo ajeno.
- OECD, 2004. Science, Technology and Innovation for the 21st Century, Paris: Organization



for Economic Cooperation and Development, Committee for Scientific and Technological Policy at Ministerial Level.

- Pastor Homs, M., 1992, los museos y la educación en la comunidad. Barcelona: CEAC.
- Pastor Homs, M., 1999, "Ámbitos de intervención en educación no formal. una propuesta taxonómica", teoría de la educación, vol. 11. ediciones de la universidad de Salamanca.
- Pastor Homs, M." 1. (2001): "orígenes y evolución del concepto de educación no formal", en Revista Española de Pedagogía, N°.' 220, pp. 525-544
- Pujol-Avellana, R. M., 1978, "funciones del departamento de educación", Cuadernos de Pedagogía, núm. 42.
- Quintanilla, Macedo, Katzkowicz (2005). Ciencia, ciudadanía y valores. Actas del VII Congreso Internacional de la Enseñanza de las Ciencias, Granada, España.
- Rodríguez R., J.: (2007) El palimpsesto de la ciudad: ciudad educadora Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007a/](http://www.eumed.net/libros/2007a/)
- Santacana, J., 2005, Museografía Didáctica, Ariel, Barcelona.
- Tosoni, María Cecilia, 2008, Aprendizaje de Ciudadanía, desafío para la Escuela del siglo XXI, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
- Uribe, María Teresa, 2001, Nación, Ciudadano y Soberano. Corporación Región, Medellín,
- Yory, Carlos Mario. La formación por competencias técnicas-sociales: Una estrategia pedagógica para la formación de ciudadanía a partir de la construcción-apropiación del espacio público. Ponencia, Grupo de Investigación "Pensar la Ciudad", Bogotá, 2005.
- Tilly, C., 2000, "Process and mechanisms of democratization". Sociological Theory , 18 (1), 1-16.
- Trilla, J., 1989, "de la escuela-ciudad a la ciudad educativa", en cuadernos de pedagogía, n.' 176, 183-215. pp. 8-12.22
- \_\_\_\_\_, 1993, "La educación y la ciudad". Otras Educaciones, Barcelona, pp 177-203

**“Entre el papel mache, el bordado en cinta, la repostería y las Leyes, los Decretos las Disposiciones y Resoluciones.**

**Sobre la idea de democracia sin ciudadanos en la Educación No Formal.\*”**

Mariano Sironi.  
msironi@argentina.com

## **Introducción**

La definición de la Educación No Formal se encuentra ligada al contexto en el cual se discutió. De este modo fue pensada en los años 60 y 70 como un complemento de la Educación Formal para aquellos sectores que no accedían al sistema educativo formal.

Hoy ante el contexto de pobreza y exclusión social es necesario ampliar el concepto y la forma de implementar las acciones de políticas educativas de educación no formal.

En el presente artículo intentaremos revisar la ausencia de una concepción de ciudadanía en los textos legales a partir de un recorrido histórico conceptual de la Educación no Formal y su situación en Argentina.

Intentaremos dar cuenta de cómo fue tratada en las Leyes N° 24.195 (Ley Federal de Educación-1993) y N° 26.606 (Ley de Educación Nacional-2006) y finalmente plantearemos una toma de posición al respecto en tanto aporte a un cambio de visión de las políticas educativas de Educación no Formal.

## **I-Aproximación a los orígenes de una conceptualización**

La Educación no Formal es un concepto surgido al amparo de las teorías desarrollistas y del capital humano que tuvieron gran auge en los países latinoamericanos en las décadas de los 50 y 60.

El Doctor en Pedagogía Jaume Trilla nos introduce en la problemática conceptual de la Educación no Formal<sup>1</sup> la cual desde su perspectiva abarca un panorama heterogéneo y amplio enmarcado dentro de lo que se conoce como la Educación Permanente<sup>2</sup>.

En base a sus investigaciones sabemos que el origen del concepto se sitúa en debates surgidos en el seno de la UNESCO hacia finales de los sesenta donde se intentaba abordar la crisis de la Educación.

Las preocupaciones estaban centradas en la imposibilidad de dar respuesta a las demandas educativas crecientes con la sola expansión de la cobertura. El sistema educativo tradicional con sus modalidades y métodos no terminaba de garantizar las necesidades y objetivos que las Conferencias sobre Educación de la UNESCO venían planteando.

En este contexto, La Educación no Formal es un concepto acuñado por Philip H. Coombs<sup>3</sup> y Manzoor Ahmed a partir de intentar ordenar conceptualmente las deliberaciones sobre la educación y sus objetivos. Así la aparición del término Educación No Formal data de un documento preparado por el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo de (organismo creado dentro del ámbito de la UNESCO) para una conferencia internacional sobre crisis en la Educación realizada en 1967 en EE.UU.

The World Educational Crisis retoma las discusiones del año 1967 y plantea la necesidad de **generar medios educativos alternativos a los convencionales**. En esta obra los términos Educación

\*Una primera versión de este trabajo fue publicada en Conexión. Revista de Investigaciones y Propuestas Educativas. Instituto de Educación Superior N° 28 Olga Cossettini. Rosario N° 7. Año 2009. Pags. 133-147

1 Trilla i Bernet J. La educación fuera de la escuela: ámbitos no formales y educación social. Barcelona: Editorial Ariel, 1998. Caps I y II.

2 La EP es entendida como proceso constante de actualización y reentrenamiento, no circunscrito a un período de la vida del hombre y que rebasa los límites espaciales del aula. La elaboración en términos modernos del concepto de Educación permanente (EP), se vincula y amplía con el de Aprender sin Fronteras (Learning without Frontiers), cuyo objetivo -tal y como lo definió en un informe al Consejo Ejecutivo en 1993 el Forum de Reflexión de UNESCO- es permitir a las personas de todo el mundo

obtener acceso a todas las formas y niveles de educación, en el contexto de la educación permanente.

3 El Economista P.H. Coombs (1915-2006) fue la primera persona en ocupar el cargo de Secretario-Asistente de Educación (Assistant Secretary of State for Education and Culture) creado durante la presidencia de J.F. Kennedy, asimismo, en el año 1962 bajo su influencia se creó el IIPE con el objetivo de promover la mejora de los sistemas educativos nacionales. <http://www.unesco.org/iipe/eng/newsletter/2006/apre06.pdf>

no Formal y Educación Informal son utilizados de manera indistinta para explicar actividades “complementarias” a la Educación Formal.

Dichas actividades consistían en alfabetización de adultos y actividades que buscaban fomentar aprendizajes y capacitación en oficios.

Recién en el libro *Attacking Rural Poverty: How Nonformal Education Can Help*, A research report for the World Bank del mencionado autor se establecen las distinciones entre Educación Formal, No Formal e Informal.

-La Educación formal es planteada como la que se desarrolla dentro de ámbitos propios del sistema educativo (Escuelas, Universidades, etc.) el cual se encuentra institucionalizado y cronológicamente graduado <sup>4</sup>.

En cambio, la Educación No Formal es aquella que siendo sistemática, es realizada fuera de los ámbitos del sistema educativo y está dirigida a facilitar aprendizajes a determinados sectores sociales de la población (niños, adolescentes y/o adultos).

Siguiendo con la perspectiva de Coombs y Ahmed La Educación Informal estaría asociada en su definición a las prácticas socio-culturales (que se dan en la Familia y en distintos espacios de socialización) que asimilamos de manera inconciente en el transcurso de nuestra vida.<sup>5</sup>

Estas definiciones presentadas de manera resumida dan lugar a que Trilla argumente la necesidad de inscribir estas definiciones en lo que el denomina la tripartición del universo educativo para lograr especificar el término de manera más precisa

La primera aclaración que el autor realiza es que tanto la Educación No Formal como Formal se encuentran reguladas por el Estado y poseen una intencionalidad por parte de quienes están dentro de la situación de enseñanza –aprendizaje, finalmente es que ambos tipos de educación presentan un método y sistematicidad. En cambio lo informal se da en el marco de otras prácticas sociales, para ejemplificar el autor da cuenta del proceso mediante el cual se le enseña a comer a un hijo en ese acto hay transmisión de otro conjunto de hábitos y costumbres (por ej. Manera de comer, horario de comer, etc.).

Pero siguiendo con lo que aquí nos interesa la división entre Educación Formal y no Formal se da en función de criterios metodológicos y estructurales.

Los criterios metodológicos son los relacionados con el Espacio físico de la escuela, la relación pedagógica asimétrica entre maestros-alumnos, los planes de estudio, los curriculums y la descontextualización del aprendizaje. <sup>6</sup>

La Educación no Formal, en este sentido se define en función de no cumplimentar alguno/s de estos criterios.

Por otro lado existe un criterio administrativo-legal que el autor denomina estructural. Esto es, lo no formal es lo que queda al margen de organigrama del sistema educativo graduado y jerarquizado<sup>7</sup> por leyes y disposiciones normativas.

Trilla i Bernet luego de realizar el deslinde al que hemos aludido propone una definición de Educación no Formal, la cual consiste en “el conjunto de procesos, medios e instituciones específica y diferenciadamente diseñados en función de explícitos objetivos de formación o de instrucción, que no están directamente dirigidos a la provisión de los grados propios del sistema educativo reglado”<sup>8</sup>

La Educación no Formal desde esta perspectiva que tomamos como referencia abarca: la Educación de Adultos (que va desde la alfabetización, capacitación para el trabajo (artes, oficios), como el extensionismo agrícola o pecuario, con acreditación, pero sin certificación) el Desarrollo Comunitario, (donde lo educativo es un complemento de acciones de salud, desarrollo y producción) y Centros Culturales (esto es la actividad que se desarrolla en .- Casas de cultura, museos, centros de cultura ambiental, unidades deportivas. Entidades sindicales, políticas, religiosas, etc.)

Esto implica aclarar que la Educación no Formal incluye tipos de Educación diversas tales como

---

4 Trilla i Bernet J. La educación fuera de la escuela: ámbitos no formales y educación social. Barcelona: Editorial Ariel, 1998. Pag 19.

5 Op. Cit pag. 19.

6 Op. Cit pag. Pag. 27

7 Op. Cit pag. 29

8 Op. Cit pag. 30

educación ambiental, educación para el desarrollo sustentable, animación sociocultural, Educación Popular, Extensión cultural, etc.

### **-Otras miradas y experiencias.**

Paralelamente a estos debates y a la definición que se instaló sobre la Educación no Formal surgen otros planteos provenientes de la Educación Popular y de los paradigmas crítico-reproductivistas que van a cuestionar directamente la escolarización por visualizarla como instancia reproductora de las diferencias y desigualdades sociales propias del capitalismo (Ver Illich, Freire, Bourdieu-Passeron, Althousser, Etc.).

En Latinoamérica el referente ineludible de este planteo es Paulo Freire quien con sus trabajos Educación como Práctica para la libertad, Comunicación o extensión y fundamentalmente Pedagogía del Oprimido va a ser el fundamento desde el cual se van a constituir experiencias de Educación Popular, Círculos de Cultura, Bibliotecas populares, etc. Estas experiencias se situaban en la necesidad de concientizar al pueblo de su realidad de opresión. La pedagogía escolar tenía un carácter bancario, esto es ver al educando como un sujeto pasivo que debía recibir las verdades que lo oprimen

Como síntesis de esta mirada tomaremos como referencia la siguiente cita, "...lo importante, desde el punto de vista de la educación liberadora y no bancaria, es que(...) los hombres se sientan sujetos de su pensar, discutiendo su pensar, su propia visión del mundo, manifestada, implícita o explícitamente, en sus sugerencias y en las de sus compañeros. Porque esta visión de la educación parte de la convicción de que no puede ni siquiera presentar su programa, sino que debe buscarlo dialógicamente con el pueblo, y se inscribe necesariamente, como una introducción a la Pedagogía del Oprimido, de cuya elaboración, él debe participar"<sup>9</sup>

En la línea de lo planteado entendemos que la Educación Popular como "...una praxis social que se inscribe al interior de un proceso más amplio que el meramente educativo, y que busca que los actores populares se constituyan en un sujeto político conciente y organizado. Por tal motivo, la Educación Popular se constituye en una alternativa que pretende estrechar las relaciones entre la educación y la acción organizada de los sectores populares. Por eso se trata de una praxis social: una actividad educativa, de investigación, de participación social"<sup>10</sup>.

Esta idea se enmarca dentro de la conceptualización de Educación no Formal anteriormente desarrollada

## **II-La Educación No formal y el Sistema educativo nacional argentino.**

En nuestro país los antecedentes de la Educación no Formal pueden encontrarse en las prácticas educativas de las corrientes ideológicas del Socialismo y el Anarquismo<sup>11</sup> que buscaban influir en el accionar de los sectores obreros de fines del siglo XIX y principios del XX (sus actividades consistían en enseñanza de la lecto-escritura y difusión de las ideas políticas de estos movimientos). Muy recordada es la experiencia de la Sociedad Luz-Universidad Popular fundada por los socialistas de principios de siglo y promovida por el protagonismo de Alfredo L. Palacios.

Pero estas experiencias fueron absorbidas y/o suprimidas por el sistema público de enseñanza en nuestro país que tuvo un desarrollo superior al de los países de América Latina, por lo que el margen para el desarrollo de experiencias de Educación No Formal ha sido escaso.<sup>12</sup>

Tal es el caso de los cursos de capacitación que los sindicatos ofrecían a los obreros en los 30 especializando en esos "saberes del Pobre"<sup>13</sup> que se volvieron relevantes en función del crecimiento de una industrialización que buscaba sustituir las importaciones que habían dejado de llegar debido

9 Freire Paulo: Pedagogía del Oprimido. Ed. Siglo XXI. Pag. 154

10 Hernández I.-Fischman G. Educación Popular y Reestructuración Económica. En EDUCACIÓN POPULAR. Crisis y Perspectivas. Gadotti-Torres (comps.) Ed. Miño y Davila Editores. 1997. p. 144.

11 Ver Barrancos Dora, Anarquismo, educación y costumbres en la Argentina. Ed. Contrapunto. Bs. As. 1990 y Suriano Juan Cap VI "Las Practicas Educativas del Anarquismo" del libro Anarquistas. Cultura y política libertaria en Buenos Aires 1890-1910, Cuadernos Manantial, Bs. As. 2002. Especialmente

12 Ver Puiggrós A: "La Educación Popular en América Latina". Miño y Dávila Ed. 1998

13 Ver Caruso-Dussel De cuando la clase obrera entró al paraíso : la educación técnica estatal en el primer peronismo En Puiggróss A. En Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo 1945-1955. Bs. As.: Galerna, 1995.

a la crisis económica de los 30.

Dichas experiencias de Educación No Formal de capacitación de los sindicatos fueron absorbidas por la Comisión Nacional de aprendizaje y Orientación Profesional que Perón gestionaría en la década del 40.<sup>14</sup>

En los años 60 y bajo la influencia de las teorías desarrollistas se implementarán desde el Estado campañas de alfabetización<sup>15</sup> con la concepción de que la Educación es un factor central para la modernización y desarrollo de nuestro país. Es decir, la Educación básica que los beneficiarios de estas políticas estatales recibieron estuvo orientada a facilitar su acceso al empleo y sustentadas en las teorías del capital humano.

Desde estas políticas públicas iniciadas principalmente desde la DINEA (Dirección Nacional de Educación de Adultos creada en 1968) y protagonizadas por docentes y educadores van a surgir hacia fines de los 60 y principios de los 70, experiencias de Educación Popular en distintas Provincias influenciadas por los planteos de la Pedagogía de la Liberación Freireana.<sup>16</sup>

Dichas experiencias fueron interrumpidas a partir de 1976 por la Dictadura militar mediante la supresión de la DINEA y mediante la transferencia de Escuelas nacionales de Adultos a las provincias mediante los decretos leyes N° Leyes 22.367/80 y 22.368/80. Esto implicó el cierre de estos servicios ya que muchas provincias no sostuvieron la actividad de dichos establecimientos. Con la reapertura democrática estas experiencias van a reaparecer fundamentalmente a partir de fines de los años 80 al compás del deterioro del sistema educativo público estatal en el marco del colapso del Estado de Bienestar.

De este modo las políticas neoliberales de los años 90 y la crisis de los años 2001-2002 van a ser el contexto en el cual las experiencias de Educación Popular protagonizadas por movimientos sociales y grupos de desocupados van tomar mayor auge.

### **III-La Educación no Formal en la legislación argentina reciente**

#### **III-1.La Educación no Formal en la transformación educativa neoliberal**

El gobierno de Menem incluyó a la Educación no Formal dentro de su principal dispositivo legal (Ley Federal de Educación 24.195 artículo 35. LEF) en el marco de políticas educativas que procuraron reconfigurar el sistema educativo desde las siguientes acciones:

- Recentralización de la política educativa (centralización CBC, Centralización funciones regulativas y evaluatorias del Estado Nacional, acceso diferenciado a créditos de financiamiento, gestión del plan social educativo, etc.)
- Descentralización de la implementación de las políticas educativas. Carácter tecnocrático y economicista de la descentralización. Se concentraron las decisiones y se descentralizaron las responsabilidades. El Estado Nacional buscó reducir el costo de la Educación.
- Diversificación de la prestación de los servicios educativos
- Profesionalización docente.

Estas acciones fueron obedientes con los postulados de documentos y sugerencias del Banco Mundial<sup>17</sup>.

En el artículo 35 de la Ley Federal de Educación podemos destacar algunas cuestiones que denotan el sentido que adquirió la educación en esta legislación. Así se plantea la promoción de servicios educativos que no estén vinculados a la Educación formal. Es decir se habilitó la posibilidad de una oferta privada que no necesariamente fuera complementaria de la Educación Formal.

---

14 Ver Wiñar D. Poder Político y Educación: el peronismo y la CNAOP, Bs. As. ITDT. 1979

15 La primera experiencia de este tipo se realiza durante la presidencia del Dr. Arturo Humberto Illia, mediante la creación de la Comisión Nacional de Alfabetización y Educación Escolar que llegó a coordinar 12.500 centros de alfabetización durante los años 1964-65.

16 Ver Arts. Isabel Hernández-Gustavo Fischman, Sirvent Ma. Teresa, Visotsky Patricia en Educación Popular. Crisis y Perspectivas. Gadotti-Torres. Editorial Miño y Dávila. Bs Aires. 1997 y

Sirvent Ma. Teresa Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires) Ed Miño y Davila en coedición con la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Bs. As. 1999.

17 Carranza Alicia: Política y Reforma educativa: los sentidos posibles del cambio en Rigal Luis El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco latinoamericano. Miño y Davila. Buenos Aires 2004.

En este sentido, se habilitó la posibilidad de subsidiar el accionar de asociaciones intermedias al sostener que las autoridades oficiales debían “promover” convenios con asociaciones intermedias para cumplir con las “demandas” que representan (Art. 35 inc. d).

Otro punto del artículo 35 plantea la capacitación de los docentes en esta área. Esto al igual que la formación de los docentes de las instancias formales nunca se cumplimentó.

Asimismo se plantea la defensa de los “usuarios” de la Educación no Formal.

### ***Ley Federal de Educación N° 24.195 - Artículo 35***

#### ***- Las Autoridades Oficiales:***

***a) Promoverán la oferta de Servicios de Educación No Formal vinculados o no con los Servicios de Educación Formal.***

***b) Propiciarán acciones de capacitación docente para esta área. c) Facilitarán a la Comunidad, información sobre la oferta de Educación no Formal.***

***d) Promoverán convenios con Asociaciones intermedias a los efectos de realizar programas conjuntos de Educación No Formal que respondan a las demandas de los sectores que representan.***

***e) Posibilitarán la organización de Centros Culturales para jóvenes, quienes participarán en el diseño de su propio programa de actividades vinculadas con el arte, el deporte, la ciencia y la cultura. Estarán a cargo de personal especializado, otorgarán las certificaciones correspondientes y se articularán con el Ciclo Polimodal.***

***f) Facilitarán el uso de la infraestructura edilicia y el equipamiento de las Instituciones Públicas y de los Establecimientos del Sistema Educativo Formal, para la Educación No Formal sin fines de lucro.***

***g) Protegerán los derechos de los usuarios de los servicios de Educación No Formal organizados por Instituciones de Gestión Privada que cuenten con reconocimiento oficial. Aquellos que no tengan este reconocimiento quedaran sujetos a las normas del derecho común.***

En síntesis en este artículo subyace la concepción de un Estado eficaz retirado de sus funciones básicas que delegó al mercado la regulación de la vida social, en este caso la Educación no Formal. Así ciertos servicios de Educación no Formal de iniciativas privadas con fines de lucro fueron incluidos para aquellas personas que podían adquirir mediante un pago capacitación en manejo de nuevas tecnologías, marketing y toda una gama de ofertas relacionadas con el sector servicios de la economía.

En cambio la Educación no Formal dependiente del Estado en los 90 se incluyó dentro de la lógica de las políticas compensatorias propias del neoliberalismo. “Estos programas consistieron en acciones de sostén de la demanda de escolarización (...) y en el fortalecimiento de la oferta educativa para los grupos sociales mas pobres”<sup>18</sup>.

Por ejemplo Programa Federal de Alfabetización y Educación Básica del Adulto que en nuestra pcia adquirió la denominación PAEBA (Programa de Alfabetización y Educación Básica para Adultos). Donde junto con la alfabetización básica se proponía la capacitación para el trabajo en tareas tales como Manualidades, corte y confección, tallado en madera, etc.

Estas propuestas se sostuvieron de manera irregular en el tiempo y tenían como principal objetivo “retener” en las escuelas a distintos sectores postergados de la sociedad.

En este sentido, vale tomar como referencia la reflexión que sobre este tipo de políticas realiza Emilio Tenti Fanfani, para quien dichas políticas generaron ciertos efectos estigmatizantes de etiquetamiento en la población destinataria de estas iniciativas donde se naturaliza un discurso segregador en donde los chicos (y en este caso los jóvenes y adultos) “no están en condiciones de aprender lo mismo que los “chicos normales”.<sup>19</sup>

18 Tenti Fanfani E. La Escuela y la nueva Cuestión social. Siglo XXI Ed. Bs. As. 2007. Pag. 81

19 Tenti Fanfani, E.: La Escuela y la nueva cuestión social. Ensayos de sociología de la Educación. Siglo XXI Editores. Pags. 144-145.

### **III.2. La Ley de Educación Nacional 26.206**

Actualmente el Sistema educativo argentino padece las consecuencias de la implementación de las políticas educativas desde una perspectiva neoliberal. En este sentido diversos estudios y especialistas señalan que las tendencias dominantes son de fragmentación y segmentación dentro del sistema educativo.

La crisis profunda que atravesó nuestro país durante los años 2001-2002 instaló en el imaginario colectivo la necesidad de revisar las políticas neoliberales.

En el campo educativo esta revisión implicó una revisión de la normativa producida en los 90. Esto produjo un conjunto de medidas legales (Nosiglia habla de una estrategia incremental que el gobierno desarrolló) que intentaron generar una idea de ruptura con el pasado aunque en realidad existan mas continuidades que rupturas<sup>20</sup>.

En el caso de la Educación no Formal la ley de Educación Nacional N° 26.206 establece lo siguiente:

#### ***Ley de Educación Nacional N° 26.206-Artículo 112.***

***- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promoverán propuestas de Educación no Formal destinadas a cumplir con los siguientes objetivos:***

***a) Desarrollar programas y acciones educativas que den respuesta a los requerimientos y necesidades de capacitación y reconversión productiva y laboral, la promoción comunitaria, la animación sociocultural y el mejoramiento de las condiciones de vida.***

***b) Organizar centros culturales para niños/as y jóvenes con la finalidad de desarrollar capacidades expresivas, lúdicas y de investigación mediante programas no escolarizados de actividades vinculadas con el arte, la cultura, la ciencia, la tecnología y el deporte.***

***c) Implementar estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social y de salud para atender integralmente a los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales.***

***d) Coordinar acciones con instituciones públicas o privadas y organizaciones no gubernamentales, comunitarias y sociales para desarrollar actividades formativas complementarias de la educación formal.***

***e) Lograr el máximo aprovechamiento de las capacidades y recursos educativos de la comunidad en los planos de la cultura, el arte, el deporte, la investigación científica y tecnológica.***

***f) Coordinar acciones educativas y formativas con los medios masivos de comunicación social.***

***En el articulado existe una ampliación del concepto de la Educación no Formal en donde se incluye a la Animación sociocultural vinculada al mejoramiento en las condiciones de vida. Asimismo se le da importancia al vínculo con los medios de comunicación y hay más énfasis en la necesidad de coordinar acciones políticas con otros Ministerios como es en el caso del punto.***

### **IV- Políticas educativas de Educación no formal para ampliar la ciudadanía.**

Existe una ausencia en las políticas de educación no formal y es la necesidad de generar ciudadanía, empoderamiento de ciudadanía por parte de los sectores excluidos de nuestra sociedad. Hoy convivimos con una situación de pobreza estructural y de imposibilidad de un conjunto de la población de acceder a ciertas necesidades y derechos básicos, entre ellos la educación.

En este sentido, se sabe que la noción de ciudadanía ha estado ligada a la conceptualización desarrollada por T.H. Marshall en un trabajo clásico como es "Ciudadanía y Clase Social" en el

---

20 Ver NOSIGLIA, M. C. El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26206: continuidades y rupturas. En Revista Praxis. Miño y Davila. 2007. RUIZ G. La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. Publicado En Revista de Educación, 348. Enero-abril 2009, pp. 283-307.

[http://www.revistaeducacion.mec.es/re348/re348\\_12.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re348/re348_12.pdf) . PUIG L., Cuando la espiral del silencio evita ver la continuidad. Revista Escenarios alternativos. <http://www.escenariosalternativos.org>. Julio 2007.

cual establece la idea de que la ciudadanía esta compuesta por tres elementos que no son otros que los derechos civiles, políticos y sociales, los cuales se fueron acoplando y conformando la categoría de ciudadanía tal cual hoy la conceptualizamos<sup>21</sup>, este trabajo no elude el conflicto entre condición ciudadana y economía de mercado, o en otras palabras el conflicto por las desigualdades económicas en el marco de determinadas igualdades “civiles” y “políticas” sigue vigente mas allá de avances que a mediados de siglo XX los Estados de bienestar habían producido.

Sin embargo, muchas teorías como las postcolonialistas y/o feministas o las que proponen una ciudadanía multicultural intentan completar la categoría de ciudadanía propuesta por “un adulto británico” como era Marshall, la cual ha sido universalizada en el sentido anteriormente planteado<sup>22</sup>. Para dichas miradas es necesario construir teorías de la ciudadanía que abarquen a los niños/as, jóvenes, mujeres, y fundamentalmente a las diversas identidades culturales conviviendo dentro de distintos territorios nacionales.

En el caso de América latina la idea de ciudadanía está siendo problematizada a partir de estar atravesada por categorizaciones propias de las miradas antes mencionadas

Por otro lado, autores como O'Donnell hacen hincapié en la calidad de la ciudadanía tomando como referencia definiciones como poliarquía o régimen democrático. Ello les va a permitir hablar de ciudadanías de baja intensidad<sup>23</sup> o de ciudadanía ampliada en el marco de un Estado democrático. Creemos que en todo proyecto educativo subyace una concepción de sociedad, de hombre y de ciudadanía. En los '90 se pensaba en un ciudadano-consumidor que debía poseer competencias para desarrollarse en el mercado. La participación ciudadana es la que se expresa en el mercado. Hoy a pesar de ciertas declaraciones presentes en la nueva legislación (fundamentalmente los incisos a y c) existe cierta inercia que es necesario revertir, sobre todo en lo que refiere al carácter compensatorio de ciertas políticas educativas.

La práctica de la Educación no Formal en instituciones público-estatales debe mirar/se desde otro paradigma.

Es necesario cambiar el carácter complementario primero, y compensador/segregador luego, desde el cual se la pensó e implementó históricamente.

Hoy la Educación no Formal debe pensarse en el marco de políticas públicas universales de salud, alimentación que permitan la promoción de ciudadanía democrática, pero una ciudadanía democrática que se asiente en el respeto a la diversidad (al multiculturalismo en otros países).

Con actividades que junto con la posibilidad de aprender los requerimientos y necesidades de capacitación y reconversión productiva y laboral, habiliten la participación real en los procesos decisorios de las políticas que lo tienen como “destinatario”.

Ser ciudadano implica poseer y ejercer los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales que nos constituyen como personas plenas de una comunidad.

Por lo tanto, entendemos que mediante una práctica de la Educación no Formal imbuida de las miradas de la Educación Popular se posibilite una lectura crítica de la realidad y, por ello, la conciencia de ser sujetos históricos, con la capacidad de poder actuar sobre ese mundo para transformarlo.

La posibilidad de tener incidencia permite reconocer ciertas necesidades que fortalecen la autovalorización de sí de los individuos con capacidad de convertirse en sujetos de cambio social, que sean capaces de reflexionar críticamente sobre la vida cotidiana, y que fundamentalmente tengan la “capacidad de crear y de recrear no sólo objetos materiales sino también y fundamentalmente crear y re-crear nuevas formas de vida y convivencia social”.<sup>24</sup>

***Así, una concepción que incorpore la visión teórica de la Educación Popular podría***

21 Marshal T.H., Bottomore, T.; Ciudadanía y Clase social. Ed. Losada

22 Ver autores, Kymlicka Will (1995) “Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías” Pateman Carole. (1990) “The Disorder of Women: Democracy, Feminism, and Political Theory”. Taylor, Charles (1992) El multiculturalismo y la política del Reconocimiento. Gruner Eduardo, (1997) “Las formas de la Espada. Miserias de la teoría política de la violencia”. Carlos Alberto Torres (2001) “Democracia Educación y Multiculturalismo.” Ruiz-Mora Ninci (2008) “Sociología Política de la Educación en perspectiva -internacional y comparada. Las contribuciones de Carlos Alberto Torres”. Ed. Miño y Davila. Bs A. 2008.

23 Ver O'Donnell Guillermo DEMOCRACIA, DESARROLLO HUMANO Y CIUDADANIA, (2003). Y sus trabajos en P.N.U.D. Naciones Unidas; (2004) “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”. Editoriales Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara - Abril de 2004.

24 Sirvent Ma Teresa. Educación y Formación del Ciudadano. Educoo, N° 6, nov. 1987.



***permitir la incorporación de modelos institucionales, modelos pedagógicos, contenidos de enseñanza (...) que provoquen la ruptura y no la reproducción de las condiciones sociales de la pobreza, es decir, de las “múltiples pobreza”, que suponen también modelos del pensar y de representarse a la sociedad.*** <sup>25</sup>

En definitiva, es solamente en el marco de un régimen político democrático desde donde deben pensarse políticas educativas para la Educación No Formal, que partan de una perspectiva en la que el Estado debe garantizar la igualdad ante la ley y la igualdad de derechos, lo cual implica decir que el fin es ampliar las condiciones de posibilidad de ser ciudadanos/as. La Educación popular en tanto praxis es una herramienta ideal para desarrollar aprendizajes democratizadores. O en palabras de Torres ***“La idea de democracia implica aprender a vivir con retos y tensiones y aprender sobre el proceso de aprendizaje sobre las diferencias democráticas”***. <sup>26</sup>

## **BIBLIOGRAFIA**

- BARRANCOS DORA, Anarquismo, educación y costumbres en la Argentina. Ed. Contrapunto. Bs. As.
- FREIRE PAULO: Pedagogía del Oprimido. Ed. Siglo XXI. 1999
- : Educación como práctica para la libertad. Ed. Siglo XXI. 1998
- : Extensión o Comunicación. Ed. Siglo XXI. 2004
- GADOTTI M. – TORRES C.: Educación Popular. Crisis y Perspectivas. Editorial Miño y Dávila. Bs As. 1997
- CARUSO-DUSSEL De cuando la clase obrera entró al paraíso : la educación técnica estatal en el primer peronismo En Puigross A. En Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo 1945-1955. Buenos Aires: Galerna, 1995.
- KYMLICKA W. “Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías” Barcelona : Paidós Ibérica, 1996.
- NOSIGLIA, M. C. El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26206: continuidades y rupturas. En Revista Praxis. Miño y Davila. 2007.
- PUIG L., Cuando la espiral del silencio evita ver la continuidad. Revista Escenarios alternativos. <http://www.escenariosalternativos.org>.
- PUIGGRÓS, A: “La Educación Popular en América Latina”. Miño y Dávila Ed. 1998
- LLOSA, S., SIRVENT M.T., TOUBES A, TOPASSO P., NUEVAS LEYES, VIEJOS PROBLEMAS EN Educación de Jovenes y Adultos. Aportes para el debate sobre la ley de educación desde una perspectiva de Educación Permanente y Popular. Publicado en <http://www.ctera.org.ar/item-info-tematica.shtml?x=59106>. Julio 2006
- RIGAL LUIS El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco latinoamericano. Miño y Davila. Buenos Aires 2004.
- RUIZ G. La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. Publicado En Revista de Educación, 348. Enero-abril 2009, pp. 283-307. [http://www.revistaeducacion.mec.es/re348/re348\\_12.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re348/re348_12.pdf)
- RUIZ-MORA NINCI (2008) “Sociología Política de la Educación en perspectiva -internacional y comparada. Las contribuciones de Carlos Alberto Torres”. Ed. Miño y Davila. Bs A. 2008
- SIRONI M. Alfabetización y ciudadanía. Bases para un trabajo de compromiso con la comunidad que implica algo más que aprender a leer y a escribir. En Revista Aula Hoy. Ed Homo Sapiens
- SIRVENT MA. Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires) Ed Miño y Davila en coedición con la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Bs. As. 1999.

---

25 Llosa, S., Sirvent M.T., Toubes A, Topasso P., NUEVAS LEYES, VIEJOS PROBLEMAS EN Educación de Jovenes y Adultos. Aportes para el debate sobre la ley de educación desde una perspectiva de Educación Permanente y Popular. Publicado en <http://www.ctera.org.ar/item-info-tematica.shtml?x=59106>. Julio 2006

26 Torres Carlos A., Democracia, educación y multiculturalismo: dilemas de la ciudadanía en el mundo global. En Ruiz-Mora Ninci (2008) “Sociología Política de la Educación en perspectiva -internacional y comparada. Las contribuciones de Carlos Alberto Torres”. Ed. Miño y Davila. Bs A. 2008.

SIRVENT MA TERESA. Educación y Formación del Ciudadano. Instituciones educativas, Educoo, N° 6, nov. 1987

-SURIANO JUAN. Anarquistas. Cultura y política libertaria en Buenos Aires 1890-1910, Cuadernos Manantial, Bs. As. 2002.

”. Taylor, Charles (1992) El multiculturalismo y la política del Reconocimiento. México, Fondo de Cultura Económica. 1992

-TENTI FANFANI, E.: La Escuela y la nueva cuestión social. Ensayos de sociología de la Educación. Siglo XXI Editores. 2007

-TORRES C. A. La política de la educación no formal en América Latina. Siglo XXI Editores. 1994

-----: Las Secretas Aventuras del Orden. Ed. Miño y Davila. Bs. As. 1996.

-----: Sociología Política de la Educación

-TRILLA JAUME: La Educación fuera de la Escuela Ariel S.A. (España).

-VÁZQUEZ S. La escuela pública y la construcción de alternativas pedagógicas populares. Publicado en <http://www.ctera.org.ar/iipmv/publicaciones/Documentos/SAVazquez-FMEAg.06.doc> Agosto 2006

WIÑAR D. Poder Político y Educación: el peronismo y la CNAOP, Bs. As. ITDT. 1979

# **“La Formación de una ciudadanía democrática en la Escuela Secundaria. ¿Enseñar para el globalismo o Educar en el contexto de globalización?”**

Mariano Sironi  
msironi@argentina.com

## **I. Introducción**

*“...no teniendo los ciudadanos de este país la saludable  
costumbre de exigir el cumplimiento regular  
de los derechos que la constitución les otorgaba, era lógico,  
incluso natural que no hubiesen llegado a darse cuenta de que se los habían  
suspendido”  
José Saramago “Ensayo sobre la lucidez”*

Hace algunos años se debate en muchos países del mundo sobre la crisis de lo que nosotros en nuestro país conocemos como Escuela Secundaria.<sup>1</sup>

¿Cuales deben ser los fundamentos que orienten sus contenidos curriculares y sus prácticas pedagógicas? y ¿Como debe vincularse la Escuela secundaria con la Sociedad y la Economía? Interrogantes que surgen ante el agotamiento progresivo de un modelo de desarrollo de la enseñanza secundaria.<sup>2</sup>

Son cuestiones irresueltas que en el caso de nuestro país se han visto complicados debido a la persistencia de dos problemáticas, por un lado, ciertas lógicas de funcionamiento provenientes de las reformas neoliberales al interior de las escuelas y, por el otro, de determinadas pautas y perspectivas que los docentes han tenido históricamente derivadas del carácter heterogéneo en la formación de los profesores/as del nivel medio.<sup>3</sup>

A esta situación se le agrega la historia de autoritarismo de nuestro país presente en las concepciones de la educación de muchos sectores que influyen en las políticas educativas en general y en la elaboración de los contenidos socialmente legitimados y reconocidos como válidos.

Vale recordar que La Educación pública como promotora de ciudadanía y mecanismo de movilidad social ascendente fue una realidad que comenzó a deshilvanarse en nuestro país a partir del avance de las concepciones subsidiaristas y privatistas de la Educación que lograron instalar sus concepciones a partir de la transformación educativa neoliberal del Gobierno Justicialista del Dr. Menem.

Este escenario afectó también a la formación del profesorado de nivel medio. Las políticas educativas neoliberales, han dado al sistema educativo en general en sus distintos niveles una fisonomía cuyas características son la fragmentación y la desigualdad.<sup>4</sup>

En este marco el presente trabajo intenta establecer un contexto de análisis desde el cual abordar un aspecto de esta situación, las nociones de ciudadanía y democracia en el nivel medio y su relación con las prácticas educativas de los profesores de las materias de cs. Sociales y humanísticas. Esta es la temática sobre la que queremos realizar algunas reflexiones.

Y para ello quisiera partir de tres preguntas que seguramente no lograré contestar, dada la complejidad del tema.

---

1 Véase BRASLAVSKY, Cecilia (2001): «Los procesos contemporáneos de cambios de la educación secundaria en América Latina. Análisis de casos en América del Sur», en Cecilia BRASLAVSKY (org.), “La educación secundaria: ¿cambio o inmutabilidad? Análisis de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos.” Buenos Aires: Santillana. TENTI FANFANI, Emilio (comp.) (2003): Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso. Buenos Aires: Fundación OSDE-Altamira-IPEUNESCO. TIRAMONTI, Guillermina (comp.) (2004): La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media. Buenos Aires: Manantial.

2 Tenti Fanfani, E. La Escuela y la cuestión social. Ensayos sobre sociología de la educación. Ed. Siglo XXI. Bs.As.

3 Diker y Terigi argumentan y desarrollan sobre la heterogenea oferta de formación docente para el nivel medio en La Formación de maestros y profesores: hoja de ruta. Paidós. Bs. As. 2005. caps. I y II.

4 Ver Tiramonti Guillermina (comp.) La trama de la desigualdad educativa. Ed. Manantial. Bs. As. 2008. Introducción y Capítulo I

1-¿Cómo problematizar las nociones de ciudadanía y democracia con un Estado nacional que no la puede garantizar?

2-¿Cuáles son las coordenadas para ejercer de manera democrática la autoridad docente?

Y si el docente quiere ejercer una actividad democrática nos vemos obligados a preguntarnos también 3-¿Cómo promover al interior de las instituciones educativas prácticas democráticas en la cotidianeidad de la institución?

De este modo, luego de analizar el contexto actual y aclarar cuales son las categorías conceptuales que utilizaremos nos propondremos reflexionar sobre las preguntas anteriormente planteadas, las cuales seguramente implicarán investigaciones más amplias y profundas.

## **II. Educar para el globalismo....**

### **Primera aproximación a un contexto**

Queremos comenzar a hablar del contexto y de las categorías de ciudadanía y democracia. Todo ello lo haré desde mi mirada de educador que desarrolla actividades en el nivel medio, y superior universitario y no universitario cuya formación e interés por lo político educativo se dio a partir de una experiencia de educación no formal inspirada en los planteos de Paulo Freire, me propongo incursionar en la noción de ciudadanía dentro de la Educación.

Esto quiere decir que concibo a mi práctica como eminentemente política, soy político en tanto educador que asumo mis miedos<sup>5</sup>, mis contradicciones que me permiten reflexionar sobre mi práctica.

Comencemos: es sabido que el/la docente/profesor/a en general se ha visto desbordado y deslegitimado en su actividad. Y si bien, en muchos discursos se habla de la prioridad del docente en el proceso educativo, en lo concreto, esto no es así, máxime si tenemos en cuenta que su salario se ha depreciado y las políticas educativas en general no lo han priorizado.<sup>6</sup>

Ahora bien esto se desarrolla en un determinado contexto. Es sabido que muchos pensadores han investigado las condiciones actuales; explicativas de esta realidad son los conceptos de Sociedad Red planteado por Castells, o de Modernidad Reflexiva en el caso de Giddens, Beck y Lasch.

Otro autor, como Zygmunt Bauman nos propone hablar de Modernidad Líquida para describir como las relaciones sociales fluyen y tienen una inestabilidad permanente. Esta inestabilidad propia de los líquidos facilita la comprensión de los conceptos de destradicionalización y de individualización propuestos por Giddens, Beck y Lasch.

Por individualización y destradicionalización se entiende un proceso mediante el cual las estructuras de la sociedad moderna como por ejemplo la familia, y/o la clase social y conjuntamente con ellas caen la escuela, la fábrica como instituciones reproductoras de un orden social propio de la modernidad.

Este proceso es resumido por Tenti Fanfani al postular que estamos en presencia de un proceso de declinación de la idea de sociedad y de lo social. En este sentido la desinstitucionalización nos habla de una crisis de la sociedad como concepto y como realidad.<sup>7</sup>

Este es un problema que involucra un marco descripto por Ulrich Beck como "globalismo". El globalismo es "la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo. Èsta(...) reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión"<sup>8</sup>

Que, por supuesto, es la económica. Es decir, las distintas dimensiones en las que se expresa el proceso de globalización (social, política, ecológica y cultural) quedan subordinadas a la lógica del mercado mundial. La idea moderna de predominio de lo político y la política en tanto actividad que delimita los marcos ecológicos y sociales para la actividad económica queda subvertido por el

5 Freire Paulo, Cartas a quien pretende enseñar. Siglo XXI Bs.As. 2002. pag. 63.

6 Muestra de ello puede ser la falta de consenso en relación a la implementación del INFOD actualmente, y la poca prioridad que la formación docente tuvo en los 90.

7 Tenti Fanfani, "Voz socialización", Carlos Altamirano. Términos Críticos en la sociología de la cultura citados en Tiramonti Guillermina (comp.) La trama de la desigualdad educativa. Ed. Manantial. Bs. As. 2008. Introducción y Capítulo I.

8 Beck U.: Que es la Globalización. Falacias del Globalismo. Respuestas a la globalización. Paidós. Bs. As. 2008. Pag. 27.

principio del globalismo, en el cual las empresas direccionan la política.<sup>9</sup>

A esta situación Beck la va a caracterizar como el estallido del estado de Bienestar y la disolución de muchos de sus presupuestos, lo cual va a permitir la instauración de la Sociedad del riesgo en donde la inseguridad va a ser la característica dominante. Nos enfrentamos a la situación de intentar resolver contradicciones sistémicas a partir de soluciones biográficas<sup>10</sup>.

En Latinoamérica hay varios autores<sup>11</sup> que nos permiten acceder a una caracterización de este proceso que se desarrollará a lo largo de la denominada década perdida de los 80. Al final de esta década en nuestro país cae la matriz Estado-Céntrica<sup>12</sup>. El Estado como centro regulador de la actividad económica, social y cultural perdió legitimidad ante el avance de las verdades del discurso neoliberal.

Existe una correspondencia entre este globalismo y la noción de ciudadanía que ha dominado en las políticas educativas de los 90.

Desde nuestra perspectiva ello implicó una desvalorización de esta noción que en la educación formal se profundizó a partir de la transformación Educativa neoliberal, luego de que se intentara recomponer una noción de ciudadanía ligada a la idea de democracia y participación política en los 80.

### Sobre la idea de ciudadanía

Es sabido que la noción de ciudadanía adquiere significación a partir de la Revolución Francesa, lo cual implica decir que para la modernidad “son ciudadanos los individuos portadores de derechos (imprescriptibles) que son ejercidos frente al poder del Estado. El hombre aparece como un valor superior entre todos (naturaleza y cosas) y se convierte en el titular de derechos públicos subjetivos(...) la idea de ciudadanía(...) designa la pertenencia de los individuos a un Estado.”<sup>13</sup>

El concepto de ciudadanía ha estado ligado al clásico trabajo del sociólogo inglés T.H. Marshall “Ciudadanía y Clase Social” en el cual establece la idea de que la ciudadanía esta compuesta por tres elementos que no son otros que los derechos civiles, políticos y sociales, los cuales se fueron acoplando y conformando la categoría de ciudadanía tal cual hoy la conceptualizamos<sup>14</sup>, este trabajo no elude el conflicto entre condición ciudadana y economía de mercado, o en otras palabras el conflicto por las desigualdades económicas en el marco de determinadas igualdades “civiles” y “políticas” sigue vigente mas allá de avances que a mediados de siglo XX los Estados de bienestar habían producido (el trabajo es un producto de su contexto histórico en este sentido) “Marshall veía a la ciudadanía como una identidad compartida que integraría a los grupos que habían sido excluidos de la sociedad británica y proveería una fuente de unidad nacional.”<sup>15</sup>

En América latina la idea de ciudadanía ha sido problematizada por algunos autores, (entre los que se destaca Guillermo O'Donnell) desde la mencionada teorización.

En este sentido, la ciudadanía ha sido construida fundamentalmente desde el Estado y la secuencia planteada por Marshall nunca se plasmó en nuestros países de manera complementaria. Así lo plantea Lazzetta quien tomando como referencia a O'Donnell y Nun va a sostener que “la recuperación de ciertos componentes de la ciudadanía, arrasados durante los períodos dictatoriales (derechos políticos), convive hoy tensamente con una marcada desmejora en materia de derechos sociales e inquietantes signos de retroceso en materia de derechos civiles (...) la población latinoamericana goza muy incompletamente de los derechos civiles, como lo evidencian en la mayoría de estos países, la crisis y subordinación política de los sistemas de justicia; la privatización y feudalización

---

9 Idem anterior.

10 Beck U.: La Sociedad del Riesgo,

11 Ver Graciarena Jorge (1984) El Estado Latinoamericano en Perspectiva. Figuras, crisis y Perspectivas. Mann Michael. (2004) “La Crisis del Estado Nación en América Latina”. En Desarrollo Económico. Vol. 44, N° 174. Lechner N. (1983) Estado y Política en América Latina. Siglo XXI. Mexico. Mann Michael. “La Crisis del Estado Nación en América Latina”. En Desarrollo Económico. Vol. 44, N° 174. (Julio-setiembre 2004)

12 Cavarozzi, Marcelo El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina. Homo Sapiens Ediciones, 1996.

13 Quiroga Hugo. “Ciudadanía y Estado democrático”. En Revista Estudios Sociales N° 14. UNL. Santa Fe. Primer Semestre de 1998. pag 34.

14 Marshall T.H., Bottomore, T.; Ciudadanía y Clase social. Ed. Losada

15 Kymlicka W. Norman W.: EL Retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. CLAEH N° 75. Montevideo. Uruguay. 1996

de los aparatos legales según regiones(...)los repetidos intentos de coartar libertades de prensa y de asociación: la falta de castigo de las prácticas corruptas, entre las mas frecuentes.”<sup>16</sup>

Esta conceptualización, sin embargo, no es la única, otras expresiones, intentarán superar el planteo del sociólogo inglés y quienes analizan esta problemática desde esta matriz

De esta manera, distintas críticas van a decir que esta concepción de ciudadanía ha sido elaborada desde una mirada propia de “un adulto británico”, la cual se presenta y proyecta con pretensiones de universalidad<sup>17</sup>.

Para dichas expresiones es necesario construir otras teorías de la ciudadanía que abarquen a los niños/as, jóvenes, mujeres, y fundamentalmente, a las diversas culturas.

Ejemplo de estas intenciones es Carlos Alberto Torres, quien retoma los planteos de estas corrientes y aboga por una teoría de una ciudadanía multicultural democrática. Al decir del autor,

Necesitamos una teoría de la ciudadanía democrática multicultural que tome seriamente la necesidad de desarrollar una teoría de la democracia que pudiera ayudar a reducir, o bien a eliminar, todas las diferencias sociales, las perversas desigualdades e inequidades en las sociedades capitalistas<sup>18</sup>

Pero, ¿que sucede en nuestra cotidianeidad en relación a la ciudadanía?

Sabemos que con la caída del muro y la consolidación de los efectos del globalismo, se ha consolidado una manera de ver la ciudadanía propia de los discursos neoliberales que mantiene su vigencia.

Quiero decir que en estos días pervive la noción de que la ciudadanía tiene un contenido estrictamente individual que establecen la idea de que la ciudadanía se encuentra realizada en la medida en que se pueda dar una integración individual al mercado en tanto consumidor y/o productor<sup>19</sup>.

Ello implicó que en la reforma educativa de los 90 estuviera presente una noción de ciudadanía vinculada a la formación de sujetos con capacidad para generar micro-emprendimientos y con una calificación que fuera flexible para adaptarse a los distintos (y escasos) empleos de la economía de servicios que en nuestro país se implementó. Esta política estuvo acompañada de la progresiva retirada del Estado, mediante la desregulación, descentralización y privatización del mismo.

### Y la democracia?

La democracia es un régimen político, entendiendo a este como “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder” los cuales se rigen (tanto la lucha como el ejercicio del poder) por “los valores que animan la vida de tales instituciones”. De este modo, Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado

16 Iazzetta, O.: democracias en busca de Estado. Homo Sapiens. Rosario. 2007 Pags. 66-67.

17 Ver autores, Kymlicka Will (1995) “Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías” Pateman Carole. (1990) “The Disorder of Women: Democracy, Feminism, and Political Theory”. Taylor, Charles (1992) El multiculturalismo y la política del Reconocimiento. Gruner Eduardo, (1997); “Las formas de la Espada. Miserias de la teoría política de la violencia”. Carlos Alberto Torres (2001) “Democracia Educación y Multiculturalismo.” Siglo XXI. 18 Torres Carlos A.; Democracia, Educación y Multiculturalismo”. En Mora-Ninci, C, Ruiz G. Sociología Política de la educación en perspectiva internacional y comparada. Las contribuciones de Carlos Alberto Torres. Miño y Dávila. 2008. Bs.As. Pags. 181-226.

19 Evelina Dagnino sostiene en su artículo Citizenship in Latinamerica lo siguiente: Neoliberal redefinitions of citizenship rely upon a set of basic procedures. Some of them recover the traditional liberal conception of citizenship; others are innovative and address new elements of the contemporary political and social configurations in Latin America. First, there is a reduction of the collective meaning entailed by social movements’ redefinition of citizenship to a strictly individualistic understanding of it. Second, neoliberal discourses establish an alluring connection between citizenship and the market. To be a citizen is then individual integration to the market, as a consumer and as a producer.

This seems to be the basic principle subjacent to a vast number of projects that enable people to ‘acquire citizenship’, that is to say, to learn how to initiate micro-enterprises, how to become qualified for the few jobs still being offered, etc. In a context where the state progressively withdraws from its role as guarantor of rights, the market is offered as a surrogate site for citizenship. The current process of elimination of social and labour rights in the name of a free negotiation between workers and employers, ‘flexibility’ of labour, etc is well-known (Boito 1999; Minujín 1996; Telles 2001; Emmerij and del Arco 1998).

de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último<sup>20</sup>.

Ahora bien, esta definición debe a su vez contener la noción de conflicto social. La lucha y ejercicio del poder implica entender que hay situaciones de dominación político social. Es interesante en este sentido retomar el planteo de Waldo Ansaldi quien entiende que la democracia es un término polisémico; en el cual la dominación de clase y la hegemonía de sectores dominantes deben ser dimensiones a tener en cuenta

debe ser nos dice desde una perspectiva socio-histórica que “la historia de la constitución de los derechos de ciudadanía es una historia signada por antagonismos y luchas, unos y otras, en tanto expresión del conflicto, desarrollados en el contexto de, a su vez, construcción de la democracia” y en este sentido “la democracia no se reduce a la observancia de un conjunto de libertades fundamentales: el problema fundamental de la democracia como el de todo régimen político, el del poder: quien lo posee, detenta o ejerce, cómo lo ejerce y a favor de quién”.<sup>21</sup>

Las democracias realmente existentes en nuestro continente, son democracias formales en donde el conjunto de procedimientos democráticos conviven con una gran desigualdad social.

#### **IV. Sobre las políticas educativas neoliberales, la autoridad docente y la práctica de educar....**

En este contexto me interesa remarcar en el marco de este globalismo y de esta noción de ciudadanía ligada al Mercado que pasó con la autoridad del docente ante las verdades del Neoliberalismo.

Es sabido que en el ámbito educativo el vehiculizador de estas verdades en nuestro país fue el gobierno del Dr. Menem con un conjunto de tecnócratas que se encargaron de implementar estas verdades del Consenso de Washington y de los documentos y recomendaciones del Banco Mundial<sup>22</sup>. Estos se expresaron en las Leyes de transferencia educativa, Ley Federal de educación y pacto federal Educativo y en programas focalizados como el Plan social Educativo. El estado asumió un rol subsidiario en materia educativa, generando un Ministerio sin escuelas, así Nosiglia-Trippano sostienen por ejemplo que en relación a la política educativa los ámbitos de decisión se trasladaron al Consejo federal de Cultura y educación y al Ministerio que tenían un poder financiero y técnico que le permitían influenciar en las decisiones de las políticas provinciales así citando a Paviglianiti, estos autores nos dicen que en el período que ella analizó entre 1853 hasta 1985, osciló de una centralización uniformizante a una descentralización anárquica (Paviglianiti, 1988). Recientemente, otros autores que analizan el rol del Ministerio de Educación de la Nación a partir de aplicación de la Ley Federal de Educación sostienen que estamos en un período de recentralización de las políticas en materia educativa a través de la implementación de programas de control centralizados (Tiramonti y Sabato, 1997) y de una doble pérdida de autonomía: del estado nacional frente a los organismos internacionales y de los estados provinciales frente a la nación por un diferencial acceso a recursos económicos y técnicos (Nosiglia y Marquina, 1995).<sup>23</sup>

Myriam Felfeber<sup>24</sup> plantea la ausencia de los docentes en la transformación educativa, dado su carácter tecnocrático. El docente fue caracterizado como el responsable de muchos de los males de la educación a la vez que se lo desautorizó profesionalmente a la vez que se profundizó el deterioro de los salarios docentes. Gracias al no cumplimiento del pacto federal educativo.

Las verdades que se impusieron para los docentes fueron que era necesario que nos profesionalicemos a la vez que se promovía una flexibilización y precarización de las condiciones laborales docentes, las cuales no eran una novedad del mencionado gobierno.

---

20 Levi Lucio, Régimen Político en Bobbio, Matteucci, Pasquino Diccionario de Ciencia Política. Siglo XXI Editores. Bs. As. 2007. 1362-1366

21 Ansaldi W.: La democracia en América Latina. Un barco a la deriva. FCE. Bs.As. 2006. pags. 36-37.

22 José Luis Coraggio y Rosa María Torres en su trabajo “La Educación según el Banco Mundial” analizan las propuestas de política educativa realizada por el banco Mundial para América Latina. Coraggio demuestra el reduccionismo economicista que buscaba reducir el déficit fiscal por sobre el derecho a la educación. Como así también la promoción de la reducción de las instituciones estatales. Esto es la privatización de la educación y la retirada del estado de sus funciones.

23 Nosiglia, C, Trippano, S.: Estado y Educación en la argentina de los 90. Artículo preparado para el encuentro internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. 2000.

24 FELDFEBER, Myriam (1997). “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”. En: Revista Espacios n°22.

Existe un proceso histórico de depreciación del salario docente en general y del profesor de secundaria en particular que se profundiza con las políticas de los 90.<sup>25</sup> Famosa es la aparición del docente taxi, lo cual nos habla de los defectos de implementación de estas políticas.

Ahora bien en relación a la formación del ciudadano no es casualidad que el principio de ciudadanía no figure entre los principios y criterios para definir la política educativa en el texto de la Ley Federal de Educación (cap I), en cambio si se valoriza una ciudadanía que realice su actividad “a través del amor, del conocimiento y del trabajo”<sup>26</sup>

Tampoco figuraba “como objetivo de los niveles y ciclos obligatorios del sistema inicial (Inicial, 1º, 2º y 3er ciclo de la E.G.B.),; en cambio sí se valoriza el trabajo como metodología pedagógica. La formación ciudadana aparece recién entre los objetivos del Ciclo Polimodal, no obligatorio”<sup>27</sup>

En la actualidad, distintos autores señalan los rasgos de continuidad con las políticas educativas de los 90. Señalando, por un lado la ausencia de debate en las instituciones de la democracia, (Congreso y Partidos Políticos) por parte del gobierno en lo que refiere a las distintas leyes aprobadas por el gobierno de Kirchner y por el otro la continuidad con objetivos de las políticas de los 90.<sup>28</sup>

En este sentido, se reconoce la convivencia de históricos reclamos del sector docente con los logros de la educación privada y confesional.<sup>29</sup>

Por ejemplo en relación al tema que nos ocupa en el artículo 11 inc. c. de la Ley de Educación nacional N° 26.206 se propone entre los fines y objetivos de la política educativa nacional: Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural.

### La crisis de la autoridad docente

¿A que se debe esta crisis de autoridad del docente? entendiendo a la misma como algo que debe ejercerse en base a un basamento que le otorgue legitimidad. ¿Por que tambalea la legitimidad del profesor frente a sus estudiantes?

Por ejemplo, tomaremos como referencia el análisis que hace una autora española de la Universidad de Lleida (tomada como referencia por el Ministerio de Educación de la Nación Argentina en un seminario) quien al analizar los cambios en el concepto de autoridad producto de la “destradicionalización” en el sistema educativo

a) La deslegitimación del carácter docente ha producido pérdida de autoridad cuya suerte ha corrido en paralelo al deterioro del prestigio social del colectivo y de su función. Esta pérdida de autoridad puede plantearse en un doble sentido ya que supone desvalorización del maestro/profesor como autoridad académica –la posesión de conocimiento ha constituido el eje central sobre el que se

---

25 Al respecto en un trabajo de Pablo Imén el autor cita una entrevista con un dirigente gremial de Ctera (Benito Brusser) quien hizo una reflexión histórica sobre el salario docente que, a guisa de ejemplo, vale la pena traer.

“Aunque un maestro de primaria llegaba a ganar trescientos y pico de pesos, que era un buen sueldo, los de secundaria se manejaban con un decreto de la época de Yrigoyen. En la década del cuarenta, un profesor secundaria con veinticuatro horas cátedra, que eran el máximo en serio, a cuarenta pesos la hora cátedra, ganaba novecientos sesenta pesos. Cuando un diputado nacional ganaba ochocientos. Un profesor con el máximo de horas ganaba más que un diputado nacional. Un profesor con doce horas semanales, vos te das una idea de lo que son doce horas semanales, ganaba cuatrocientos ochenta pesos, que era el sueldo de un gerente de sucursal bancaria. Yo siempre cito estos datos porque te muestran de manera numérica la decadencia social del gremio docente. Y en aquella época, el sueño de una chica modesta de clase media baja era casarse con un maestro o con un bancario (...) porque era una posición fija y un sueldo bueno, y un título que lucía. (...) El profesor de profesorado con 6 horas cátedra ganaba cuatrocientos ochenta pesos por mes. ¡Seis horas por semana!” Estos elementos, pues, valen para comprender el grado de deterioro del poder adquisitivo del salario docente y hacer justicia a su calificación como misérrimo. Extraído del artículo LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL COMO NUEVO CABALLO DE TROYA El Estado Evaluador y la Pedagogía de la Respuesta Correcta. Publicado en Internet. Octubre de 2006.

26 Artículo 6º del Cap II de la Ley Federal de Educación N° 24.195. citado en Hillert Flora. “Educación, ciudadanía y Democracia”. Bs. As. Tesis Once Grupo Editor.

27 Hillert Flora, “Educación, ciudadanía y Democracia”. Bs. As. Tesis Once Grupo Editor. 1999. Pag 50

28 Véase PUIG LILIA (2007) “Educación: cuando la espiral de silencio evita ver la continuidad. Publicado en [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org). . OLMOS L (2008): Educación y política en contexto. Veinticinco años de reformas educativas en Argentina. En revista Iberoamericana de Educación. N.º 48 (2008), pp. 167-185

29 Véase el análisis de Pablo Imén (2006) antes citado LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL COMO NUEVO CABALLO DE TROYA El Estado Evaluador y la Pedagogía de la Respuesta Correcta.



ha construido el carácter docente- dado que el docente ha dejado de ser el único agente social con capacidad para transmitir conocimientos. A este hecho debe añadirse el progresivo aumento de los niveles de instrucción de la población. También, se ha producido una pérdida de autoridad moral. La autoridad ya no viene dada por el estatus ocupado sino que el estatus es el resultado de la lucha diaria por ganarlo independientemente de la posición dada. Por otra parte, la educación se mercantiliza y con ello la cultura que transmite, finalmente, acaba valiendo lo que vale el título en el mercado de trabajo. Todos estos factores contribuyen a que de forma recurrente el estatus del maestro/profesor sea puesto en cuestión en una sociedad hipercrítica en la que la escuela parece ser el chivo expiatorio de todos los males de la sociedad. Esto es fuente de tensión en unos colectivos poco habituados a que su manera de proceder sea analizada y puesta en duda.<sup>30</sup>

En nuestro país esta situación se manifiesta en el momento en el que el docente debe flexibilizar criterios de su trabajo en función de los criterios eficientistas y mercantilistas desde los que las escuelas son conducidas.

En este sentido, son comunes las sugerencias de flexibilizar los criterios de evaluación en función de la matrícula para no perder cargos en las escuelas públicas o de “no perder clientes” en las escuelas privadas.

Estas lógicas se entrelazan con ciertos discursos oficiales que hablan de la necesidad de “retener” para garantizar el derecho a la educación en vez de promover un mayor y mejor financiamiento de la Educación y el presupuesto educativo sea discutido y administrado por instancias institucionales de la Educación.

Pero volvamos a las aulas, volvamos a ese espacio donde teóricamente se producen y reproducen los procesos de enseñanza aprendizaje con un sentido determinado.

El profesor de educación secundaria se encuentre en una situación crítica debido a factores estructurales que socavan su autoridad simbólica y concreta dentro de las prácticas educativas.

En el caso de España la citada autora culpa a la tecnocratización<sup>31</sup> presente en la cotidianeidad de las escuelas de España, lo cual en un contexto de fragmentación como el de Argentina implica decir que ello es un problema más.

En nuestro país la tecnocracia coexiste con otras problemáticas, sobre todo en aquellas escuelas que Guillermina Tiramonti caracteriza como Escuelas que resisten intentando ser un ancla en el mundo desorganizado<sup>32</sup> en el que vivimos y otras Escuelas que resisten el derrumbe a partir de un trabajo centrado en la contención social.<sup>33</sup>

Con claridad meridiana nos lo dice Tenti Fanfani en uno de sus últimos trabajos comenta como en los 90 confluyen procesos de masificación de la escolarización con la profundización de la desigualdad social.

En el nivel medio “en el contexto de sociedades extremadamente desiguales, la masificación de la

---

30 Extraído de La Educación en la Modernidad radicalizada: Crónica de un desencuentro por DOLORS MAYORAL ARQUÉ del Departamento de Geografía y Sociología Universidad de Lleida. Publicado en Giró Miranda J.: La escuela del siglo XXI [Recurso electrónico]: la educación en un tiempo de cambio social acelerado : XII conferencia de sociología de la educación : Logroño, 14 y 15 de septiembre de 2006

31 Dice la autora: educativo. En la vida cotidiana ha supuesto trasladar a la escuela muchas prácticas y estrategias de la producción mercantil -“tecnocratización”- que se convierten en un mal disimulado control sobre el trabajo de los profesores a quienes se atribuye, directamente o indirectamente, la supuesta disminución de niveles. La dificultad radica en cómo se adapta la escuela a un tipo de sociedad que fundamenta su dinámica mercantil en la innovación y en una producción flexible y cambiante. De hecho la educación y la producción mercantil se parecen bien poco y, sin embargo, en una época neoliberal cuyo último fundamento es maximizar no solamente la producción sino también los beneficios, no sabemos exactamente cómo se traduce esta relación a nivel de rendimiento educativo. Tener muchos alumnos brillantes no es garantía suficiente para tener buenos ciudadanos, ni tan solo unas buenas condiciones de progreso.

32 La relación entre el nivel medio y la pobreza ha sido estudiada entre otros autores por Tiramonti, La trama de la desigualdad Educativa. Duschatzky, Redondo Patricia, etc.

33 Guillermina Tiramonti establece en sus investigaciones que en las estrategias escolares confluyen las demandas de las familias, las historias institucionales y la particular lectura que las instituciones hacen de su función en relación con los grupos que atienden. esta distinción entre Escuelas que intentan ser un ancla en un mundo desorganizado donde asisten sectores sociales en una situación de nueva pobreza y la clase media que todavía apuesta a ciertos valores de la educación pública; y por otro lado los/as chicos/as que están en una situación socioeconómica de pobreza asisten a Escuelas que resisten el derrumbe. En la Trama de la Desigualdad educativa. Introducción y Capítulo I.

escolarización en el nivel medio se acompaña de una fuerte acentuación del carácter estratificado de la oferta institucional de enseñanza. Mientras que las elites tradicionales o modernas escolarizan a sus hijos en colegios de jornada completa y con una oferta curricular bilingüe (por lo gral., español/inglés) al mismo tiempo que más rica y más variada en contenidos, los sectores populares del campo y la ciudad tienden a frecuentar instituciones más pobres en términos de infraestructura, oferta curricular y recursos en general”<sup>34</sup>

Sin embargo, en un país como el nuestro adaptarse a un mundo cambiante y flexible dominado por las reglas del mercado neoliberal globalizada (donde lo que se intenta imponer es mas ganancias con menos trabajo y trabajadores y por supuesto menos impuestos según la fórmula de la subpolítica de la que habla Beck<sup>35</sup>) es una problemática a abordar una vez que se hayan organizado e implementado de manera eficaz políticas educativas orientadas a romper el círculo vicioso de la pobreza estructural en el que se encuentran la mayoría de los jóvenes de este país. Por ello, el ejercicio de la autoridad docente en el nivel medio, es, parafraseando a Beck una solución biográfica a contradicciones sistémicas.<sup>36</sup>

Creemos que “La tradicional escena de clase de la escuela secundaria ya no es la misma y, en consecuencia, la previsión y la estabilidad sobre las cuales la identidad del profesor tradicionalmente sentaba sus bases, y a partir de las cuales se orientaban las acciones tendientes al logro efectivo de los aprendizajes por parte de los alumnos, hoy no parecen garantizar el resultado final.”<sup>37</sup>

Hoy el docente debe pensar en distintas formas de ejercer su trabajo, debe actualizarse permanentemente en un contexto de masificación del nivel medio y con una constante depreciación de su salario...

La práctica educativa y el contexto lleva a encerrarnos a optar entre la adaptación al globalismo y/o aferrarnos a las prácticas educativas tradicionales del profesor de nivel medio donde la creencia en su autoridad se ha desdibujado.

De eso hablaremos en el siguiente apartado.

## **V. Sobre las coordenadas para el ejercicio de prácticas democráticas en las escuelas secundarias.**

No existen fórmulas matemáticas para solucionar esta encerrona. No hay cursos de capacitación ni certificados suficientes que puedan solucionar determinadas problemáticas pero si podemos partir de los siguientes interrogantes.

¿Cómo hacer, entonces, para formar ciudadanía democrática en el nivel medio en el contexto de la globalización?

Antes que nada entender que no podemos hablar de contenidos y conceptos en el aire, debemos hablar de la democracia, de la ciudadanía en América Latina sabiendo que “sólo a través del reconocimiento de las limitaciones y los defectos de aquélla, se puede sucesivamente sacar ventaja de la perfectibilidad propia de la lógica de la democracia”<sup>38</sup>.

Se trata de la existencia de derechos que no son realizados efectivamente.<sup>39</sup> Y que los mismos llegarán a ser realizados en la medida de que exista conciencia colectiva de la necesidad de una ciudadanía crítica, comprometida, conciente de que vivimos en una democracia de pobres, que nuestra democracias es pobre y desigual<sup>40</sup> y que para revertir esta situación es necesario compromiso con la política y con lo político.<sup>41</sup>

Reflexionar sobre lo político, problematizarlo, implica, (ya sea moderadamente o plenamente

---

34 Tenti Fanfani,

35 Beck Que es la globalización.

36 Beck Sociedad del Riesgo.

37 BRITO Andrea: ACERCA DE UN DESENCUENTRO: LA MIRADA DE LOS PROFESORES SOBRE LOS ALUMNOS DE LA ESCUELA SECUNDARIA EN ARGENTINA. Publicado en REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN. N.º 51 (2009), pp. 139-158

38 Strasser C. Democracia y desigualdad. Sobre la democracia real a fines del siglo XX. Bs.As. CLACSO y ASDI; 1999.

39 Cullen C: Op cit pag 92.

40 PNUD “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.” Bogotá 2004. [www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)

41 Véase Pierre Rosanvallon(2003) Historia conceptual de lo político. FCE.

pensar un realidad diferente), una democracia con ciudadanía plena y emancipada producto de una justa distribución de la riqueza en nuestro país. Discutir y promover políticas educativas justas en sistemas educativos inclusivos. Con una educación pública cuyas decisiones sean hechas en base a la certeza de tener un presupuesto acorde a garantizar el derecho a la educación. La otra opción es ejecutar y transmitir contenidos.

Desde este compromiso es fundamental que un docente esté adecuadamente capacitado para enseñar, y su formación debe ser permanente y el Estado debe garantizar la posibilidad de esta formación permanente.

Pero esta formación no tiene que ver con las especializaciones y cursos que un docente realice, ello es una parte. Lo más importante es el análisis crítico de su práctica<sup>42</sup>. Dicho análisis no se debe realizar desde cualquier lugar, sino desde el lugar del compromiso político, desde una opción ética. Pero es en su última obra donde se va a reforzar esta idea de que enseñar no es transferir conocimiento, porque desde una posición política progresista un docente debe “Saber que enseñar no es transferir conocimiento, sino crear las posibilidades para su propia producción”<sup>43</sup>

En este sentido, Freire, se ocupa de remarcar cuestiones de la práctica docente relacionadas con la forma de encarar el proceso de enseñanza-aprendizaje que permita crear las posibilidades de producción del mismo, así es necesario ser humilde, y pensar acertadamente, por ello habla de la necesidad de volver a hablar de la Conscientización, la cual es una herramienta que nos permite indagar de manera mas precisa lo que pasa en el mundo. “...la concientización es una exigencia humana, es uno de los caminos para la puesta en práctica de la curiosidad epistemológica”<sup>44</sup>

Porque al ser concientes de nuestro inacabamiento también se nos hace imperioso que sepamos en tanto docentes que nuestro accionar debe ir acompañado de una ética. Por ello, “Es Fundamental que insistamos en ella precisamente, porque inacabados, pero conscientes del inacabamiento, seres de opción de decisión, éticos, podemos negar o traicionar la propia ética. El educador que al enseñar geografía, “castra la curiosidad del educando en nombre de la eficacia de la memorización mecánica de la enseñanza de los contenidos, limita la libertad del educando, su capacidad de aventurarse. No forma, domestica.(...) Es en la inconclusión del ser que se sabe como tal, donde se funda la educación como un proceso permanente.”<sup>45</sup>

Esta opción debe reflejarse asimismo la opción política, y esto se da a partir de una concepción de la Educación, que Freire refleja de la siguiente postulando que la Educación, es una actividad humana eminentemente política para el autor. Humana porque conlleva miedos, frustraciones, deseos propios del ser humano y política porque es una actividad gnoseológica y directiva<sup>46</sup>.

Pero fundamentalmente es política porque educar es una forma de intervención social para transformar el mundo. No es algo neutral la Educación, su politicidad se transparenta en lo que Freire piensa que es “... la educabilidad del ser humano, que se funde en su naturaleza inacabada y de la cual se volvió conciente. Inacabado y conciente de su inacabamiento, histórico, el ser humano se haría necesariamente un ser ético, un ser de opción, de decisión.”<sup>47</sup>

Por esto un educador/docente puede optar mas allá de matices entre enseñar/transmitir conceptos asociados a la pertenencia a la historia de las clases dominantes de nuestro Estado Nacional forjado a imagen y semejanza de aquellas (mas allá de los provocados por la educación pública de nuestro país en tanto mecanismo igualador y de ascenso social) a la vez de hacerles entender la importancia de votar “obligatoriamente” y cumplir con los deberes cívicos.<sup>48</sup>

O bien, entender “que la ciudadanía es una construcción política, que requiere ser enseñada y la misma exige que tengamos claridad política, coherencia y decisión. Es por esto mismo que una educación democrática no se puede realizar al margen de una educación de y para la ciudadanía”<sup>49</sup>

---

42 Freire P. Cartas a quien pretende enseñar. Ed. Siglo XXI Bs.AS. 2002. Pag. 29

43 Freire Paulo, Pedagogía de la Autonomía. Op. Cit. Pag. 47.

44 Idem anterior. Pag. 54.

45 Idem anterior. Pag. 56-57.

46 Idem anterior. Pag. 68.

47 Idem anterior. Pag. 106.

48 Cullen Carlos, Ciudadanía y Educación. La pasión por aprender a convivir correctamente. En “Perfiles ético-políticos de la educación”. Paidós. Bs. As. 2004. pages. 92-93

49 Paulo Freire, Cartas a quien pretende enseñar. Pags. 132-133.

## **A manera de conclusión y propuestas**

Al comienzo de estas reflexiones nos hacíamos determinadas preguntas. Que son motivo de una permanente reflexión de mi práctica.

Vivimos tiempos donde se esta revisando lo actuado durante el neoliberalismo tal como lo plantea Dagnino.

La formación de una ciudadanía democrática debe superar en lo que refiere a lo teórico-conceptual cierto esquematismo secuencial que Marshall legó. Necesitamos teorías de la ciudadanía que contemplen la realidad diversa y desigual de nuestro país a la vez que promuevan herramientas de cambio de la realidad desigual tal como lo plantea Carlos Alberto Torres.

Necesitamos que las políticas educativas sean democratizadas, es necesario generar ámbitos de deliberación y decisión más cercanos a las comunidades. Esos ámbitos debieran ser los Consejos escolares.

Pero también necesitamos que la práctica de la ciudadanía democrática debiera estar presente en todas las escuelas de nuestro país desde la creación de centros de estudiantes en las escuelas públicas y privadas. Es un ejercicio de lo político que posibilitaría valorar la construcción del consenso con el que piensa diferente. Educarnos en el conflictivo proceso de intercambiar opiniones para llegar a acuerdos.

En este sentido la dinámica de los talleres requiere educadores con capacidad de coordinar debates, generar diálogo y canalizar la confrontación.

Asimismo las materias de ciencias sociales y humanas recuperen la importancia de la historia y de lo contextual ante este auge de lo virtual.

Necesitamos en este sentido generar un conocimiento mayor sobre el Estado y cómo la ciudadanía puede participar y/o influir sobre los distintos niveles y poderes del Estado.

Para que el diálogo, la deliberación, el escucharnos sean verbos que en algún momento permitan contribuir a construir una país mas igualitario y democrático.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ANSALDI W.: La democracia en América Latina. Un barco a la deriva. FCE. Bs.As. 2006.
- BECK U.: Que es la Globalización. Falacias del Globalismo. Respuestas a la globalización. Paidós. Bs. As. 2008.
- BECK U.: La Sociedad del Riesgo. Paidós Ediciones. Bs. As. 1998.
- , GIDDENS, A. LASCH: Modernización Reflexiva. Alianza Madrid. 1997
- BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO Diccionario de Ciencia Política. Siglo XXI Editores. Bs. As. 2007.
- BRASLAVSKY C. "La educación secundaria: ¿cambio o inmutabilidad? Análisis de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos." Buenos Aires: Santillana. 2001
- BRITO Andrea: "Acerca de un desencuentro: la mirada de los profesores sobre los alumnos de la escuela secundaria en Argentina." Publicado en Revista iberoamericana de educación. N° 51. 2009.
- CAVAROZZI, MARCELO El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina. Homo Sapiens Ediciones, 1996.
- CORAGGIO J.L. y TORRES M.R. "La Educación según el Banco Mundial" Miño y Davila/CEM. 1997.
- CULLEN CARLOS, "Perfiles ético-políticos de la educación". Paidós. Bs. As. 2004.
- DAGNINO E. Meanings of Citizenship in Latin America. Publicado en [http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/drc\\_general/WP/Wp258.pdf](http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/drc_general/WP/Wp258.pdf) Noviembre de 2005
- DIKER G. Y TERIGI F. La Formación de maestros y profesores: hoja de ruta. Paidós. Bs. As. 2005. caps. I y II.
- FELDFEBER, Myriam (1997). "Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem". En: Revista Espacios n°22.
- FREIRE PAULO, Cartas a quien pretende enseñar. Siglo XXI. Bs. As. 2002.
- , Pedagogía de la Autonomía. Siglo XXI. Bs. As. 1997.

- GIRÓ MIRANDA J.: La escuela del siglo XXI [Recurso electrónico]: la educación en un tiempo de cambio social acelerado: XII conferencia de Sociología de la educación. Ed. Universidad de La Rioja. España. 2007.
- GRACIARENA JORGE El Estado Latinoamericano en Perspectiva. Figuras, crisis y Perspectivas. Pensamiento Iberoamericano. Madrid. 1984.
- GRUNER EDUARDO; "Las formas de la Espada. Miserias de la teoría política de la violencia". 1997
- HILLERT FLORA, "Educación, ciudadanía y Democracia". Bs. As. Tesis Once Grupo Editor. 1999. Pag 50
- IAZZETTA, O.: Democracias en busca de Estado. Homo Sapiens. Rosario. 2007.
- IMÉN P. antes citado LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL COMO NUEVO CABALLO DE TROYA El Estado Evaluador y la Pedagogía de la Respuesta Correcta. Publicado en <http://firgoa.usc.es/drupal/node/40078>. Diciembre de 2006.
- KYMLICKA WILL (1995) "Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías" Barcelona : Paidós Ibérica, 1996
- KYMLICKA W. NORMAN W.: EL Retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. CLAEH N° 75. Montevideo. Uruguay. 1996
- LECHNER N. (1983) Estado y Política en América Latina. Siglo XXI. Medico. 1983.
- MANN MICHAEL. "La Crisis del Estado Nación en América Latina". En Desarrollo Económico. Vol. 44, N° 174. 2004.
- MAYORAL ARQUÉ D.: La Educación en la Modernidad radicalizada: Crónica de un desencuentro por del Departamento de Geografía y Sociología Universidad de Lleida.
- MARSHAL T.H., BOTTOMORE, T.; Ciudadanía y Clase social. Ed. Losada. 2003.
- MORA-NINCI, C, RUIZ G. Sociología Política de la educación en perspectiva internacional y comparada. Las contribuciones de Carlos Alberto Torres. Miño y Dávila. 2008. Bs. As.
- NOSIGLIA, C, TRIPPANO, S.: Estado y Educación en la argentina de los 90. Artículo preparado para el encuentro internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. 2000.
- OLMOS L.: Educación y política en contexto. Veinticinco años de reformas educacionales en Argentina. En revista Iberoamericana de Educación. N. ° 48 (2008), pp. 167-185
- PNUD "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas." Bogotá 2004. [www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)
- PUIG LILIA: "Educación: cuando la espiral de silencio evita ver la continuidad. Publicado en [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org). Julio de 2007.
- QUIROGA HUGO. "Ciudadanía y Estado democrático". En Revista Estudios Sociales N° 14. UNL. Santa Fe. Primer Semestre de 1998.
- ROSANVALLON P.; Historia conceptual de lo Político. FCE. Bs. AS. 2002.
- RUIZ G. La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. Publicado En Revista de Educación, 348. Enero-abril 2009, pp. 283-307. [http://www.revistaeducacion.mec.es/re348/re348\\_12.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re348/re348_12.pdf)
- STRASSER C. Democracia y desigualdad. Sobre la democracia real a fines del siglo XX. Bs.As. CLACSO y ASDI; 1999.
- TAYLOR, CHARLES (1992) El multiculturalismo y la política del Reconocimiento. FCE. Bs.As. 1992.
- TENTI FANFANI, Emilio (comp.) (2003): Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso. Buenos Aires: Fundación OSDE-Altamira-IIPEUNESCO.
- TIRAMONTI, Guillermina (comp.) (2004): La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media. Buenos Aires: Manantial.
- TENTI FANFANI, E. La Escuela y la cuestión social. Ensayos sobre sociología de la educación. Ed. Siglo XXI. Bs.As. 2007.
- TIRAMONTI GUILLERMINA (comp.) La trama de la desigualdad educativa. Ed. Manantial. Bs. As. 2008.
- TORRES CARLOS A. "Democracia Educación y Multiculturalismo." Siglo XXI. México. 2001

# **“Construindo uma identidade positiva para as crianças negras brasileiras no cotidiano escolar”**

*Maria Elena Viana Souza*

mevsouza@yahoo.com.br

Professor - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro/

## **Introdução**

Sou coordenadora de um projeto de pesquisa, na instituição em que trabalho - UNIRIO, intitulado O preconceito racial nas entrelinhas das diferentes práticas educativas escolares. Esse projeto tem como objetivos analisar a prática cotidiana de escolas da Educação Básica do município do Rio de Janeiro, mais precisamente Educação Infantil e primeiro segmento do Ensino Fundamental, através, principalmente, das suas manifestações culturais-pedagógicas relacionadas aos alunos afrodescendentes brasileiros ; analisar os conteúdos de formação e informação que poderiam estar privilegiando certos aspectos étnicos em detrimento de outros; analisar experiências do trabalho educativo que estariam voltadas para a valorização de alunos afrodescendentes brasileiros e, conseqüentemente, a valorização dessa parcela populacional da sociedade brasileira.

Coordeno esse projeto desde 2005 e, desde então, eu e as bolsistas do curso de Pedagogia, estivemos presentes em quatro escolas do primeiro segmento de Ensino Fundamental e três escolas de Educação Infantil. Dentre os vários resultados provenientes das pesquisas já feitas, detenho-me aqui em um deles: ao fazer atividades pedagógicas que valorizam aspectos culturais relacionados à cultura africana e afro-brasileira, colabora-se para a construção de uma identidade positiva para as crianças afrodescendentes brasileiras. Portanto, este trabalho tem como objetivo principal trazer para o debate as relações que podem ser feitas entre o conceito de identidade e alguns elementos constitutivos da construção da identidade da população negra brasileira, no contexto escolar de educação básica. Para tanto, utilizo o pensamento de alguns autores como Cuche (2002), Ferreira (2004), Jurandir Freire Costa (1983), entre outros. Recorro também à lei 10.639/03 que estabeleceu as Diretrizes Curriculares para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

## **O conceito de identidade**

Quando falamos a palavra identidade, geralmente, vem-nos às idéias a carteira de identidade, um documento de identificação que nos registra sob um número, representando algo material, palpável, estático, imparcial e neutro, sendo, na verdade, uma das formas que o Estado tem de controle e organização social. No dicionário, a palavra identidade traz como significado “qualidade de idêntico”, tendo idêntico o significado de “perfeitamente igual”. Por dedução, identidade, então, seria qualidade do perfeitamente igual. Nada mais reducionista pensar identidade dessa forma. Identidade é uma expressão polissêmica que envolve muitos sentidos e significados.

Ferreira (2004) considera identidade como

uma referência em torno da qual o indivíduo se auto-reconhece e se constitui, estando em constante transformação e construída a partir de sua relação com o outro. Não é uma referência que configura exclusivamente uma unidade, mas, simultaneamente, unidade e multiplicidade, e, como sugere Coelho Jr. (1996) , ela seria mais bem compreendida se considerada como uma “identidade em crise”. Portanto, não uma simples representação do indivíduo, mas, qualidade submetida a uma tensão. (p.47)

A constituição da identidade do indivíduo é una e múltipla, simultaneamente, porque trata-se de um processo dinâmico que reflete uma constante transformação em que o eu e o outro mantém uma interação dialética, responsável por organizar cada experiência pessoal que tem como representação de um mundo simbólico, ou seja, essa experiência se dá através de construções sobre o real.

Nesse sentido, as experiências pessoais que resultam de construções sobre um real que acarretam um mundo simbólico não favorável a essas pessoas, evidentemente que a identidade delas será construída com uma grande carga de negatividade. Pode-se dizer que essas experiências são resultados da cultura estabelecida pelo grupo do qual as pessoas fazem parte. Portanto, identidade e cultura são conceitos intimamente relacionados.

## Identidade e cultura

Quando nos referimos à identidade, fatalmente, nos remetemos ao conceito de cultura porque a cultura é o referencial para a construção da identidade. Nesse sentido, pode-se falar de uma identidade cultural que se constituiria em “uma modalidade de categorização da distinção nós/eles, baseada na diferença cultural”. (CUCHE, 2002, p.177)

Existem várias maneiras de se conceber uma identidade cultural. Numa visão “naturalizada”, a identidade cultural remeteria o indivíduo ao grupo original de vinculação, sendo a identidade vista como essência, algo imutável sobre a qual “não há nada a fazer”. É a famosa índole ou “pau que nasce torto morre torto”. É como se a identidade estivesse inscrita no patrimônio genético. Já numa visão culturalista, não tão menos naturalizada, o determinante não é a herança biológica, mas, a herança cultural. A identidade é definida como preexistente ao indivíduo que interioriza os modelos culturais que lhe são impostos: “filho de peixe, peixinho é”. Uma terceira visão seria a que reduz identidade a uma questão de escolha individual e arbitrária.(CUCHE, 2002).

Essas três concepções não permitem entender identidade numa concepção relacional, vista como construção elaborada relacionalmente entre grupos, e numa concepção situacional à medida em que há sempre uma situação - de poder, de ideologia, de valores etc – a configurar essa relação.

Para se pensar a problemática racial brasileira no contexto da educação básica, é necessário perceber identidade tanto em uma concepção relacional como em uma concepção situacional, pois, o preconceito racial contra a população negra brasileira, responsável por construir uma identidade negativa para a população que o sofre, não existe de forma absoluta, ou seja, os brasileiros não nascem predispostos biologicamente e nem culturalmente para sentir o preconceito. Ele é uma construção relacional, construído socialmente, provocando hierarquizações de poder, de valores etc, estando a maioria da população negra em patamares inferiores.

## Identidade colocada em prática

Em 2006, uma bolsista do grupo de pesquisa fez seus estudos de campo em uma escola situada em um determinado município da Baixada Fluminense. Na sala de aula em que foi realizada a pesquisa, podiam ser vistos murais com muitos desenhos, sílabas, palavras, alfabeto, vogais, números, um quadro de giz, jornais e revistas, por tratar-se de uma turma de progressão.

Nessa turma havia uma média de vinte alunos, com idade entre 9 e 13 anos. A maioria era composta de meninas afrodescendentes. Havia também crianças com deficiência auditiva ou estrabismo acentuado. Várias crianças vinham de outras escolas por não apresentar um rendimento satisfatório nas mesmas e outras que apresentavam distorções entre idade e série. Ainda havia

outras que estavam na turma de progressão, em seu segundo ano consecutivo sem alcançar o objetivo, pois, não conseguiam ser alfabetizadas. A professora da turma fazia alguns relatos e entre eles, o relato sobre um menino tido pela escola como menino-problema. Esse menino tinha o fenótipo de um afro-descendente, estava na faixa dos 13 anos e segundo a professora, era um menino com uma história complicada.

Esse daí, coitado! Estou tentando salvar. Mas está difícil. A mãe tem problema de mente, o irmão já teve até preso por roubo, e foi aluno daqui da escola, mais daqui a pouco matam! E este está indo pelo mesmo caminho, não quer nada! Só quer saber de cantar funk!

Funk! Foi a partir daí que a bolsista, sob minha coordenação, passou a fazer um trabalho que nos levou a buscar fundamentos teóricos para o enriquecimento de nossa pesquisa. Esse aluno era repetente e a professora confidenciou à bolsista que naquele ano letivo teria que aprová-lo mesmo que ele não soubesse ler ou escrever.

A bolsista tentou estabelecer contato com o menino perguntando se era verdade que ele não gostava de estudar. E ele lhe respondeu que estava cansado. Então, a bolsista perguntou se ele não gostaria de cantar um funk para ela aprender. Ele a olhou um pouco espantado e desconfiado, abaixou a cabeça na carteira e, junto com outro menino, também considerado problema, começou a cantar, escondendo a face, como se estivesse envergonhado do que estava fazendo. Ambos cantaram e depois ela perguntou se eles não poderiam escrever para ela treinar em casa para aprender melhor a música e fez um desafio: “a não ser que vocês não saibam escrever”.

Os alunos arrancaram uma folha do caderno e juntos escreveram a letra, como aprendizes, demonstrando aspectos de uma escrita pré-alfabética. Tentaram correlacionar a fala com a escrita e discutiram entre si a forma correta dessa escrita e, algumas vezes, perguntavam se “três” era com “T” ou “V”. Neste movimento, os meninos escreveram boa parte da música. Também contaram a história da música, quem cantava e o que queria dizer. Na verdade, os alunos dialogavam com uma realidade muito próxima da deles e o funk tornava-se uma forma de desabafo social e grito de socorro. Dentre tantos funks escolheram um que chamava a atenção para o contexto em que viviam.

Essa situação mostra como a escola ainda desvaloriza os saberes populares e afrodescendentes em função de um conhecimento centrado em uma cultura branca.. Talvez, fosse uma tentativa melhor sucedida alfabetizar a turma através das letras de funk, pois, além de serem úteis nas discussões sobre aspectos sócios, geográficos, históricos, biológicos, os professores poderiam ainda debater temas sobre a ética, pluralidade cultural e violência urbana. Acreditamos que as tentativas dos professores refletem a vontade de acertar, mas não sabem como e nem por onde começar.

Normalmente, muitas manifestações culturais afrodescendentes são consideradas inferiores. Numa visão contrária, entendemos que o rap, o funk e muitas outras formas de expressão dessa cultura devem ser valorizadas e trabalhadas na escola. Mas, essa valorização exigirá da escola uma nova postura curricular que possibilite às crianças um reconhecimento de sua cultura para que ela se valorize nos saberes escolares. Não defendemos que as crianças fiquem limitadas ao seu meio de produção cultural. Ao contrário, defendemos que tenham acesso a todas expressões culturais existentes em nossa sociedade.

Mas, já não é mais novidade dizer que os processos pedagógicos não são neutros e, por isso, devem ser consideradas as relações que se estabelecem nesse espaço porque como diz Certeau (1994) espaço é um lugar praticado (p. 202). No espaço escolar, os embates entre os diferentes sujeitos que o compõem são frequentes. Vivenciando o dia a dia escolar, percebe-se o quanto as diferenças culturais entre alunos e professores influenciam nas relações estabelecidas em tal



espaço. Ora são as diferenças provocadas pela diferentes faixas etárias, ora são aquelas provocadas pelo tipo de religião exercida, ora são os valores internalizados que cada sujeito expressa.

Isso quer dizer que as contradições culturais, econômicas e sociais atingem os sujeitos sociais em suas vidas, em seus objetivos, em seus cotidianos. Mas, a escola, em nome de uma educação universal para todos, esquece de tais contradições. Por esta razão, encontram-se em jogo, suas identidades individuais e coletivas.

Conforme nos diz Cuche (2002), a identidade é sempre uma negociação entre uma “auto-identidade” – definida por si mesma e uma “hetero-identidade” - definida pelos outros. A situação relacional é que vai legitimar, de forma positiva ou negativa, a auto-identidade. Ou seja, numa relação de força entre os grupos, a auto-identidade fica em desvantagem quando a hetero-identidade estigmatiza o grupo dominado. Essa estigmatização dos grupos minoritários leva tais grupos a um reconhecimento para si de uma identidade negativa. Desenvolve-se entre eles um fenômeno de desprezo por si mesmo que está ligado à interiorização de uma imagem construída pelos outros (hetero-identidade).

Essa explicação de Cuche (2002) nos permite melhor entender o sentimento de desvantagem de muitos alunos negros e mestiços afrodescendentes. A escola reforça a idéia já tão propagada pela mídia e outros meios de que a cultura a ser valorizada é aquela entendida pelo grupo dominante como a melhor. Evidentemente que tal cultura não é a que valoriza a população negra e mestiça afro-descendente. Não é de se estranhar, portanto, que haja preconceito do negro contra o próprio negro. Quem quer se identificar com algo que é considerado inferior?

Quando na escola um aluno chama o outro – o aluno negro - de macaco, tição, que tem um cabelo ruim, vai se construindo e se reforçando uma auto-identidade negativa, pois, o que se interioriza é uma hetero-identidade considerada superior. Evidentemente que o portador dessa auto-identidade negativa, dependendo dos mecanismos desenvolvidos até então para lidar com maior ou menor segurança com tal desvalorização, procurará negar essa identidade. Um aluno da Educação Infantil, ou do Ensino Fundamental, não teve ainda a oportunidade de ter acesso a certos conhecimentos que poderiam os levar a um melhor entendimento dessa questão. É a partir daí fica muito propício ao aluno negro desenvolver um sentimento de rejeição contra si mesmo, provocando-lhe inseguranças que vão trazer prejuízos para o seu rendimento escolar.

Apesar do funk ser muito tocado em rádios e TV, periodicamente, ele é também alvo de notícias envolvendo violência, participação de bandidos e confrontos policiais, criando, assim, uma atmosfera negativa da sociedade, conseqüentemente, entre os professores, sobre ele. Mas, o funk está presente na vida cotidiana da maioria dos alunos pobres e a situação da grande maioria dos alunos das escolas públicas brasileiras é de pobreza e, principalmente, os afrodescendentes brasileiros são os que mais se inserem em tal situação. Isso não quer dizer que todos têm a mesma identidade. Existem especificidades que precisariam ser abordadas e trabalhadas para serem respeitadas. Porém, essas especificidades são, na maioria das vezes, “esquecidas” em prol de uma sociedade “harmônica”, homogênea, onde as individualidades são igualadas por um modelo comum de cultura, em nome de uma pretensa ordem social.

A escola, portanto, de forma geral, não considera a diversidade de pessoas e, portanto, de culturas. Assim, o real não é apresentado como heterogeneidade, como processo que faz variar o que existe; o real é apresentado como se fosse estável (ITURRA,1997). Homogeneiza-se as diferentes culturas e a riqueza de relações que podem ser estabelecidas entre e com elas. Tantas cumplicidades que escapam em nome dessa dominação cultural que sufoca e limita, pois, a escola constitui-se num “terreno cultural” onde “ocorrem embates, transgressões, contestações, ambigüamente superpondo reprodução e resistência”. (LOPES, 1997, p.64)

O preconceito do negro contra o próprio negro

O preconceito do negro contra o próprio negro é um dos aspectos que mais se sobressai em nossa pesquisa, percebido nas reações das crianças afrodescendentes quando, por exemplo, são solicitadas a fazer um desenho para se retratarem e esses desenhos revelam alguém loiro de olhos azuis, ou quando rejeitam os colegas da mesma cor ou raça.

Jurandir Freire Costa (1983) muito nos esclarece sobre a construção da identidade negativa do negro. Todo indivíduo ao formar sua identidade adquire um perfil que será delineado a partir de algumas regras estruturantes que serão criadas através de “relações físico-emocionais surgidas dentro da família e através do estoque de significados que a cultura põe à disposição dos sujeitos”. (COSTA, 1983, p. 3).

Essas regras vão acompanhar os desenvolvimentos biológico e emocional da criança e vão permitir seu acesso à cultura, onde ela tomará conhecimento do que pode e o que não pode fazer. Na verdade, as regras estruturantes são propostas pelos pais e pela sociedade e vão servir de mediação entre o sujeito e a cultura, formando um ideal de ego.

O ideal de ego é, pois, um produto formado por representações e afetos que acontecem entre a criança e o adulto, entre o sujeito e a cultura. Ele deve ter a função de fazer surgir no sujeito uma identidade que lhe seja favorável e compatível com a imagem que o sujeito faz de si mesmo e que deverá estar numa relação harmônica com o resto do mundo. No entanto, o modelo de ideal de ego que é oferecido ao negro é um modelo baseado nas regras estruturantes que vão formar a identidade do branco, ou seja, o ideal de ego do negro é estruturado sobre os valores que vão formar o ideal de ego do branco, pois, “o modelo de identificação normativo-estruturante com o qual ele se defronta é o de um fetiche: o fetiche do branco, da brancura”(COSTA, 1983, p. 4)

Mesmo os negros sabendo que os brancos europeus foram responsáveis por diversas formas de opressão, escravidão, guerras contra o seu povo e que por causa disso já condenaram milhares de criaturas de sua raça à miséria física e moral, nem por isso deixam de almejar a brancura porque ela se tornou símbolo de evolução, civilização e progresso. A ideologia racial branca fez da brancura algo transcendente e universal. E por tudo o que o negro sofre e sente, ele passa a desejar uma realidade contrária a que ele vive e isso significa repudiar a sua própria cor, a sua pessoa, a sua existência.

Tudo aquilo que lembra sofrimento precisa ser apagado e se o corpo for visto como objeto de sofrimento e não como fonte e local de prazer, ele acabará sendo repudiado. A amargura, o desespero e revolta pelas diferenças em relação ao branco acabam se transformando em ódio pelo próprio corpo. E então, o negro adota para si os valores do branco e esquece sua própria história.

Pode-se dizer que o preconceito racial interfere na busca do negro pela sua identidade, levando-o a viver, constantemente, com pensamentos de desprazer. Passa a acreditar que assumindo certos comportamentos, que julga ser exclusivos do branco, será aceito pela sociedade. Não percebe que formas de comportamento não são características de tipos de raça. E, para evitar mais sofrimentos, ele termina por se privar de confrontos com pensamentos racistas. Aceita como verdadeira aquela realidade que lhe é imposta, desistindo, de antemão, de encontrar saídas e soluções para os seus problemas. No livro “Tornar-se Negro” há um depoimento que explicita bem esse sentimento: Contavam que (quando era pequena) falava muito sozinha, tinha amigos invisíveis, falava muito na frente do espelho, era uma sensação de me sentir, de me reconhecer, de identidade minha. Falava comigo mesma, me achava muito feia, me identificava como uma menina negra, diferente; não tinha nenhuma menina como eu. Todas as meninas tinham o cabelo liso, o nariz fino. Minha mãe mandava eu botar pregador de roupa no nariz para ficar menos chato. Depois eu fui sentindo que aquele negócio de olhar no espelho era uma coisa ruim. Um dia eu percebi com medo de mim no espelho! Tive uma crise de pavor. Foi terrível. Fiquei um tempo grande assim; não podia me olhar no espelho com medo de reviver aquela situação. (COSTA, 1983, p.15)

Tal depoimento revela um perfil psicológico ferido e magoado que vai interferir na construção da identidade desse sujeito. Acredito ser importante refletir sobre de que forma uma pessoa negra intervirá no processo social se ao se deparar com sua própria imagem perceber apenas a aparência branca do seu meio. Acredito também que afirmar como justificativa para o preconceito, o preconceito do negro contra o próprio negro é desconhecer ainda certas sutilidades – nem sempre tão sutis - que perpassam pela nossa sociedade em relação à criação de uma identidade negra.

Algumas propostas das diretrizes curriculares estabelecidas pela lei 10639/03

A lei 10.639/ 2003 estabelece Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana. Essa lei altera a lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, nos seus artigos 26, 26A e 79B. Trata de uma política curricular apoiada em diversas áreas do conhecimento, buscando combater o racismo e a discriminação contra a população negra brasileira. Nesse sentido, propõe a divulgação e produção de conhecimentos, a formação de atitudes, posturas e valores que eduquem cidadãos orgulhosos de seu pertencimento étnico-racial, descendentes dos diferentes grupos étnicos que compõem a sociedade brasileira, para interagirem na construção de uma nação democrática, em que todos, igualmente, tenham seus direitos garantidos e sua identidade valorizada. (BRASIL, 2005, p.10)

Quando se trata de diretrizes curriculares, não podemos deixar de perceber que trata-se também de orientações e princípios, ou seja, diretrizes não são apenas conteúdos e objetivos que orientam atividades pedagógicas. No caso específico dessas diretrizes, elas trazem princípios que orientam não somente para procedimentos pedagógicos que permitem a aplicabilidade da lei como também procuram chamar a atenção para a necessidade de mudanças nas maneiras de pensar e agir dos indivíduos.

O direito dos negros de se reconhecerem na cultura nacional e poderem manifestar seus pensamentos com autonomia é uma das metas do parecer e está diretamente relacionada com a ideia de construção de uma nação democrática. Não se pode acreditar na existência de uma verdadeira nação democrática enquanto houver segmentos populacionais aliados do contexto sócio-político e econômico.

Uma outra meta diz respeito ao direito dos negros e de todos cidadãos brasileiros em cursarem todos os níveis de ensino, em instituições bem equipadas, com professores qualificados para lidar com diversas situações decorrentes do racismo entre os diferentes grupos. Essa qualificação passa pela formação para trabalhar com os mais variados saberes que vão permitir o entendimento e a sensibilidade indispensáveis para trabalhar a questão. Acreditamos que tais conhecimentos colaborarão para a valorização da identidade desse segmento populacional.

As diretrizes apontam três princípios para orientar, de forma geral, as ações dos sistemas de ensino e dos professores: 1. consciência política e histórica da diversidade; 2. fortalecimento de identidades e de direitos e 3. ações educativas de combate ao racismo e discriminações. Esses princípios trazem orientações para posturas a serem adotadas pela escola. São sugeridas vinte posturas e destacaremos algumas delas para fazermos alguns comentários .

Um trabalho mais reflexivo sobre o preconceito e a discriminação contempla os princípios da “consciência política e histórica da diversidade” e do “fortalecimento de identidades e de direitos”, pois, entre outras coisas, devem orientar para:

- à igualdade básica de pessoa humana como sujeito de direito.

Não se pode pensar em igualdade apenas em termos formais, ou seja, levando-se em consideração a igualdade prescrita em lei. É preciso pensar em uma igualdade substantiva que leve em conta as desigualdades provocadas historicamente. Pessoas que vivem em condições econômicas que acarretam oportunidades desiguais na vida não podem ser tratadas igualmente. A

igualdade substantiva considera as diferenças sexuais, de gênero, étnicas e raciais, entre outras, na criação de condições igualitárias para uma vida com mais dignidade para esses grupos .

– à desconstrução, por meio de questionamentos e análises críticas, objetivando eliminar conceitos, idéias, comportamentos veiculados pela ideologia do branqueamento, pelo mito da democracia racial[...]

A concepção de que vivemos numa verdadeira democracia racial é antiga e baseia-se principalmente em dois fatos: na miscigenação que no Brasil aconteceu em grande escala e na comparação que se fazia e se faz até hoje – em menor intensidade - com a segregação racial e conflitos raciais nos Estados Unidos .

Essa concepção não surgiu por acaso e a sociedade brasileira ainda traz em seus pensamentos uma ideologia racial que foi construída a partir de teorias racistas que estavam em pleno apogeu na Europa, no final do século XIX. Os europeus, reforçados intelectualmente com o prestígio das ciências naturais, acreditavam ter atingido a superioridade econômica e política devido à hereditariedade e ao meio físico favoráveis. Implicitamente, raças mais escuras ou climas tropicais seriam incapazes de produzir civilizações mais evoluídas .

Esse mito ainda é reforçado na escola porque a minimização da questão racial no Brasil leva os professores a não questionarem certas situações de conflito existentes em nossa sociedade, provocando nos alunos o sentimento de que o sucesso escolar deve-se exclusivamente ao esforço individual. Como os alunos não brancos são os que mais engrossam as fileiras dos “mais atrasados”, estes acabam por interiorizar o fracasso, legitimando, assim, a idéia de que essa parcela da população não consegue melhorar sua situação de vida porque não se esforça.

- o esclarecimento a respeito de equívocos quanto a uma identidade humana universal.

Esses equívocos estão relacionados à idéia de que raça é uma só, a humana. Não cabe polemizar a questão racial brasileira, partindo do argumento de que raças não existem porque concordamos com esse argumento, porém, não podemos reduzir nosso entendimento a esse discurso ingênuo. Seria muito tranquilo não adotar o termo raça como forma de neutralizar o racismo, no entanto, a questão é muito mais complexa porque conforme Gomes (2005), “é no contexto da cultura que nós aprendemos a enxergar as raças.”(p.49). Portanto, “raças são, na realidade, construções sociais, políticas e culturais produzidas nas relações sociais e de poder ao longo do processo histórico. Não significam, de forma alguma, um dado da natureza. (idem).

Nesse sentido, não existe uma identidade humana universal. Mesmo com o processo de globalização em que a homogeneização cultural tenta se fazer presente, as identidades nacionais e locais se reforçam em atos de resistência a esse processo. (HALL, 2006)

- o desencadeamento do processo de afirmação de identidades, de historicidade negada ou distorcida.

A afirmação de identidades de sujeitos que tiveram sua historicidade negada ou distorcida passa pela desconstrução de algumas concepções enraizadas em nossa sociedade como o mito da democracia racial, o ‘medo’ de se tocar no assunto para não provocar o preconceito racial – como se ele não existisse, o racismo seria somente um problema econômico e não cultural e que a causa para a existência do preconceito racial estaria somente na escravidão. Se o professor tivesse conhecimento suficiente, pelo menos, sobre essas concepções e da ideologia que elas acarretam, perceberia a complexidade do tema, contribuindo para o desencadeamento do processo de afirmação de identidades da população negra e mestiça afro-descendente brasileira.

## Considerações finais

As situações vivenciadas por toda minha profissional, reforçadas pelo que foi vivido nas escolas pesquisadas, nos revelam o quanto é importante proporcionar no curso de formação de professores, debates sobre a problemática racial da população negra para que seja possível refletir sobre a situação desvantajosa em que se encontra essa população em relação à população branca, revelando que mais do que o preconceito há uma discriminação, um preconceito nada velado contra esse segmento populacional.

Um professor quando revela desconhecer o quanto sua postura de não visualização do preconceito racial em sala de aula reforça tal preconceito está corroborando para uma ideologia que ainda está muito presente em nossa sociedade. E nesse caso, concordamos com Gramsci ao definir ideologia como concepção de mundo que se manifesta em todos os setores da vida (econômico, artístico, jurídico, ...), tanto individual quanto coletivamente. Dessa forma, ideologia está relacionada à capacidade de inspirar atitudes concretas e provocar a ação. Ora, se é fato que muitos professores, mesmo sem ter consciência disso, vêem seus alunos afrodescendentes brasileiros de forma inferiorizada, obviamente, que não vão perceber a existência do preconceito racial e se não o percebem, nada vão fazer para minimizá-lo, considerando, muitas vezes, que atitudes preconceituosas não passam de “intruínguas”.

As possibilidades de construção de uma auto-identidade positiva da população negra e mestiça afro-descendente no contexto escolar e as de conquistar, de fato, a democracia racial na educação básica, passam por alguns desafios:

É preciso acreditar que existem o preconceito e a discriminação racial no cotidiano escolar e identificá-los .

Necessitamos buscar formas de trabalhá-los tanto de forma contínua quanto pontualmente.

Necessita-se, urgentemente, buscar conhecimentos sobre a problemática racial brasileira.

Precisamos trabalhar em prol de uma identidade positiva para as crianças negras.

É preciso despertar nos professores, alunos e responsáveis o entendimento sobre a situação das crianças negras no cotidiano escolar.

Algumas singelas sugestões podem ser dadas:

Ler e pesquisar sobre o assunto.

Dar visibilidade à população negra através de histórias com personagens negros, dos murais, etc .

Trabalhar com vivências em que as crianças negras e brancas possam se tocar

Ler e analisar as diretrizes estabelecidas pela lei 10.639 e implementá-las.

Evidentemente que os itens discutidos nesse trabalho, os desafios e as sugestões apontadas não se esgotam aqui. Apenas destacamos alguns pontos que podem nos ajudar a pensar sobre as possibilidades de se construir uma identidade positiva para as crianças negras brasileiras no cotidiano escolar.

## Referências

BARBIER, René. A pesquisa –ação. Brasília: Líber Livro Editora, 2004.

BRASIL. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Lei 10.639/2003. Brasília, DF, junho/2005.

CERTEAU, Michel de; GIARD, Luce. Uma Ciência Prática do Singular. In.: CERTEAU, Michel de; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. A Invenção do Cotidiano. 2. Morar, cozinhar. 3. Ed. Petrópolis, Rio

de Janeiro: Vozes, 1996.

COSTA, Jurandir Freire. Prefácio. In: SOUZA, Neusa Santos. Tornar-se Negro. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Graal. Coleção Tendências. Vol.4. 1983.

CUCHE, Denys. A noção de cultura nas Ciências Sociais. 2.ed. Bauru: EDUSC, 2002.

FERREIRA, Ricardo Franklin. Afro-descendente. Identidade em construção. 1ª reimp. São Paulo:EDUC; Rio de Janeiro: Pallas, 2004.

GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão.In: BRASIL. Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal no 10.639/03. Brasília, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 39-62

HALL, Stuart. Identidades Culturais na Pós - Modernidade. 11.ed. Tradução: Tomaz Tadeu da Silva e Guaracira Lopes Lauro. Rio de Janeiro, DP&A Editora, 2006.

ITURRA, Raul. O Imaginário das Crianças. Os silêncios da cultura oral. Lisboa, Portugal: Fim De Século, 1997.

LOPES, Alice R.C. Pluralismo Cultural e Políticas de Currículo Nacional. Caxambu, 20a Reunião ANPEd, set./1997, mimeo.

SKIDMORE, Thomas E. Preto no Branco. Raça e nacionalidade no pensamento brasileiro. Trad. de Raul de Sá Barbosa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976

*Hernán Humberto Vargas López*  
hernan.vargas@ucaldas.edu.com  
Docente – Universidad de Caldas  
*Carlos Valerio Echavarría Grajales*  
Docente – Universidad de Caldas

## **1. Contexto Teórico e Investigativo de la ciudadanía**

Según las fuentes revisadas, es posible analizar la noción de ciudadanía desde tres lugares de reflexión, sin: desde sus fundamentos, desde su significación semántica y desde los retos que plantea al nuevo orden social. Estas se complementaran con otras posturas teóricas que de manera aislada enfatizan en la cohesión de una comunidad política, la deliberación y la construcción de la democracia, el lugar de las virtudes públicas, el ejercicio del juicio político y las implicaciones de la multiculturalidad en las sociedades democráticas

### **1. Noción de ciudadanía y perspectivas ético-morales y políticas**

Abordada desde una perspectiva normativa liberal rawlsiana, la ciudadanía se basa en una idea de justicia, la cual tiene como propósito central la estabilidad social y la creación de escenarios públicos necesarios para que los ciudadanos debatan sus ideas particulares del bien. Los ciudadanos de una sociedad basada en la justicia son comprendidos como sujetos con capacidad suficiente y plena para participar en la construcción de la cooperación social; como ciudadanos libres que se conciben a sí mismos y a los otros con la facultad moral de poseer una concepción del bien; y como sujetos que, sin importar que idea del bien tienen, poseen igual dignidad y, por tanto, los mismos derechos y deberes básicos que instituye la sociedad para todos sus ciudadanos.

A esta, algunos críticos la asumen como una posición incompleta, dado que circunscribe la ciudadanía a un estatus jurídico, la resuelve en una práctica individual de exigibilidad de derechos y desconoce, según los críticos, el marco socio-cultural y de identidad desde el cual se significan las cosmovisiones más profundas del bien. Esta perspectiva crítica de la ciudadanía fundada en una idea de la justicia, da entrada a una ciudadanía sustentada en el Reconocimiento, que como categoría filosófica, según Fraser y Honneth (2006), resulta muy atrayente para conceptualizar los debates actuales de la identidad y la diferencia y para develar las bases normativas de las reivindicaciones políticas, en cuya pretensión deberían estar contenidas las respuestas a las preguntas ¿quiénes son los sujetos relevantes de la justicia? y ¿quiénes son los actores sociales entre los que debe darse la paridad de participación?

El reconocimiento sobre la base del potencial humano universal y de una noción de dignidad humana pretende ser una idea regulativa diferenciada que incluye tanto el reconocimiento de derechos como la apreciación cultural de la diversidad, lo cual implica reorganizar la sociedad desde una perspectiva de la redistribución y el reconocimiento. Alcanzar dichas pretensiones requiere, según Fraser y Honneth (2006), de una forma de organizar y evaluar las alternativas que no sólo remedie las injusticias, sino también que trascienda la división entre distribución y reconocimiento, razón por la cual plantea dos tipos de estrategias, una de afirmación y otra de transformación.

La noción de ciudadanía desde ese marco normativo se configura como una práctica de organización, movilización, reivindicaciones políticas y exigencia de las transformaciones de las políticas de redistribución, así como de los marcos interpretativos, comunicativos e interactivos que marcan la exclusión y marginalización de las minorías. Por ello se acude al foro público como un espacio central para debatir las exigencias de los grupos sociales minoritarios.

### **2. Noción de ciudadanía y perspectiva semántica**

Una segunda manera de comprensión de la ciudadanía es la propuesta por Zapata-Barrero (2001), quien, desde una perspectiva semántica, afirma que la ciudadanía como identidad pública se ha utilizado para estructurar la sociedad desde la creación de la lealtad necesaria que la estabiliza y como principal fuente de legitimación del poder político. De igual manera precisa que la historia de la noción de ciudadanía es la de una identidad cuya expresión ha sido políticamente facultada por las autoridades de cada época, razón por la cual sitúa su análisis en tres tradiciones que, a su juicio han marcado la noción semántica de ciudadanía: la tradición griega (que enfatiza la noción de participación en asuntos políticos), la tradición romano-cristiana (que desarrolla su carácter reivindicativo y de desconfianza de la autoridad) y la tradición hebraica (que pondera su actitud leal y la aceptación del auto-sacrificio para un bien comunitario). Finalmente afirma que la ciudadanía considerada como un enfoque permite conocer cómo en cada período histórico estaba estructurada la sociedad y cuáles eran sus estrategias de legitimación de la autoridad.

### **3. Noción de ciudadanía y retos de las democracias actuales**

Desde el lugar de los retos, se observa que el carácter cada vez más complejo y plural de las democracias actuales que van imprimiendo la emergencia de diversos grupos y movimientos socio-culturales, así como la globalización política y tecnológica, según Requejo (2001), le plantean a los Estados una serie de cuestionamientos de orden ético, moral y político que los obligan a replantearse sus formas de regulación y comprensión de la ciudadanía, específicamente en los aspectos relacionados con las diferencias culturales.

Complementario a lo expresado, Kymlycka (1996), cuatro años antes, ya había expresado que debido a que las minorías culturales son vulnerables a injusticias significativas a manos de la mayoría, era necesario complementar los principios tradicionales de los derechos humanos con una teoría de los derechos de las minorías y de esta manera se estaría dando una resolución equitativa a este tipo de dificultades multiétnicas; de igual manera, afirmó que en un Estado constituido bajo criterios multiculturales, una teoría de la justicia omniabarcadora debería incluir no sólo derechos universales, asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo, sino también determinados derechos diferenciados de grupo que propicien un “estatus especial” para las culturas minoritarias. Dichas apreciaciones, según el autor, implicarían dos reivindicaciones que protegen la estabilidad de comunidades nacionales o étnicas, pero que al mismo tiempo responden a diferentes fuentes de inestabilidad: la primera tiene por objetivo proteger al grupo del impacto desestabilizador del disenso interno, por ejemplo cuando un miembro no quiere seguir las prácticas o las costumbres tradicionales; la segunda orienta su objetivo a proteger al grupo del impacto de las decisiones externas, específicamente aquellas que toma la sociedad mayor en el campo de la política y la economía. Para lograr dichos propósitos, según Kymlicka, se deberían promover derechos especiales de representación, los cuales tendrían como propósito evitar que los grupos minoritarios fuesen olvidados en las decisiones que afectan el país en general; derechos de autogobierno cuyo esencia sería conferir poderes a unidades políticas más pequeñas, de forma tal que una minoría nacional no pudiese ser desestimada o sobreestimada por la mayoría en decisiones que son de particular importancia para su cultura; y finalmente, derechos poliétnicos encaminados a proteger prácticas religiosas y culturas específicas que no estuviesen adecuadamente apoyados o estuviesen en condiciones de desventaja.

Estas tres manifestaciones ciudadanas, a nuestro juicio, son complementadas por otras posturas teóricas que, si bien podrían ubicarse en los lugares ya reflexionados, consideramos que hacen unos énfasis muy particulares que vale la pena resaltar de manera independiente. Se trata de los planteamientos de Mouffe (1999) sobre una ciudadanía como una práctica de cohesión y adherencia a comunidades políticas, diferenciada de una que se hace por adhesión a un marco normativo; de Cortina (1997) sobre ciudadanía cosmopolita, a la cual se llega a través de la deliberación, se fundamenta en un proyecto ético Kantiano de dignidad y de libertad humana y



constituye la base de una sociedad plural, igualitaria y multicultural; de Elster, Gambeta, Fearon Mackie & Otros (2001) sobre las posibles relaciones entre ciudadanía, democracia, participación y deliberación; de Bárcena (1997) sobre una ciudadanía práctica manifiesta en el juicio político, es decir en la capacidad que tienen los ciudadanos para decidir cómo actuar en la esfera pública; y de Thiebaut (1998) sobre el impacto de la conciencia de la particularidad y de las diferencias culturales, étnicas y de género en el proyecto de modernidad que está fundado en una idea de libertad y solidaridad y en la vindicación de la ciudadanía que reclama ampliación del marco de derechos.

#### **1.4 Contexto investigativo de la noción de ciudadanía**

En el campo de la investigación en el área social, los diferentes énfasis que ha tenido la noción de ciudadanía, de acuerdo con los documentos revisados, parece responder a cuatro categorías. La primera ubica la ciudadanía en el marco de la educación, la cultura y la democracia. El segundo grupo de estudios explora las relaciones entre contexto socio-cultural y político, las percepciones políticas y las acciones ciudadanas. El tercer grupo de investigaciones profundiza sobre el multiculturalismo, la construcción de identidades juveniles y sus nexos con prácticas políticas. Finalmente, el cuarto grupo de investigaciones responde a las concepciones de juventud y sus vínculos con la ciudadanía, la democracia y las políticas públicas.

#### **2. Método**

El estudio tiene una finalidad comprensiva, y el tipo de estudio por el que se optó fue una etnografía; en tanto permitió una relación directa con el grupo de jóvenes y sus contextos socio-culturales y políticos de producción de los sentidos de ciudadanía.

#### **Sujetos del estudio**

Se consultó a 29 jóvenes estudiantes del colegio Eugenio Pacelli de la ciudad de Manizales. La selección intencional, teniendo en cuenta que como criterio del macroproyecto se realizaría con grupos focales no mayores a 30 estudiantes.

#### **Técnicas e instrumentos**

Se utilizó el taller pedagógico, el cual permitió combinar diversos tipos de actividades que iban desde la consulta abierta sobre lo que significaba la ciudadanía, hasta la discusión, análisis y ejemplificación de situaciones en la que se observaba prácticas ciudadanas. Se utilizaron la entrevista semiestructurada y a profundidad. En total se realizaron 4 talleres; uno de ellos se utilizó para la devolución y profundización de la información.

#### **Procedimiento**

La investigación se desarrolló en tres fases:

##### **Fase uno: identificación de los jóvenes participantes en el estudio.**

Se seleccionó el Colegio Eugenio Pacelli; posteriormente se hizo una invitación a los estudiantes del grado décimo y se realizó un proceso de motivación y compromiso con la investigación.

##### **Fase dos: recolección de la información.**

Se hizo en tres momentos. uno, se hizo una entrevista semiestructurada y otra a profundidad para explorar sentidos y significados de la ciudadanía; seguidamente, se solicitó a los jóvenes que profundizaran sobre los sentidos de la ciudadanía con ejemplos y situaciones de la vida cotidiana

que estuvieran relacionados con sus prácticas ciudadanas; se incentivó la discusión para realizar la relación entre ciudad y ciudadanía; finalmente, se hizo devolución de la información y se aprovechó para seguir profundizando sobre ejemplos de prácticas ciudadanas en diversos escenarios de la ciudad.

### **Fase tres: análisis de información.**

Se tuvieron en cuenta algunos planteamientos de Van Dijk (2000) sobre el análisis del discurso. Contempló tres momentos: un análisis global para identificar macro estructuras de sentido y coherencia discursiva; un análisis local para establecer relaciones entre proposiciones, ver contrastes y referentes; y un análisis categorial para establecer relaciones entre campos de sentido.

### **Resultados**

Las y los jóvenes significan y comprenden la ciudadanía, según lo expresado, desde cuatro referentes: el lugar del sujeto en la sociedad y la cultura, el sentido del derecho y la ley en la organización y la convivencia, percepciones del actuar moral y político de los líderes y de los políticos y las percepciones y consumos de ciudad que hacen los ciudadanos.

#### **1. Lugar del sujeto en la sociedad y la cultura**

Se describen cuatro tipos de responsabilidades que los ciudadanos tienen con la sociedad: generación de transformaciones individuales y sociales, cuidado y protección de los bienes públicos, reconocimiento y mantenimiento del orden normativo y mantenimiento de las buenas relaciones.

#### **Responsabilidad y capacidad de transformación social**

El sentido de la ciudadanía referencia a un sujeto con responsabilidades y con suficientes capacidades para reconocer su entorno y orientar sus acciones a la transformación individual y social: “se tiene en cuenta la importancia de los aportes individuales y de los otros en la construcción y logro de ideales”, “otro deber es que nos alejemos de la droga, todos los jóvenes...porque yo digo que la juventud se está perdiendo con la droga.” Obsérvese la importancia que dan las y los jóvenes a las propuestas de orden individual y colectivo que contribuyen al logro de ideales y de constitución de una mejor vida; así como al énfasis de caer en la cuenta de ser responsables con la propia vida y de alejarse de aquellas condiciones que irían en su contra. Ser responsable con la propia vida y con el proyecto de vida de las personas que amamos, además, implica la intervención y la protección por parte de los padres, así como el auto-cuidado por parte del sujeto mismo: “yo le dije a mi mamá que como así que se le va a descarrilar así de feo y no inclusive venían a buscarlo a la casa y todo unos peladitos todos armados y todo y mi mamá lo tiene en la casa resguardado”,

#### **Cuidado y protección de los bienes públicos**

Un segundo nivel de responsabilidad que proponen las y los jóvenes, está relacionado con el cuidado y la protección de los bienes públicos: “pues deber de cuidar las pertenencias de todos, el barrio, no dañarlo, por ejemplo las paredes del colegio no rayarlas ni tumbarlas porque es algo que se necesita, yo digo que eso es algo muy fundamental para todos.” Llama la atención que ubican este tipo de responsabilidades en el campo de lo “fundamental para todos.” Una evidencia como ésta entraña en su significación un sentido de responsabilidad solidaria que se encamina a la preservación de lo común y de lo que beneficia a todos.

#### **Reconocimiento de leyes y normas**

Sus planteamientos se basan en que es un deber ciudadano que pretende reconocer la importancia de la norma para la convivencia, la preservación del bien público y el mantenimiento de buenas relaciones: “el deber de portar bien el uniforme, otro es respetar mucho a los profesores, mucho respeto de los demás compañeros”.

### **Mantenimiento de buenas relaciones:**

Plantean que el deber y la responsabilidad son condiciones necesarias para el mantenimiento de buenas relaciones, razón por la cual las interacciones deberán estar orientadas desde el respeto, la sinceridad, la escucha, el buen trato y la confianza: “respetarnos porque es algo fundamental en nuestras vidas”, “ser respetuosos, sinceros, responsables”, “escuchar al que habla”, “menos maltratos...”, “pues porque esa persona uno no le tiene tanta confianza porque uno no la conoce mucho, de toda la vida”.

Al llegar a este punto, es posible deducir que le apuestan a un ciudadano solidario, emprendedor y con capacidad para relacionarse con las y los otros desde una perspectiva del respeto, el cuidado y la protección. Se trata de un sujeto que tiene una perspectiva de lo público, los derechos y la manera como debería estar estructurada la sociedad para garantizar condiciones de bienestar a sus ciudadanos.

Así mismo, exponen una sociedad que está afectada por una serie de expresiones, simbologías y ejemplos de violencia, maltrato y guerra que marcan un contexto de pobreza, vulneración de derechos e inseguridad. A nivel programático insinúan que el Estado deberá prestar atención a la situación de violencia e inseguridad y proponer estrategias de intervención que contribuyan a su mejoramiento.

## **2. Sentido del derecho y la ley en la organización y la convivencia**

Relaciones entre el derecho y la libre expresión, el derecho y la creación de condiciones de calidad de vida, el derecho y la participación, el derecho y el deber expresado en el cumplimiento de las normas, las funciones de quienes representan intereses colectivos y la redistribución equitativa.

### **Derecho - Libre expresión**

Los testimonios reportan una relación entre el derecho y la libre expresión, en cuyo objetivo está el sentido de la libertad, la libre opción y la medición de consecuencias en la toma de decisiones: “derecho pensar por sí mismos, que se puedan defender, que puedan salir adelante ellos solos”, “cuando uno está hablando y expresa libremente lo que uno piensa, para mí eso es participación”.

En esta relación hay un nivel de conciencia sobre los diversos límites que es necesario tener en cuenta, en virtud de no caer en acciones irresponsables y abusar de las libertades y los límites normativos que proponen los adultos: “es como si tenemos derecho a estar libres pero en una forma moderada hasta cierto punto.”, “si pero, pues, si pero moderado yo casi siempre voy con mi mamá pues a las fiestas de familia, no me gusta salir así... no casi soy más bien como casero.” Además de relacionarse el derecho a la libre expresión, también se hace con el respeto, la recreación y el ocio: “derecho a ser libre, derecho a poder jugar en... pues ahí que tener un parque, derecho a poder montar cicla”.

### **Derecho – Creación de condiciones de calidad de vida**

Adicionalmente, relacionan el derecho con aspectos básicos de la vida humana, en términos de generación de condiciones para la sobrevivencia –la vivienda, el alimento, el trabajo–: “A la

vivienda, al estudio, a la comida y mis deberes respetarlos y sacar buenas notas”, “no pues, yo pienso que no, que no hay mucho trabajo. Porque para nosotros, menores, menores de edad no lo hay y casi siempre tiene que haber un bachiller y ser alguien, pues, bien parado y tener buen trabajo; además, los trabajos son muy poquitos, la mayoría son para niños y, lo peor, no tienen ni un sólo compromiso con ellos... si les pasa algo en un trabajo de esos quien va a responder, nadie”.

### **Derecho - Participación:**

También vinculan el derecho con la participación expresada, fundamentalmente en la organización, la votación y la resistencia: “si, en Barranquilla nos tuvieron presos en el colegio el día del maestro, entonces nos salimos y bloqueamos las calles y tiramos piedra, después llego el antimotines y nos correataron y ya”, “Pues, siempre lo elegimos todos en el colegio por voto personal, todos elegimos por un voto, ¿como es que se llama? Por un voto... parecido como cuando uno elige un candidato al gobierno, el voto secreto y todo, lo mismo.” Las perspectivas de participación que aluden las y los jóvenes van desde hacer parte de un baile, pasando por la cooperación hasta generar resistencias y exigir en grupo el derecho a ser tenidos en cuenta: “por ejemplo cuando hay algunos problemas y la gente se reúne y aportan ideas para que se pueda solucionar el problema”, “ es participar en actividades que se hacen en un barrio, en escuelas”, “pues a veces en presentaciones de baile, presentaciones de teatro, se hacen concursos de microfútbol, de baloncesto”. Una virtud de la participación, además de congrega a las personas para que resuelvan sus problemas, de ayudar para que el barrio o la comunidad esté mejor, o de generar resistencias para ser reconocidos como jóvenes es el de abrir espacios para conversar, concertar y ser escuchados: “que se escuchan los demás y se toman en cuenta todas las opiniones de cada persona.” Si bien la participación es una práctica amparada en el derecho, la limitan a una decisión que determinados adultos toman cuando ellos consideran que estos grupos poblacionales han hecho méritos para dejarlos tomar parte en las decisiones trascendentales de la vida escolar: “los derechos de los jóvenes, es dejarse inmiscuir, es que lo dejen expresar a uno, tal vez como que lo dejan muy aparte a uno y no más como que los mayores de edad o si a los adultos”, “puede ser pues, muy duro porque hay gente que lucha, otros como mérito es que la gente lo está viendo a uno como lucha esforzándose. Entonces ya como que le ven a uno las ganas y lo dejan participar a uno en todo”.

### **Derechos- Deberes**

Reconocen que si bien hay derechos, el colegio y la familia enfatizan más en los deberes, asumidos fundamentalmente más por obediencia que por convicción y responsabilidad con la convivencia o el sentido normativo: “cumplir con las tareas y las responsabilidades que me asignan”, “deber a traer las tareas, a respetar al colegio, a mantenerlo limpio”, “el deber de portar bien el uniforme, otro es respetar mucho a los profesores.” Nótese que los deberes están relacionados más con el cumplimiento de normas y mandatos propios de la interacción maestros - alumnos que al compromiso con los principios fundamentales del derecho: la dignidad humana, la justicia, la reciprocidad y la equidad.

Otra relación es la establecida entre el derecho y las funciones de quienes representan intereses públicos: “el personero pone la cara por uno y expresa las necesidades del colegio, igual ella debe estar segura y en capacidad de representar al colegio. Las principales responsabilidades que las y los jóvenes asignan a quienes representan sus intereses son las de poner la cara por ellos, manifestar sus necesidades, defenderlos de los atropellos de los maestros y ayudar a que las cosas en el colegio sean mejores.

Finalmente, las y los jóvenes consideran que una perspectiva del derecho se relaciona con una interacción equitativa, en la que quienes tienen el poder distribuyen de manera equitativa las oportunidades y sin importar a quien contratan, le pagan lo justo y lo que realmente se merece: “pues

allá pagan cincuenta mil quincenales y... más lo que uno se haga de propinas”, “pues lo justo pues, porque eso hay veces que le tocan a uno muchos aguaceros y le toca a uno ir... por lo menos, y siquiera por ahí ochenta mil”, “no, no creo que no, para adolescentes y adultos debe ser igual pero no pagarles menos”.

Se puede inferir que para las y los jóvenes no hay claridad en los posibles mecanismos existentes para exigir sus derechos, pues al preguntarles a dónde acudir cuando tienen una dificultad, la mayoría de expresiones coinciden en afirmar que a la policía, la familia, la escuela y pocas veces a la personería u otras instancias públicas.

### **3. Percepciones del actuar moral y político de los líderes y de los políticos**

Refiere las exigencias morales y políticas que deberá hacerse a quienes representen intereses públicos, así como lo que se espera de los políticos y de las sociedades democráticas.

#### **Responsabilidades de quienes representan intereses colectivos**

Al respecto plantean que quienes representen intereses públicos de los ciudadanos en cualquier instancia institucional deberán privilegiar acciones y decisiones que favorezcan equitativamente a toda la población. Es responsabilidad de los sistemas políticos mantener las condiciones de seguridad y convivencia de las poblaciones: “pues la cambiarían fueran los sistemas políticos ese es el que tiene que cambiar nuestro país.” Llevar a cabo una exigencia como estas, requiere, según las y los jóvenes dar cumplimiento a las promesas que hacen los políticos en sus campañas: “porque ellos vienen cuando están haciendo la política de ellos para subir a un cargo mayor y vienen y dicen que esta cosa y que tal cosa, que van a luchar por el barrio y cuando llegan allá, cual barrio, cual casa, solo se acuerdan de ellos y se olvidan de lo que prometieron”. Esta también es una exigencia para los representantes de grupos en los gobiernos escolares: “a pues los personeros, los personeros son siempre como los presidentes, la gente los escoge o compran unas cuantas, los cómo es que se llaman de grupo, los del salón, no hacen nada solamente asisten a las reuniones que les ponen y ya. A y que todos hablan y hablan y nunca hacen nada.”

#### **Quiénes son y qué se espera de los políticos:**

Las y los jóvenes perciben a los políticos y representantes de intereses colectivos como sujetos corruptos y que han perdido la perspectiva de los intereses públicos: “esa gente quiere todo para ellos y nada para los demás”. Así mismo, simbolizan los perfiles de los políticos que tiene nuestro país, específicamente, en aquellos aspectos por los que se son mencionados cotidianamente no solo por la comunidad sino también a través de algunos medios de comunicación: el incumplimiento de promesas, la corrupción y el haber perdido la perspectiva del bien público.

La credibilidad y confianza que tienen las y los jóvenes en los políticos, representantes e instituciones públicas parece ser muy baja, pues expresiones tales como: “para mí ellos suben allá es a robar”, “ella ganó pero con propuestas que no son como las que les gusta a todos”, están mostrando que la confianza y lo que esperan de los políticos, sus representantes e instituciones públicas sea diferente: un sentido de respeto por los bienes públicos, unas propuestas públicas que realmente benefician a toda la comunidad y una efectividad en lo que dicen preservar: la seguridad.

#### **Lo que se espera de una sociedad democrática**

Otro aspecto de las exigencias morales y políticas es mantener espacios de participación en el que la voz de los implicados, concretamente las y los jóvenes sean escuchados y tenidos en cuenta: “por ejemplo yo pienso que lo que dicen los jóvenes un presidente no le va parar mas bolas a un joven que un adulto o alguien que tiene más, que tiene poder igual que él. No”, “los derechos

de los jóvenes es escucharlos...tener en cuenta sus aportes y permitir que construyan sus ideales.”

Es posible deducir que las y los jóvenes fundamentan el accionar político en la superación de la desconfianza, el mantenimiento de la seguridad y la paz y en la creación de espacios para que ellas y ellos sean tenidos en cuenta en la toma de decisiones en igualdad de condiciones como son tenidos en cuenta los adultos.

### **A manera de conclusión**

La noción de ciudadanía referenciada desde el lugar que ocupa el sujeto en la sociedad describe a un ciudadano que se reconoce así mismo como un sujeto que tiene posibilidades de construir vida buena, es merecedor de felicidad y está obligado a autocuidarse y a permitir que otros agentes significativos lo cuiden y lo reconozcan; así mismo, dan cuenta de un ciudadano que está en permanente relación con otros ciudadanos. Estas ideas complementan los planteamientos de Fraser y Honneth sobre la dignidad humana y el reconocimiento del potencial humano universal como una condición necesaria desde el cual repensar la organización social y política y orientar la interacción humana.

La noción de ciudadanía configurada desde un sentido político del bien común, de los bienes públicos y de los sentidos de bienestar que favorece a la totalidad de la población, así como de un sentido de la norma y la ley cuya pretensión sea mantener el orden, preservar el bien público y promover interacciones de sana convivencia, es comparable con la idea de Vega & García sobre la integración de los ciudadanos al mundo de lo público y a la constitución de sociedades democráticas. También se relaciona con el planteamiento de Cortina sobre ciudadanía cosmopolita a la que se llega a través de la deliberación; se fundamenta en un proyecto ético Kantiano de dignidad y de libertad humana y constituye la base de una sociedad plural, igualitaria y multicultural.

La noción de ciudadanía significada desde una perspectiva del derecho implicaría no sólo reconocer nociones de libertad, dignidad, justicia social y posibilidades de recreación y ocio, sino también identificar procedimientos para participar en la construcción de marcos normativos y modos de cohesión y vinculación solidaria a los sentidos de las normas; así mismo, requeriría de interacciones democráticas basadas en la equidad, la dignidad y el respeto, el uso de los mecanismos de participación –tales como el voto, la organización, la reclamación de derechos– y el fortalecimiento de la confianza en las instituciones públicas. Esta perspectiva de la ciudadanía concuerda con Rawls cuando afirma que los ciudadanos de una sociedad basada en la justicia son comprendidos como sujetos con capacidad suficiente para participar en la construcción de la cooperación social.

La noción de ciudadanía inferida desde el enjuiciamiento de situaciones políticas que a criterio de las y los jóvenes merecen ser replanteadas, tales como la coherencia entre el proyecto político y las acciones políticas de quienes nos representan, las funciones de las instituciones públicas en concordancia con las exigencias de los ciudadanos y el compromiso que deben asumir los políticos y el sistema político con la superación de la violencia, la corrupción y la inseguridad, se articula a la idea de Barcena (1997) sobre una ciudadanía práctica manifiesta en el juicio político.

### **Fuentes Bibliográficas**

Abad, M. (2002). Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil. Última década.16, 119-155.

Agudo, Delgado & Martínez, (2003). La libertad y su incidencia en la Educación. Revista española de pedagogía. 226, 461-488.

- Bárcena, F. (1997). El oficio de la ciudadanía: Introducción a la educación política. Barcelona: Paidós 1997
- Bartolomé, P., & M. Cabrera, R., F. (2003). Sociedad multicultural y ciudadanía: Hacia una sociedad y ciudadanía interculturales. Revista de educación, Número extraordinario, 33-56.
- Cortina, A. (1997). Ciudadanos del mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía. España: Alianza editorial.
- Corral, D., & Núñez, P. (2005). De inseguridades, miedos y temores. Una aproximación a la noción de justicia e injusticia en jóvenes de barrios populares del gran Buenos Aires. Polis. 4 (011).
- Conde, S (2004). La educación ciudadana centrada en el desarrollo de competencias cívicas y éticas. Revista internacional Magisterio. Educación y Pedagogía. 9, 28-31.
- Díaz, A. (2005). Representaciones sociales juveniles sobre la democracia. Reflexión política. 7 (013), 180-191.
- Elster, J. (comp.). (1998/2001). La democracia deliberativa. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Fearon, J. En Elster, J. (comp.). (1998/2001). La democracia deliberativa. Barcelona: Editorial Gedisa. La deliberación como discusión. 65- 94
- Flores, P., & Gómez, N. (2005). Ciudadanía Juvenil: sin espacios. Investigación y Desarrollo. 13(001), 78-107.
- Fraser, N. & Honneth, A. (2006). ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico. Madrid: Ediciones Morata.
- Gambeta, .En Elster, J. (comp.). (1998/2001). La democracia deliberativa. Barcelona: Editorial Gedisa. "¡Claro!": Ensayo sobre el machismo discursivo. 35- 63
- Garrido, O. (2002). Del multiculturalismo a la ciudadanía global, reflexiones a partir del caso de la Araucanía (Chile). Investigación y desarrollo. 10 (002), 170-187.
- Giroux, H. (1993/2003). La escuela y la lucha por la ciudadanía. México: Siglo XXI editores.
- Gómez, J., H. (2003). La formación de sujetos sociales en la escuela. En: Revista Colombiana de educación. 45, 186-196.
- Guendel, L. (2002) Políticas públicas y derechos humanos. Revista de ciencias sociales (III) 097, 105-125.
- Gutiérrez, S., F. (2001). Construcción de identidades para una ciudadanía Ética en estudiantes de Educación básica. Revista Educare. 5 (2), 79-95.
- Hoyos, M. (2003). Ciudadanía y participación: más fantasmas para la juventud. Última década. 019, 1-11.
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (1994). Etnografía. Métodos de investigación. Barcelona: Paidós

Jaramillo, F.,R. & Cepeda, E., A. (2004). Estándares de competencia ciudadana. Acuerdos mínimos para desarrollar habilidades para la paz. Revista internacional Magisterio. Educación y Pedagogía.9, 32 – 35.

Kymlimcka, W. (1996). Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. España: Paidós Estado y Sociedad.

Litichever, L., & Núñez P. (2005). Acerca de lo justo, lo legal y lo legítimo. Cultura política en la escuela media. Última década. 023, 103-130.

Mackie, G. En Elster, J. (comp.). (1998/2001). La democracia deliberativa. Barcelona: Editorial Gedisa. Todos los hombres son mentirosos: ¿carece de sentido la democracia?. 95-127.

Monsiváis, A. (2002). Ciudadanía y Juventud: Elementos para una articulación conceptual. Perfiles latinoamericanos. 020, 157-176.

Morán, M., & Benedicto, J. (2003) Visiones de la ciudadanía entre los jóvenes españoles. Revista de estudios de Juventud. Edición especial 25 aniversario, 109-127.

Mouffe, Ch. (1999). El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona: Paidós.

Pariat, M. (2000). Educación, ciudadanía y desarrollo. Investigación y desarrollo.011, 86-105

Palencia, M. (2005). La formación ciudadana de los jóvenes a través de redes sociales: Discusión sobre el capital social. Espacio abierto. 14 (001), 97-117.

Rawls, J. (2001/2002). La justicia como equidad. España: Paidós.

Requejo, F. (2001). Ciudadanía y pluralismo de identidades nacionales. En: Revista Anthropos. Huellas del conocimiento. 191, 48- 57.

Restrepo, G. (2004). De la cultura ciudadana a la cultura democrática. Revista Internacional Magisterio. Educación y pedagogía. 9, 24-27.

Thiebaut, C. (1998). Vindicación del ciudadano: Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja. Barcelona: Paidós.

Valdivieso, P. (2001). Literatura, enfoques metodológicos y ejemplos didácticos para la ética, política y educación ciudadana. En: Revista Estudios Sociales. 5 (2), 109-155.

Van Dijk, T. (2000). El discurso como interacción social. España: Gedisa.

Vega, M., & García L. (2005). Imaginaros de ciudadanía en niños y niñas: ¿súbditos o empoderados?. Investigación y desarrollo. 13 (002), 296-317.

Zapata-Barrero, R. (2001). Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social. Barcelona: Anthropos



***Profundizando la  
democracia en la educación  
superior***

## **“Democracia nas universidades: eleições 2008 para reitor na UEPB”**

*Kylnara Silva Dantas*

*kylনারadantas@hotmail.com*

*Joyce Amâncio de Aquino Alves*

*joyce.amacio@hotmail.com*

*Laísa Espíndola Ronconi*

*laisaronconi@hotmail.com*

Universidade Estadual da Paraíba

João Pessoa – Paraíba/Brasil

### **1 – Introdução**

A Universidade é um espaço de diversidades e pluralidades, e a partir de revoluções sociais ocorridas no século XX, desencadearam lutas sociais e políticas, e a idéia de universidade e democracia se tornou indissociáveis. Nosso trabalho consiste em compreender como os processos democráticos foram adentrando o espaço acadêmico e tornando-se essencial para o sistema de escolha dentro deste. Realizamos um apanhado histórico sobre o funcionamento das universidades e a forma como eram escolhidos os ocupantes do cargo de reitor nas universidades. Com este, buscamos também conhecer os organismos democráticos que atuam dentro destas instituições, abordando o processo eleitoral para reitor e sua devida importância.

Em nosso estudo de caso, retrataremos a eleição ocorrida no ano de 2008 para o cargo de reitor da Universidade Estadual da Paraíba, que no nosso ponto de vista merece um maior destaque por inovar e privilegiar a democracia na qual se insere este processo. Tendo este tema como foco de nossas reflexões, analisaremos estas eleições ditas democráticas ocorridas no ano de 2008, a fim de observar as características eleitorais da referida instituição.

### **2. História Da Educação Brasileira – Do Período Colonial Ao Governo Lula**

No período colonial, existiam no Brasil apenas os cursos superiores de filosofia e teologia, oferecidos pelos jesuítas, pois Portugal impedia o desenvolvimento do ensino superior nas suas colônias, temendo que os estudos pudessem contribuir com os movimentos de independência.

Com a vinda da Família Real Portuguesa para o Rio de Janeiro, a partir de 1808, o ensino superior passou a existir em instituições formais, inicialmente oferecendo cursos de engenharia (academia militar), medicina (cátedras de cirurgia e anatomia) e belas artes, gratuitos e financiados com o “Quinto da Coroa”, imposto cobrado sobre os produtos exportados do Reino e das colônias. No Brasil Império, a expansão do ensino superior ocorreu de maneira muito lenta, através do surgimento de cursos isolados em várias áreas, já que o modelo econômico agro exportador não necessitava de profissionais com formação superior.

Com a proclamação da República, as discussões sobre a educação, especificamente sobre as universidades, surgem com mais força. Os deputados constituintes queriam criar essas instituições em Minas Gerais, Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro, mas esbarraram-se, desde então, com problemas de ordem financeira, devido à maior parte da receita ser destinada ao pagamento de dívidas.

Durante a industrialização e urbanização, surge pela primeira vez no Brasil uma ação planejada visando à organização nacional da educação. Com a Era Vargas, em que pese às dificuldades, segundo Aranha (1996, p. 201): “Os decretos de Francisco Campos imprimem uma nova orientação, voltada para maior autonomia didática e administrativa, interesse pela pesquisa, difusão da cultura, visando ainda ao benefício da comunidade”. Assim, cria-se o Ministério da Educação e Saúde

(1930), o Conselho Federal de Educação, o ensino secundário e o comercial. Também se organiza e criam-se universidades, destinando-se da arrecadação dos impostos percentual para financiar a educação.

Em 1931 com a promulgação do decreto nº. 19.851 que cria o Estatuto das Universidades Brasileiras, pois algumas já existiam como a Universidade do Rio de Janeiro que foi a primeira ser criada. A Universidade de São Paulo, criada em 25 de janeiro de 1934, apesar de ser uma universidade estadual, foi a primeira a se adequar ao referido decreto federal.

Em Cunha (2000, pp. 164-165) identificamos que em 1935 foi criada por Anísio Teixeira a Universidade do Distrito Federal, a qual teve vida curta, sendo dissolvida durante o Estado Novo, em 1939, e incorporada pela Universidade do Brasil, antiga Universidade do Rio de Janeiro. Ainda segundo Cunha (idem), em 1940, surgem as Faculdades Católicas no Rio de Janeiro, as mesmas se configuram como as primeiras universidades privadas do país, só reconhecidas pelo Estado em 1946, já que o decreto 5.616 praticamente veta a criação desta modalidade de universidade, pois exige para a sua criação uma lei estadual e a nomeação do reitor dar-se-á pelo Estado.

Neste mesmo período, podemos destacar a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE) e de seu estatuto, com conteúdo que nada coincidia com as propostas do então presidente Getúlio Vargas. Defendia-se a universidade aberta para todos; diminuição da taxas de exame e matrícula; exercício da liberdade de pensamento, cátedra, imprensa e tribuna; independência das universidades frente ao Estado, com eleições para seus dirigentes pelos discentes e docentes, representados pelo conselho universitário que deveria ser paritário; a livre associação dos estudantes dentro da universidade; a participação discente na elaboração dos currículos; além da necessidade de criação de monitorias e estágios. Devido às condições políticas da época, tal proposta não pode ser implementada, contudo serviu como base para uma crítica mais profunda na década de 60, bem como para organização dos estudantes contra o regime (Estado Novo), o qual mantinha relações diplomáticas com os países do Eixo (nazi-fascista).

Com a volta de Getúlio Vargas ao poder (1950-1954), foram adotadas medidas para a equivalência dos cursos profissionais e secundário, para que fosse possível a progressão no sistema educacional. Posteriormente tais medidas foram ampliadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961. Elas foram adotadas devido ao aumento do número de trabalhadores, embora os que eram devidamente qualificados, ainda fossem poucos. Ocorreu a expansão do ensino médio e, conseqüentemente, o aumento da demanda pelo ensino superior que foi respondida pelo governo federal. Que segundo Cunha (2000, p.171) ocorreu de três maneiras: a) A criação de novas faculdades onde não as havia ou onde só existiam instituições privadas; b) A gratuidade de fato dos cursos das instituições federais de ensino superior, mesmo a legislação prevendo a cobrança de taxas; c) A “federalização” das faculdades estaduais e privadas, reunindo-as, posteriormente, em universidades custeadas e controladas pelo MEC.

Em resumo, o “populismo” com a “federalização” foi responsável pela ampliação do ensino superior gratuito e pela criação das universidades federais que hoje existem no país. Inclusive no segmento militar, com a criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) em 1947, que significou uma inovação acadêmica, seguindo os padrões dos EUA. O modelo do ITA influenciou na modernização do ensino superior no Brasil, principalmente na criação da Universidade de Brasília, criada com o intuito de atender a necessidade de formar para burocracia governamental de especialistas bem qualificados, além de servir como modelo, criando um paradigma moderno para o ensino superior tal qual o ITA, mas só que mais amplo, abrangendo mais áreas do conhecimento que pudessem influenciar nos rumos das universidades do país. Devido à necessidade de modernização das universidades e o estímulo à formação do docente-pesquisador (principalmente na USP desde a sua criação) foram criadas neste período: a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e as agências governamentais: CNPq e Capes.

Desde a redemocratização do país em 1946 é retomada a luta dos “pioneiros da educação nova”. Em 1948 é apresentado pelo ministro Clemente Mariani um anteprojeto da LDB à Câmara dos Deputados que segundo Hilsdorf (2002, p.110) era de orientação liberal e descentralizadora. Por ter sofrido grande oposição, liderada por Gustavo Capanema, que defendia o controle da educação pela União, o projeto foi “engavetado” e só retomado em meados da década seguinte com a apresentação de substitutivos por Carlos Lacerda, sob orientação privatista. O processo de aprovação desta LDB foi longo e conflituoso, só sendo aprovada (Lei nº. 4.024) junto com o substitutivo Lacerda, em 20 de Dezembro de 1961. Todo este conflito desencadeou uma verdadeira “Campanha em Defesa da Escola Pública”, encampada principalmente pela UNE e os movimentos populares de base.

Com o Golpe militar de 1964, todas estas iniciativas foram desativadas. E a bandeira da Reforma Universitária, defendida pelo Movimento Estudantil foi incorporada pelo Estado, mas de maneira desvirtuada. A tendência do controle privado do ensino público, que já podíamos observar com a aprovação da LDB de 1961, principalmente no substitutivo Lacerda de caráter liberal, vetando o monopólio do ensino pelo Estado e defendendo a iniciativa privada, são ampliadas pelo regime militar e sustentada até os dias atuais.

Durante a ditadura militar a educação sofreu duas grandes reformas, em 1968 e 1971, precedidas, porém pelos acordos MEC-Usaid (Ministério da Educação e Cultura e United States Agency for International Development) onde o Brasil receberia apoio técnico e financeiro para implementar as reformas. Sendo que estas visavam atrelar o sistema educacional brasileiro ao modelo econômico dependente de interesse norte-americano, onde para tal são geradas mudanças na LDB. Com o golpe, outro grande impacto para educação em decorrência do Golpe, foi a reestruturação da representação estudantil, com a “extinção” da UNE, evitando a organização dos estudantes nacionalmente, “permitindo” a atuação dos Diretórios Acadêmicos (DA`s) e dos Diretórios Centrais dos Estudantes (DCE`s), mas só no âmbito dos curso e das universidades, respectivamente, sem exercerem ação política, tidas como subversivas. Ainda para manter sobre controle a juventude brasileira, são instituídas, segundo Aranha (1996, p.211), disciplinas de caráter ideológico e manipulador, no caso do ensino superior a disciplina EPB (Estudos de Problemas Brasileiros).

A Lei nº. 5.540/68 – “Lei da Reforma Universitária”– foi baseada nos estudos do Relatório Atcon (Rudolph Atcon, teórico norte-americano) e no Relatório Meira Matos (coronel da escola superior de Guerra) e aprovada de cima para baixo. A reforma acaba com a cátedra, unifica o vestibular passando a ser classificatório, aglutina as faculdades em universidade, visando uma maior produtividade com a concentração de recursos, cria o sistema de créditos, permitindo a matrícula por disciplina, além de, segundo Aranha (1996, p. 214), a nomeação dos reitores e diretores de unidade (esta agora dividida em departamentos) dispensa a necessidade de ser do corpo docente da universidade, podendo ser qualquer pessoa de prestígio da vida pública ou empresarial. Desencadeou-se segundo Cunha (2000, p. 182) na estruturação das universidades brasileiras em quatro modelos básicos: a) a agregação dos departamentos em alguns poucos centros; b) a reunião dos departamentos em número maior de institutos, faculdades ou escolas; c) a ligação dos departamentos diretamente à administração superior, sem instâncias intermediárias; e d) a superposição dos centros às faculdades, aos institutos e às escolas.

As mudanças no ensino superior brasileiro foram muitas e rápidas nos anos 60, até a localização geográfica das instituições foram alteradas, as faculdades públicas situadas nos pontos centrais das cidades foram transferidas para os campi no subúrbio, pois eram considerados adequados para atenuar e apaziguar a militância política dos estudantes. Enquanto que as faculdades particulares faziam exatamente o inverso. Durante a década de 60, persiste a seletividade, em decorrência da dualidade do ensino, onde a elite bem preparada ocupa as vagas nas melhores universidades, restando às faculdades privadas de baixo nível para os mais pobres. A partir desta década houve um

processo de privatização sem precedentes do ensino no país, caracterizando a educação enquanto um grande negócio, desresponsabilizando o Estado de seu dever, destinando verba pública para a iniciativa privada. Tal posicionamento tem continuidade nas décadas seguintes. Foram abertas tantas universidades particulares nos anos 80 e 90, bem como, praticada a isenção fiscal para empresário da educação, inclusive o “Projeto Universidade para Todos” (ProUNI) aprovado em 13 de setembro do corrente ano, por Medida Provisória, pelo atual presidente Lula, segue a mesma lógica.

No Brasil na década de noventa a reforma educacional através da Lei de Diretrizes e Base (LDB) para educação nacional e do Plano Nacional de Educação (PNE), apresentou-se numa perspectiva de dar forma às políticas neoliberais, caracterizadas principalmente pela privatização, entendendo esta, como a entrada desenfreada de recursos não-públicos para manter as atividades próprias da universidade. As políticas adotadas na década de 90, principalmente pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Ensino Superior sofreu o impacto do sucateamento das universidades públicas pelos cortes de verbas, a não abertura de concursos públicos para professores e funcionários técnico-administrativos, pela continuidade da expansão do ensino superior privado e das matrículas delas decorrentes, pela destinação de verba pública para as faculdades particulares, pela multiplicação das fundações privadas nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e por ausência de uma política efetiva de assistência estudantil.

Na perspectiva de implementar tais ajustes e reformas, o então Ministro da Educação do Governo de FHC, Paulo Renato de Souza, pronunciou-se no ano de 1996, sobre os três pilares de sua política para reforma Universitária, que trazem em si as recomendações do Banco Mundial, sendo eles: 1) Avaliação Institucional e Exame Nacional de Cursos (Provão); 2) Autonomia Universitária; e 3) Melhoria do Ensino, através do Programa de Gratificação e estímulo à Docência/ GED). Pilares estes que apontam para a consolidação do projeto neoliberal que tem a sua maior expressão nas propostas apresentadas para “autonomia universitária”, que em resumo consolidam a intenção de privatização da universidade pública brasileira, descomprometendo o Estado com o seu financiamento.

Contudo, podemos observar que a reforma universitária gestada e implementada na década de 90 no Brasil e prossegue no início do século XXI, encontra-se articulada a outras reformas (Estado, Previdência, Trabalhista e Sindical) para ajustes estruturais e seguem as diretrizes dos organismos multilaterais, sendo elas: 1) proliferação das instituições privadas de ensino e as vagas delas decorrentes; 2) ofertas do ensino superior, regida basicamente pela demanda do mercado; 3) diminuição do financiamento estatal para as universidades públicas, 4) incremento das receitas das universidades, através da contribuição dos estudantes e vendas de serviços, 5) desenvolvimento das assistências técnicas (consultorias), como nova função acadêmica, vinculando assim a universidade a setores produtivos, em busca de captar recursos privados; 6) utilização dos concursos, exemplos vestibulares, como nova forma de acesso a recursos públicos e 7) não abertura de concurso público, flexibilizando as formas de contratação (contrato temporário e CLT), acabando, assim, com o funcionalismo público (RJU).

É preciso lembrar ainda que a reforma universitária nos moldes propostos pelos organismos internacionais e pelo Governo Federal, ainda não foi implementada na sua totalidade, devido à ação dos movimentos sociais organizados de estudantes, professores e técnicos. Com o governo Lula, algumas ações ferem a Autonomia Universitária, desrespeitando o artigo 207 de Constituição Federal. Sendo elas: a) Legalização das fundações privadas nas universidades, através da sua regulamentação (Decreto Nº 5.205/2004; b) Estímulo à ampliação das parcerias e convênios com as instituições privadas; c) As Parcerias Público Privado que permitem a destinação de verbas públicas para a iniciativa privada e desta para o setor público; d) O Projeto de Lei de Inovação Tecnológica, que repassa a responsabilidade de produção de conhecimento para o setor privado; e) O Programa Universidade para Todos – ProUni (MP Nº 213), que regulamenta a “compra” das

vagas ociosas nas universidades particulares, destinando desta forma verba pública para salvar os empresários deste setor; f) O Projeto de Emenda Constitucional (PEC 217) da Deputada Selma Schons (PT-PR) que prevê a cobrança de impostos a ex-alunos de universidades públicas; e g) O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES (Lei Nº 10.861, de 14 de Abril de 2004), que pouco difere do antigo “Provão”, mantendo a utilização de critérios burocráticos e meritocrático e o ranqueamento dos curso.

Portanto, a Reforma Universitária do Governo Lula já está sendo implementada a revelia das discussões com a sociedade, de maneira antidemocrática, contrariando os anseios de boa parte dos Movimentos Sociais organizados. O anteprojeto final que ora se apresenta nada mais é que a cartada final para consolidação do ideário neoliberal na educação superior do Brasil.

Compreendemos que são necessárias mudanças no modelo universitário hoje apresentado, porém não podemos esquecer que este modelo é resultado da reforma universitária da década de sessenta e principalmente em decorrência do modelo sócio-político-econômico adotado pelo Brasil nas últimas décadas. A reforma universitária hora proposta pelo governo Lula, tenta contemplar as reivindicações dos estudantes, professores e técnicos estando a serviço da manutenção do status quo.

### **3. Eleições Institucionais – Eleição para Reitor**

Dentro das instituições superiores de ensino, há ainda, a possibilidade de os discentes, docentes e servidores participarem democraticamente – entendendo democracia como a possibilidade de participação de todos – da escolha do representante figurativo da instituição: o Reitor.

Essa eleição, acontece uma vez a cada 4 anos, e os mecanismos variam em cada instituição. Na maior parte das universidades brasileiras, são eleições diretas e não paritárias, ou seja, alunos, professores e servidores não têm equidade de voto (apenas 20 instituições de ensino superior federal aderiram à paridade de votos, são elas: UFT, UFAL, UFBA (40:30:30), UFPB, UFPI, UFS, UFG, UFMT, UFES, UFF, UFJF, UFLA, UFOP, UFRJ, UFRRJ, UFSCar, UFSJ, UFU, UFV, UNIFEI, UNIRIO, UFSC e UFSM). O voto dos docentes tem peso de 70%, enquanto os dos alunos e servidores apenas 15% cada.

Esta diferença entre os votantes tem sido motivo de discussões e debates, e até ocupações às reitorias de diversas instituições brasileiras: “A reitoria da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), em Campo Grande, foi ocupada por cerca de 150 alunos. Com as caras pintadas e muito barulho, eles exigem o voto paritário, que garante igualdade no peso entre professores, acadêmicos e técnicos administrativos nas eleições para reitor.”<sup>4</sup>

“A ocupação ao prédio da reitoria da Universidade de Brasília (UnB) completou, nesta segunda-feira (7), cinco dias. Estudantes e representantes da instituição não chegaram a um acordo que possibilitasse a desocupação do local, invadido por cerca de cem alunos no começo da tarde de quinta-feira (3). Para sair do local, os manifestantes exigem a saída o reitor, Timothy Mulholland. (...)”

Os manifestantes exigem não apenas a saída do reitor Timothy Mulholland. Eles pedem a criação de eleições paritárias imediatas para a reitoria (em que votos de alunos e professores tenham o mesmo peso)(...)”<sup>5</sup>

“Depois da renúncia do reitor, Ulysses Fagundes Neto, por denúncias de mau uso do cartão corporativo, cerca de 70 estudantes agora protestam por eleições diretas e paritárias. Menos de quatro meses depois da ocupação da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) que culminou na renúncia do reitor Ulysses Fagundes Neto, por denúncias de mau uso do cartão corporativo em

abril deste ano, estudantes voltam a protestar, desta vez, pela convocação de eleições diretas e paritárias, elaboração de uma plataforma de Assistência Estudantil, além de discutir o papel das Fundações de Apoio nas instituições federais de ensino superior.

Acampados em frente ao prédio do Conselho Universitário, no campus São Paulo (Vila Clementino) desde a última segunda-feira (25), cerca de 70 estudantes organizados pelo DCE da instituição, se reúnem esta quinta-feira em assembléia, para discutir a organização da comissão eleitoral (estudantes, professores e técnicos-administrativos) que será encaminhada para aprovação do Conselho Universitário.”<sup>6</sup>

Contudo, existe uma parcela da população universitária que não concorda com o sistema de paridade, e acha que o sistema atualmente aplicado é justo, alegando que os estudantes são “transitórios”, e os servidores estão demasiadamente ligados aos trabalhos técnico-burocráticos que não tem discernimento suficiente para ter igualdade de voto com os docentes.

“O nosso modelo eleitoral acadêmico foi constituído no calor do ambiente pós-ditadura militar. Havia uma ânsia por eleições diretas, após duas décadas de jejum eleitoral. Os brasileiros queriam eleger diretamente todos os políticos, principalmente o presidente da república, e as eleições diretas passaram a ser mistificadas como a essência da democracia. Trata-se de um equívoco, se isso fosse verdade as democracias sul-americanas seriam melhores que as européias e norte-americanas que elegem seus mandatários de forma indireta. No início da redemocratização brasileira as discussões sobre as eleições acadêmicas estavam polarizadas entre o voto universal e o voto proporcional paritário, com certa tendência para o primeiro, um verdadeiro atentado à estrutura das instituições acadêmicas de prestígio em todo o mundo. Com o passar dos anos, a eleição paritária acabou prevalecendo com a justificativa de promover um melhor equilíbrio entre as três categorias da universidade (docentes, funcionários técnico-administrativos e discentes), ao atribuir influência igual para cada categoria. Entretanto, após quase duas décadas sob a vigência da eleição paritária, verificamos que os nossos problemas continuam. Além disso, a eleição paritária proporciona um falso equilíbrio entre as três categorias da universidade (alunos, professores e funcionários) e introduz uma componente populista e demagógica nefasta à academia, tornando as eleições acadêmicas semelhantes às eleições de políticos, inclusive com gastos de propaganda eleitoral incompatíveis com o ambiente acadêmico.

A Universidade é uma instituição acadêmica das ciências, das letras e das artes, onde quase a totalidade de suas atividades fins fica a cargo dos docentes que além de ministrar aulas, fazer pesquisa e extensão, elaboram projetos para financiar suas pesquisas e procuram obter bolsas de estudo para seus estudantes. Apenas uma pequena parcela das atividades fins cabe à participação dos estudantes de graduação e pós-graduação no ensino (monitoria), na pesquisa (IC, teses) e na extensão (bolsistas), e dos técnicos, quando for o caso, na operação dos equipamentos dos laboratórios. A principal atividade dos funcionários é de suporte técnico e administrativo (atividades meio) para que a instituição alcance suas metas acadêmicas. Quanto aos estudantes, sua principal função na instituição é estudar. São pessoas em processo de formação, usuários temporários do sistema. Desse modo, tanto os funcionários técnico-administrativos como os estudantes, não devem possuir influência equivalente a dos docentes nas questões acadêmicas. Diante do quadro acima exposto, verifica-se que a influência paritária nas eleições acadêmicas (1/3 para cada categoria) não promove o propalado equilíbrio entre as três categorias e sim uma nítida distorção na instituição, ao nivelar categorias desiguais. A influência eleitoral de 33% dos docentes é muito menor que sua responsabilidade nas atividades fins e, ao contrário, a influência eleitoral dos funcionários e estudantes (33% para cada um) é bem maior que suas participações nas atividades fins. Esta distorção é ainda mais acentuada no caso dos funcionários técnico-administrativos, uma vez que o número destes funcionários é normalmente inferior ao de docentes nos centros e subunidades da universidade, o que torna o voto unitário dos funcionários mais influente que o dos docentes.”<sup>7</sup>

Esta é uma discussão que divide opiniões dentro das universidades e dos movimentos que nelas

estão inseridos. Estas divergências são extremamente importantes, porque geram debates acerca da maneira mais democrática de se eleger um representante de todos. E de acordo com a Ação Dialógica de Giddens – onde o diálogo tem papel central na democracia – estas discussões são fundamentais para o fortalecimento democrático no meio universitário.

#### **4. Estudo de Caso: Eleições para Reitor na UEPB**

O reitor é o diretor principal de certos tipos de instituições de ensino, em especial as universidades, nas quais cada área possui o seu próprio diretor e o reitor dirige a todos. Da mesma forma, a reitoria é normalmente considerada o órgão executivo máximo em uma universidade. Atualmente, dada a grande dimensão que muitas universidades possuem, existe abaixo do reitor a figura do pró-reitor (assim como das pró-reitorias), um acadêmico responsável pela direção de apenas por uma determinada área de atuação da instituição em questão, como a pesquisa ou a graduação.

Assim, a escolha de quem será o reitor de uma instituição de ensino superior tem uma importância indescritível.

Neste ano, ocorreram as eleições para reitor e vice-reitor na Universidade Estadual da Paraíba. E pudemos notar algumas particularidades, como a ausência oposição, a utilização de urnas eletrônicas e ainda a reeleição de uma Reitora.

Quanto à ausência de chapas concorrentes, o presidente da então comissão eleitoral, professor Germano Ramalho afirmou que “O fato de não se registrar nenhuma chapa para concorrer com a atual reitora da instituição, professora Marlene Alves, reflete o reconhecimento de todos que pertencem à instituição (especialmente os docentes) de onde poderiam se formar chapas de oposição, que, preferiram respeitar este momento de verdadeira interação política universitária, talvez por compreender que os atos falaram mais alto do que os fatos. (...). O processo foi transparente e extremamente democrático a partir da idéia de que as oposições se renderam aos fatos demonstrando muita dignidade em contribuir para o momento histórico que vive a UEPB. O foco das eleições foi a atual administração e o poder de avaliação ficou muito mais evidenciado do que se outra chapa tivesse se registrado e mudasse o foco para temas inadequados para uma eleição do porte da que presidimos.”

“Quanto às urnas eletrônicas temos a destacar que foi a primeira eleição para escolha de Reitor e de Vice-Reitor da UEPB onde urnas eletrônicas foram utilizadas o que facilitou o trabalho da Comissão Eleitoral levando-se em consideração que atualmente a UEPB é extensiva em nosso Estado através de seis campi sem contar com o campus de Campina Grande. Além da sede da instituição em Campina Grande, temos os campi de João Pessoa, Guarabira, Monteiro, Lagoa Seca, Patos e Catolé do Rocha. Somando-se professores, técnico-administrativos e estudantes, são mais de 22 mil eleitores que participaram do processo eleitoral em sete lugares diferentes”, nos disse o professor Germano Ramalho.

##### **4.1 – Participações dos docentes**

Apesar de não terem criado nenhuma oposição nas ultimas eleições, os docentes exerceram papel fundamental na comissão eleitoral. Esta é composta a cada eleição da seguinte maneira: o Conselho Universitário – CONSUNI – indica os nomes que vão compor a Comissão Eleitoral e destes nomes um é escolhido pelo Conselho ou indicado pelo Presidente do Conselho para ser o Presidente da Comissão. No caso das eleições deste ano, o nome de Germano Ramalho esteve entre os nomes indicados para compor a Comissão Eleitoral e posteriormente foi indicado e aprovado pelo Conselho – de forma unânime – para Presidir a Comissão e as Eleições para escolha de Reitor e de Vice-Reitor.



## **4.2 – Participações dos discentes**

O papel dos alunos no processo eleitoral de escolha pra reitor é fundamental. Pois são eles que vão cobrar as ações do reitor. A participação das entidades estudantis como C.A e DCE representando os alunos nas mais diversas situações garantem que os benefícios sejam crescentes de forma continua com ações acadêmicas e administrativas, o que demonstra o compromisso de seriedade com o trato das questões do ensino superior desempenhado pela direção geral da UEPB e neste aspecto não houve e nenhuma interrupção no processo de gestão.

## **4.3 – Análises gerais**

Analisando o processo eleitoral ocorrido no ano de 2008 na Universidade Estadual da Paraíba, observamos que apesar de esta instituição não aderir ao sistema de paridade de votos, a opinião e vontade das três classes principais: estudantes, professores e servidores, são semelhantes: todas concordam que a atual gestão atende os principais anseios de todos.

Notamos também que não há um sindicalismo forte por parte dos professores e servidores. Mas ainda há uma forte atuação das entidades estudantis.

## **5. Considerações Finais**

Analisando toda a evolução democratizadora pela qual a universidade passou até chegar ao que hoje é, da maneira que a conhecemos, pudemos observar claramente que a conquista política e que o avanço da livre participação dos indivíduos conseguiu proporcionar a consciência de que, eleger representantes capazes de cumprir politicamente os anseios daqueles que os elegem, não só na Universidade mas em toda a sociedade é uma maneira de participar ativamente do que é popularmente conhecido como democracia.

Constatamos que as eleições, se isoladamente consideradas, não podem ser o ápice da democracia, uma vez que nem sempre existe igualdade nos votos, que nem sempre todos os grupos estão representados e que apesar de não serem explícitos, sempre haverá grupos de interesses lutando pelo poder.

Durante o estudo de caso, como já foi dito antes, observamos uma fraca sindicância dos professores e servidores, restando apenas ao movimento estudantil a luta pelas melhorias necessárias.

“A liberdade política se expressa num mundo no qual a pluralidade é parte essencial e produto da ação contínua dos homens. Nesse sentido, o ato de fundação, a criação de novos espaços humanos, é o ato que melhor expressa nossa capacidade de inventarmos nossa condição de seres livres” Hanna Arendt.

## **6. Referências Bibliográficas**

FIGUEIREDO, Erika Suruagy A. de .Reforma do Ensino Superior no Brasil: um olhar a partir da história. Disponível em: [<http://www.espacoacademico.com.br/034/34cantunes.htm>]. Acesso em: 22/10/2008

CASTRO, Ivan Monteiro DE. AZEVEDO, Márcio R.. BALDOCCHIM, RODOLFO V. . Democracia e universidade. Disponível em:

[<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2004/08/289647.shtml>]. Acesso em: 24/10/2008

Ocupação da UnB. Disponível em:

[<http://ocupacaounb.blogspot.com/search/label/Cartas%20abertas>]. Acesso em: 02/11/2008

ANDES. Disponível em: [<http://www.andes.org.br/historia.htm>]. Acesso em: 02/11/2008

**“Recontextualização das diretrizes curriculares nacionais para a formação do(a) pedagogo(a): focando o perfil dos(as) professores(as) e dos projetos dos cursos de pedagogia do município de Garanhuns. <sup>1</sup>”**

*Emmanuelle Amaral Marques<sup>2</sup>*  
emmanuelle\_marques@yahoo.com

## **1. INTRODUÇÃO**

Este subprojeto se inscreve no projeto mais amplo da pesquisa do professor orientador Dr. Janssen Felipe da Silva, intitulado Recontextualização das Políticas Curriculares Nacionais para a Formação do(a) Pedagogo(a) no período de 2005 a 2008, que está sendo desenvolvido no Centro Acadêmico do Agreste (CAA) da Universidade Federal de Pernambuco.

O principal objetivo do projeto de pesquisa é saber como as Instituições de Educação Superior (IES) estão recontextualizando as políticas curriculares nacionais para a formação do(a) Pedagogo(a) a partir da dinâmica da elaboração e da aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação destes profissionais. Para realizar tal compreensão acerca das políticas de formação do pedagogo, faz-se necessário atender algumas condições que são explicitadas nos seguintes objetivos específicos:

- Analisar o processo de construção da política curricular para formação de Pedagogo(a) a partir do primeiro período do governo Lula, principalmente considerando a dinâmica de elaboração, de aprovação e de implementação das Diretrizes Curriculares para formação do(a) Pedagogo(a);
- Identificar os significados dos estruturantes (concepção de sociedade, de conhecimento, de homem-mulher, de educação, de currículo, de formação e de Pedagogo (a)) da política curricular do período em questão e das políticas curriculares das IES investigadas;
- Analisar a dinâmica de reforma do curso de Pedagogia nas IES;
- Identificar e compreender o perfil dos(as) professores(as) e dos(as) estudantes do Curso de Pedagogia das instituições investigadas.;
- Compreender o movimento de aproximação e distanciamento entre as políticas curriculares nacionais para a formação do(a) Pedagogo(a) e as políticas curriculares vivenciadas pelas IES.

Nesta perspectiva, a pesquisa que ora realizamos tem como meta fazer um acompanhamento de como as Instituições de Educação Superior (IES) estão ressignificando as políticas curriculares nacionais. Para tanto, no desenvolvimento desta investigação, partimos da idéia de que a compreensão das potencialidades dessas localidades na recepção das DCN. Como e quando se dá o processo de formação do ideário e das políticas internas de formação dos Professores(as) de Pedagogia.

A pesquisa é desenvolvida na UFPE no campus do Agreste, no Núcleo de Formação docente e tem como problemática: Quais os perfis dos(as) professores(as) e dos projetos dos cursos de Pedagogia do município de Garanhuns? A problemática em questão parte da necessidade de conhecer quem são os(as) professores(as) formadores(as) dos cursos regulares de Pedagogia e qual a relação desses perfis com a estruturação dos projetos desses cursos, tendo como referência as Diretrizes Curriculares Nacionais. Partimos da idéia de que as IES são campos de formação que possuem lógicas institucionais próprias que possibilitam um processo de refração-retradução (Bourdieu, 2004) dos modelos de formação e das políticas nacionais para a formação de professores e a relação com a recontextualização das Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia.

---

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa em desenvolvimento na Universidade Federal de Pernambuco desde agosto de 2009, Sob a orientação do Professor Dr. Janssen Felipe da Silva.

<sup>2</sup> Aluna do curso de graduação em Pedagogia, no Núcleo de Formação Docente, do Centro Acadêmico do Agreste, da Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista de Iniciação científica - CNPq

## 2. METODOLOGIA

Esta pesquisa trabalha com fontes e campo empírico. Para traçar o perfil do Curso de Pedagogia das IES tomamos como fontes: primeira a legislação produzida pelo MEC e CNE no período de 2005 a 2008 acerca da política curricular de formação do pedagogo(a). Este recorte histórico foi feito devido ao fato de ser o período de elaboração e de implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia; segunda fonte é constituído pelo Projeto do Curso de Pedagogia da IES.

No que se refere ao campo empírico, os sujeitos da pesquisa com os quais realizamos os questionários são os(as) professores(as) do Curso de Pedagogia da IES. O tratamento dos dados é realizado com base na Análise de Conteúdo e Análise Temática. O campo de investigação constituiu-se de uma IES da Rede Privada do Agreste com mais de quarenta anos formando pedagogos(as). Estabelecemos este critério para verificarmos o grau de resistência-proposição e da adaptação (refração-retradução) da instituição que possuem uma história de formação dos (as) profissionais da educação em nível superior (IES com mais de 40 anos) em relação às políticas curriculares de formação deste(a) profissional.

O tratamento dos dados é realizado utilizando da Análise de Conteúdo segundo Bardin (1997) e Vala (1999). Este tipo de análise é um procedimento de tratamento de dados que possibilitará descrever e interpretar os discursos declarados dos sujeitos participantes da pesquisa e dos documentos selecionados.

A Análise de Conteúdo é uma técnica de decomposição significativa e contextual das mensagens, sejam elas em forma de documentos ou entrevistas. Com isso, nossa preocupação foi buscar a presença e a ausência de determinadas características de conteúdo nos documentos e nas entrevistas para podermos descrever-interpretar o sentido político, epistemológico e pedagógico das mensagens.

Utilizaremos a técnica da Análise Temática que se efetivará em três fases: pré-análise, exploração do material, tratamento e interferências. A primeira se materializa por meio da seleção do material de investigação e da retomada dos objetivos dos objetivos e dos pressupostos iniciais da pesquisa.

A segunda fase da Análise Temática corresponde à exploração do material (legislação, Projeto do Curso de Pedagogia da Faculdade e questionários com os sujeitos da pesquisa). Esse procedimento diz respeito à codificação dos dados, transformando os dados brutos em núcleos de compreensão, para deles inferimos significados.

O terceiro procedimento da Análise Temática é o tratamento dos resultados e inferência sobre eles. Esse procedimento trata da construção de uma rede de sentido e à construção de um mosaico de significados em torno da temática em questão.

No documento selecionado e nas entrevistas a serem realizadas buscaremos identificar e compreender as seguintes temáticas:

- a) na legislação acerca da política curricular da formação de Pedagogo(a): concepção de sociedade, de conhecimento, de homem-mulher, de educação, de currículo, de formação e de Pedagogo(a);
- b) no documento da IES : concepção de sociedade, de conhecimento, de homem-mulher, de educação, de currículo, de formação e de Pedagogo(a) e os impactos da política curricular nacional de formação de Pedagogo(a) nas práticas formativas das IES.
- c) e nos questionários: perfil sócio-profissional dos(as) professores(as).

Os resultados esperados são:

- Possibilitar um intercâmbio entre o Centro Acadêmico do Agreste (CAA) e a Faculdade

investigada;

- Traçar uma possível política de formação continuada para os (as) investigados através de uma parceria entre o CAA e as Faculdades investigadas;
- Traçar um possível perfil dos egressos do curso se pedagogia investigado;

### 3. MARCO TEÓRICO

Para realizarmos a pesquisa, partimos da idéia que as histórias dos sujeitos são fatores importantes na construção dos projetos institucionais, alimentando a capacidade de ressignificação, de refração-retardução (BOURDIEU, 2004) das políticas curriculares implementadas pelo governo federal. As histórias dos sujeitos e das IES a serem investigadas não significam apenas a passagem do tempo e o registro dos fatos, é o chão em que se processou, a partir da reflexão e da mobilização. A desconstrução e a reconstrução de suas identidades pessoais e institucionais e das políticas internas e externas de formação dos(as) profissionais em estudo.

Esta pesquisa inscreve-se no Campo de Formação dos(as) Profissionais da Educação, centrando nos estudos das Teorias do Currículo, da Política Educacional do Conhecimento e da Teoria da Complexidade (MORIN, 2000, PRIGOGINE, 2002, 1996).

Nosso ponto de partida é que a contextualização das práticas curriculares se processa no movimento de globalização. Movimento este entendido não apenas como processo linear ou uniforme e ou consensual, por isso podemos falar sobre globalizações. Santos ressalta que a “globalização é, de fato, uma constelação de diferentes processos de globalização e, em última instância, de diferentes e, por vezes, contraditórias, globalizações” (2002, p. 55). Pelo seu caráter complexo, contraditório, ambivalente e multifacetado, não tratamos dessa temática pelo viés do determinismo globalizante, como se esse fenômeno difuso fosse à evolução natural e incontestada da sociedade, o caminho civilizatório da humanidade.

Berger frisa que “a imposição de influências globais também pode levar a uma revitalização de formas culturais nativas” (2004, p. 21). Nesta perspectiva, este autor, frisa a importância da “localização: a cultura global é aceita, mas com significativas modificações locais” (Ibid. p.20), mais especificamente, a relevância dos sujeitos da localidade na ressignificação das políticas globais de educação. A cultura local de formas diversas faz suas interpretações da onda global, revisitando e reativando seus estilos de vida, suas crenças, seus valores, seus princípios.

Frisamos, ainda, que o cenário em que as IES e seus sujeitos estão firmados é caracterizado pelo indeterminismo histórico-político-econômico e cultural, constituindo-se de um sistema aberto, impulsionador de novas identidades pessoais e coletivas, de novos projetos locais e regionais, de novos discursos específicos e plurais. E o principal sujeito desse palco planetário é a localidade qualificada humanamente e comprometida socialmente, tanto nas suas identidades, como nos seus projetos e discursos.

Sendo assim, a localidade tem um papel fundamental de construções propositivas nos espaços abertos e indeterminados das globalizações. É na dialética do concreto das rachaduras que as realidades se reconstroem, é na tensão entre as forças globais e locais em conflito e nas interseções que os cenários se constituem dinamicamente.

Tomamos como pressuposto que o nível de qualificação humana e de compromisso político dos indivíduos representa o nível de qualificação humana e de compromisso político das instituições e vice e versa. O fortalecimento dos sujeitos e das instituições locais representa uma menor possibilidade de imposição globalizadora.

A construção de uma localidade propositiva tem como exigência a necessidade, segundo Santos, de

se “interromper o círculo vicioso do pré-contratualismo e do pós-contratualismo (...) na reconstrução ou reinvenção de um espaço-tempo que favoreça e promova a deliberação democrática” (1999, pp. 57-58). Esse autor destaca alguns princípios para a construção do que denomina de democracia deliberativa, e que nós chamamos de localidade propositiva. O primeiro princípio é de uma nova epistemologia que tem como ponto de ignorância o colonialismo e ponto de saber a solidariedade. É a migração do conhecimento como regulação para o conhecimento como emancipação. É a constituição de uma ciência prudente para uma vida decente, de uma epistemologia libertadora (FREIRE, 2002) de um saber engajado com o sofrimento e a dor daqueles(as) que estão nas zonas selvagens em condições subumanas, de risco, de degeneração de suas dignidades.

O segundo é a distinção entre ação conformista e ação rebelde. A primeira reduz o realismo ao que existe; a segunda representa a capacidade do desvio, da crítica, da criatividade, da proposição, do ir além, da ressignificação. O momento que vivemos é de intensa turbulência, por isso a necessidade de um pensar e de um agir turbulentos.

A ação rebelde que substancia a localidade crítico-propositiva é uma das formas de socializar tanto os efeitos da exclusão entre os incluídos como de exigir a redistribuição da renda e dos benefícios dos avanços tecnológicos e da produção da riqueza mundial com os (as) excluídos(as). Nesta linha de raciocínio, queremos identificar e analisar nas IES que políticas rebeldes têm sido desenvolvidas, principalmente, no nosso caso de pesquisa, em relação às políticas curriculares de formação do(a) Pedagogo(a).

O terceiro é o da construção de espaços-tempos que promovam a deliberação democrática. São necessários espaços-tempos que sejam cenários da ação rebelde a partir de um pensar e de uma ação emancipadora. Esse novo espaço-tempo é a localidade qualificada humanamente e comprometida politicamente. É locus e momento de conflitos, de diálogos e de negociações, de construção de redes solidárias, de projetos locais em permanente interação com a globalidade.

#### **4. PRINCIPAIS ETAPAS EXECUTADAS**

O foco principal da pesquisa desenvolvida neste primeiro semestre foi a coleta de dados. Este levantamento inicial, foi realizado nos meses de Agosto a Dezembro de 2009, contemplou a leitura, interpretação e sistematização dos dados institucionais das Faculdades investigadas.

Primeiramente fizemos uma análise geral nos Projetos de Curso e propostas pedagógicas das IES com o objetivo de identificar estruturantes das concepções de sociedade, de conhecimento, de homem-mulher, de educação, de currículo, e de formação pedagogo(a). E partindo dos significados, procuramos identificar e compreender os perfis dos professores(as) e dos(as) estudantes dos cursos de Pedagogia das Instituições investigadas.

Nesse curto período de pesquisa, aprofundamo-nos no estudo, e selecionamos os artigos que tratam especificamente das discussões acerca das políticas de formação do pedagogo e das discussões políticas e epistemológicas para elaboração e implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN, para o Curso de Pedagogia.

A partir de então, estando esta parte em desenvolvimento neste momento, iniciamos um estudo qualitativo destes artigos com o intuito de atingir os objetivos já citados, a saber, como se dá o movimento de aproximação e de distanciamento entre as políticas curriculares nacionais para a formação do(a) pedagogo(a) e as políticas curriculares vivenciadas pelas IES.

Vale salientar que tendo sido esta a primeira etapa da pesquisa primordialmente utilizada para

um estudo quantitativo com base nos documentos institucionais, pressupostos legais e políticas curriculares, os seguintes passos serão realizados no segundo momento:

- Análise qualitativa do material previamente selecionado
- Análise dos questionários para traçar o perfil dos(as) professores(as) do Curso de Pedagogia
- Tecer as considerações acerca da peculiaridade da formação do Pedagogo(a) e as demandas específicas
- Levantamento dos artigos e escritos relacionados à políticas curriculares nacionais para a formação do(a) pedagogo(a) em sites e periódicos de publicação de Educação e Formação de Professores;

Além do trabalho pessoal desenvolvido em torno dos objetivos de pesquisa prefixados, vale salientar o trabalho coletivo realizado semanalmente do qual participam o professor orientador e outros estudantes que participam de forma efetiva do projeto de pesquisa.

Nestes encontros são estudados, tanto a análise documental como abordagem metodológica. Assim como os conceitos e pressupostos para a formação do pedagogo, os limites e as possibilidades inseridas nas discussões acerca das DCN na proposição de uma reflexão crítico-transformadora do locus do trabalho docente. Portanto, refere-se também à construção de uma formação do professor (a)/pedagogo(a) na perspectiva da racionalidade, e da intensificação do debate sobre a identidade do curso de pedagogia e a reconstrução das identidades das IES a partir da ressignificação das Diretrizes Curriculares Nacionais.

## 5. CONCLUSÕES PARCIAIS

### **APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO SUSCINTA DOS PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS ATÉ O MOMENTO**

Objetivamos investigar a nova configuração do curso de Pedagogia, bem como a concepção, orientação teórica e gênese dessa hegemonia e redução do curso à docência. Por meio de análise da legislação do CNE, evidenciamos a existência de uma disputa entre intelectuais da educação e do governo pelo conceito “Pedagogia” e pela forma de organização e reestruturação do Curso.

O que se pode inicialmente concluir a partir dos resultados preliminares é a existência de políticas internas de formação docente. Cada uma das instituições, à luz dos seus referenciais teórico-metodológicos, traz pra suas vivências as ressignificações das políticas nacionais para a formação de professores(as). De acordo com as DCN,

Torna-se imprescindível que, no decorrer do curso, os estudantes e seus professores pesquisem, analisem e interpretem fundamentos históricos, político e sociais de processos educativos, aprofundem e organizem didaticamente os conteúdos a ensinar; compreendam, valorizem e levem em conta a o planejar situações de ensino, processos de desenvolvimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos, em suas múltiplas dimensões: física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biossocial; planejem estratégias visando a superação das dificuldades e problemas que envolvem a Educação Básica (2005, p. 13).

Refletindo tal provocação, nos propomos à fomentar a discussão sobre a formação do Pedagogo. O estudo mais detalhado da documentação das instituições, tem nos proporcionado uma ampla visão acerca da história e das metodologias de trabalho de cada instituição.

A ampliação do campo de pesquisa a partir da análise de dados, nos trará novas perspectivas para o presente estudo. Os procedimentos de coleta e análise dos dados institucionais, no segundo momento do trabalho que se inicia após a entrega deste relatório, possibilitarão um estudo qualitativo mais conclusivo sobre se, e como, se dá as perspectivas e as particularidades dos professores enquanto indivíduos sociais no que se refere ao comprometimento com a localidade.

Os conceitos e pressupostos para a formação do pedagogo, os limites e as possibilidades inseridas nas discussões acerca das DCN na proposição de uma reflexão crítico-transformadora do locus do trabalho docente. Nosso trabalho, refere-se também à construção de uma formação do professor(a)/pedagogo(a) na perspectiva da racionalidade, e da intensificação do debate sobre a identidade do curso de pedagogia e a reconstrução das identidades das IES a partir da ressignificação das Diretrizes Curriculares Nacionais.

A pesquisa já nos possibilitou um intercâmbio entre o Centro Acadêmico do Agreste (CAA) e as Faculdades investigadas. Aos poucos já podemos traçar uma possível política de formação continuada para os (as) investigados através de uma parceria entre o CAA e as Instituições investigadas. Tendo em vista que o estudo ainda está em andamento, não se pode ainda fazer inferências conclusivas a respeito do aceitamento ou rejeição da DCN nos cursos de Pedagogia investigados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva et al. Diretrizes curriculares do curso de pedagogia no Brasil: disputas de projetos no campo da formação profissional da educação. Revista Educação e Sociedade: revista quadrimestral de ciência da educação/centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) n. 96 especial, outubro, 2006, Campinas. p. 819-842.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. [ L' analyse de contenu] Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERNSTEIN, Basil. Pedagogia controle simbólico e identidade. Petrópolis: Vozes, 1996.

BOURDIEU, Pierre. Os Usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_. Contrafogos 2 : por um movimento social europeu. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

LOPES, Alice Casimiro. Relações Macro/micro na pesquisa em currículo. In.: Revista Caderno de Pesquisa. V. 36, n. 129, set/dez. 2006 p. 619-635.

\_\_\_\_\_. Discursos nas políticas de currículos. In. Revista Currículo sem Fronteiras. V. 6, n. 2, jul/dez. 2006b p. 33-52.

\_\_\_\_\_. Política de Currículo: Recontextualização e hibridismo. In. Revista Currículo sem fronteiras. V. 5, n. 2, jul/dez. 2005 p. 50-64.

MELO, Márcia Maria de Oliveira. Pedagogia e cursos de pedagogia: riscos e possibilidades epistemológicas face ao debate e às novas diretrizes curriculares nacionais sobre esse curso. In: SILVA, Aída Maria Monteiro et al. Novas subjetividades, currículo, docência e questões pedagógicas

na perspectiva da inclusão social. Recife: Endipe, 2006.

MORIN, Edgar. O Pensamento complexo, um pensamento que pensa. In: MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis Le. A inteligência da complexidade. 3. ed. São Paulo: Petrópolis, 2000.

PACHECO, José Augusto. Políticas curriculares: referências para análise. Porto Alegre: Artmed. Editora, 2003.

SILVA, Tomaz Tadeu da. Documentos de identidades: uma introdução às teorias do currículo. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

VALA, Jorge. A Análise de conteúdo. In: SANTOS SILVA, Augusto; PINTO, José Madureira (Org). Metodologia das ciências sociais. 10. ed. Porto: Afrontamento, 1999.



# **Recontextualização das diretrizes curriculares nacionais para a formação do(a) pedagogo(a) : focando o perfil dos(as) professores(as) e dos projetos dos cursos de pedagogia do município de Garanhuns<sup>1</sup>.**

*Emmanuelle Amaral Marques<sup>2</sup>*

## **RESUMO**

A presente pesquisa é desenvolvida na UFPE no Campus do Agreste, no Núcleo Formação Docente. Partimos da idéia de que as IES são campos de formação que possuem lógicas institucionais próprias que possibilitam um processo de refração-retradução (Bourdieu, 2004) dos modelos de formação e das políticas nacionais para a formação de professores. A linha teórico-metodológica desta pesquisa está alicerçada na relação entre as globalidades e localidades a partir de uma perspectiva crítico-propositiva e educação e ciência fundada na concepção de Ciência Prudente para uma Vida Decente (Santos, 1989). Utilizamos de questionários e da literatura e dos documentos produzidos pelas IES para a coleta de dados e os tratamos sob a ótica da Análise de Conteúdo (Bardin, 1987). O campo de pesquisa constitui-se de duas IES públicas do município de Garanhuns, onde observaremos os fatores que influenciam a construção dos projetos institucionais que subsidiam a capacidade de ressignificação das políticas curriculares implementadas pelo governo federal.

**Palavras-chave:** Políticas nacionais para formação de professores, Diretrizes curriculares do curso de pedagogia.

## **ABSTRACT**

This research is developed in UFPE Campus of the Wasteland, the Teacher Training Center. We start from the idea that higher education institutions are training camps that have their own institutional logics that enable a process of refraction-back translation (Bourdieu, 2004) of training models and national policies for teacher training. The line of theoretical and methodological research is founded on the relationship between globality and locality from a critical perspective, and purposeful education and science founded on the concept of Science Prudent for a Decent Life (Santos, 1989). We make use of questionnaires and the literature and documents produced by the IES to collect data and treat them in the perspective of content analysis (Bardin, 1987). The research consisted of two public higher education institutions in the city of Garanhuns, where they observe the factors that influence the construction of school projects that subsidize the ability to reframe the curriculum policies implemented by the federal government.

**Keywords:** National policies for teacher training, curriculum guidelines of Pedagogy,

## **1. INTRODUÇÃO**

Este subprojeto se inscreve no projeto mais amplo da pesquisa do professor orientador Dr. Janssen Felipe da Silva, intitulado Recontextualização das Políticas Curriculares Nacionais para a Formação do(a) Pedagogo(a) no período de 2005 a 2008, que está sendo desenvolvido no Centro Acadêmico do Agreste (CAA) da Universidade Federal de Pernambuco.

O principal objetivo do projeto de pesquisa é saber como as Instituições de Educação Superior (IES) estão recontextualizando as políticas curriculares nacionais para a formação do(a) Pedagogo(a)

---

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa em desenvolvimento na Universidade Federal de Pernambuco desde agosto de 2009, Sob a orientação do Professor Dr. Janssen Felipe da Silva.

<sup>2</sup> Aluna do curso de graduação em Pedagogia, no Núcleo de Formação Docente, do Centro Acadêmico do Agreste, da Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista de Iniciação científica - CNPq

E-mail: emmanuelle\_marques@yahoo.com

a partir da dinâmica da elaboração e da aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais par a formação destes profissionais. Para realizar tal compreensão acerca das políticas de formação do pedagogo, faz-se necessário atender algumas condições que são explicitadas nos seguintes objetivos específicos:

- Analisar o processo de construção da política curricular para formação de Pedagogo(a) a partir do primeiro período do governo Lula, principalmente considerando a dinâmica de elaboração, de aprovação e de implementação das Diretrizes Curriculares para formação do(a) Pedagogo(a);
- Identificar os significados dos estruturantes (concepção de sociedade, de conhecimento, de homem-mulher, de educação, de currículo, de formação e de Pedagogo (a)) da política curricular do período em questão e das políticas curriculares das IES investigadas;
- Analisar a dinâmica de reforma do curso de Pedagogia nas IES;
- Identificar e compreender o perfil dos(as) professores(as) e dos(as) estudantes do Curso de Pedagogia das instituições investigadas.;
- Compreender o movimento de aproximação e distanciamento entre as políticas curriculares nacionais para a formação do(a) Pedagogo(a) e as políticas curriculares vivenciadas pelas IES.

Nesta perspectiva, a pesquisa que ora realizamos tem como meta fazer um acompanhamento de como as Instituições de Educação Superior (IES) estão ressignificando as políticas curriculares nacionais. Para tanto, no desenvolvimento desta investigação, partimos da idéia de que a compreensão das potencialidades dessas localidades na recepção das DCN. Como e quando se dá o processo de formação do ideário e das políticas internas de formação dos Professores(as) de Pedagogia.

A pesquisa é desenvolvida na UFPE no campus do Agreste, no Núcleo de Formação docente e tem como problemática: Quais os perfis dos(as) professores(as) e dos projetos dos cursos de Pedagogia do município de Garanhuns? A problemática em questão parte da necessidade de conhecer quem são os(as) professores(as) formadores(as) dos cursos regulares de Pedagogia e qual a relação desses perfis com a estruturação dos projetos desses cursos, tendo como referência as Diretrizes Curriculares Nacionais. Partimos da idéia de que as IES são campos de formação que possuem lógicas institucionais próprias que possibilitam um processo de refração-retradução (Bourdieu,2004) dos modelos de formação e das políticas nacionais para a formação de professores e a relação com a recontextualização das Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia.

## **2. METODOLOGIA**

Esta pesquisa trabalha com fontes e campo empírico. Para traçar o perfil do Curso de Pedagogia das IES tomamos como fontes: primeira a legislação produzida pelo MEC e CNE no período de 2005 a 2008 acerca da política curricular de formação do pedagogo(a). Este recorte histórico foi feito devido ao fato de ser o período de elaboração e de implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia; segunda fonte é constituído pelo Projeto do Curso de Pedagogia da IES.

No que se refere ao campo empírico, os sujeitos da pesquisa com os quais realizamos os questionários são os(as) professores(as) do Curso de Pedagogia da IES. O tratamento dos dados é realizado com base na Análise de Conteúdo e Análise Temática. O campo de investigação constituiu-se de uma IES da Rede Privada do Agreste com mais de quarenta anos formando pedagogos(as). Estabelecemos este critério para verificarmos o grau de resistência-proposição e da adaptação (refração-retradução) da instituição que possuem uma história de formação dos (as) profissionais da educação em nível superior (IES com mais de 40 anos) em relação às políticas curriculares de formação deste(a) profissional.

O tratamento dos dados é realizado utilizando da Análise de Conteúdo segundo Bardin (1997) e Vala (1999). Este tipo de análise é um procedimento de tratamento de dados que possibilitará descrever e interpretar os discursos declarados dos sujeitos participantes da pesquisa e dos documentos selecionados.

A Análise de Conteúdo é uma técnica de decomposição significativa e contextual das mensagens, sejam elas em forma de documentos ou entrevistas. Com isso, nossa preocupação foi buscar a presença e a ausência de determinadas características de conteúdo nos documentos e nas entrevistas para podermos descrever-interpretar o sentido político, epistemológico e pedagógico das mensagens. Utilizaremos a técnica da Análise Temática que se efetivará em três fases: pré-análise, exploração do material, tratamento e inferências. A primeira se materializa por meio da seleção do material de investigação e da retomada dos objetivos dos objetivos e dos pressupostos iniciais da pesquisa. A segunda fase da Análise Temática corresponde à exploração do material (legislação, Projeto do Curso de Pedagogia da Faculdade e questionários com os sujeitos da pesquisa). Esse procedimento diz respeito à codificação dos dados, transformando os dados brutos em núcleos de compreensão, para deles inferimos significados.

O terceiro procedimento da Análise Temática é o tratamento dos resultados e inferência sobre eles. Esse procedimento trata da construção de uma rede de sentido e à construção de um mosaico de significados em torno da temática em questão.

No documento selecionado e nas entrevistas a serem realizadas buscaremos identificar e compreender as seguintes temáticas:

- a) na legislação acerca da política curricular da formação de Pedagogo(a): concepção de sociedade, de conhecimento, de homem-mulher, de educação, de currículo, de formação e de Pedagogo(a);
- b) no documento da IES : concepção de sociedade, de conhecimento, de homem-mulher, de educação, de currículo, de formação e de Pedagogo(a) e os impactos da política curricular nacional de formação de Pedagogo(a) nas práticas formativas das IES.
- c) e nos questionários: perfil sócio-profissional dos(as) professores(as).

Os resultados esperados são:

- Possibilitar um intercâmbio entre o Centro Acadêmico do Agreste (CAA) e a Faculdade investigada;
- Traçar uma possível política de formação continuada para os (as) investigados através de uma parceria entre o CAA e as Faculdades investigadas;
- Traçar um possível perfil dos egressos do curso de pedagogia investigado;

### **3. MARCO TEÓRICO**

Para realizarmos a pesquisa, partimos da idéia que as histórias dos sujeitos são fatores importantes na construção dos projetos institucionais, alimentando a capacidade de ressignificação, de refração-retardução (BOURDIEU, 2004) das políticas curriculares implementadas pelo governo federal. As histórias dos sujeitos e das IES a serem investigadas não significam apenas a passagem do tempo e o registro dos fatos, é o chão em que se processou, a partir da reflexão e da mobilização. A desconstrução e a reconstrução de suas identidades pessoais e institucionais e das políticas internas e externas de formação dos(as) profissionais em estudo.

Esta pesquisa inscreve-se no Campo de Formação dos(as) Profissionais da Educação, centrando nos estudos das Teorias do Currículo, da Política Educacional do Conhecimento e da Teoria da

Complexidade (MORIN, 2000, PRIGOGINE, 2002, 1996).

Nosso ponto de partida é que a contextualização das práticas curriculares se processa no movimento de globalização. Movimento este entendido não apenas como processo linear ou uniforme e ou consensual, por isso podemos falar sobre globalizações. Santos ressalta que a “globalização é, de fato, uma constelação de diferentes processos de globalização e, em última instância, de diferentes e, por vezes, contraditórias, globalizações” (2002, p. 55). Pelo seu caráter complexo, contraditório, ambivalente e multifacetado, não tratamos dessa temática pelo viés do determinismo globalizante, como se esse fenômeno difuso fosse à evolução natural e inconteste da sociedade, o caminho civilizatório da humanidade.

Berger frisa que “a imposição de influências globais também pode levar a uma revitalização de formas culturais nativas” (2004, p. 21). Nesta perspectiva, este autor, frisa a importância da “localização: a cultura global é aceita, mas com significativas modificações locais” (Ibid. p.20), mais especificamente, a relevância dos sujeitos da localidade na resignificação das políticas globais de educação. A cultura local de formas diversas faz suas interpretações da onda global, revisitando e reativando seus estilos de vida, suas crenças, seus valores, seus princípios.

Frisamos, ainda, que o cenário em que as IES e seus sujeitos estão firmados é caracterizado pelo indeterminismo histórico-político-econômico e cultural, constituindo-se de um sistema aberto, impulsionador de novas identidades pessoais e coletivas, de novos projetos locais e regionais, de novos discursos específicos e plurais. E o principal sujeito desse palco planetário é a localidade qualificada humanamente e comprometida socialmente, tanto nas suas identidades, como nos seus projetos e discursos.

Sendo assim, a localidade tem um papel fundamental de construções propositivas nos espaços abertos e indeterminados das globalizações. É na dialética do concreto das rachaduras que as realidades se reconstroem, é na tensão entre as forças globais e locais em conflito e nas interseções que os cenários se constituem dinamicamente.

Tomamos como pressuposto que o nível de qualificação humana e de compromisso político dos indivíduos representa o nível de qualificação humana e de compromisso político das instituições e vice e versa. O fortalecimento dos sujeitos e das instituições locais representa uma menor possibilidade de imposição globalizadora.

A construção de uma localidade propositiva tem como exigência a necessidade, segundo Santos, de se “interromper o círculo vicioso do pré-contratualismo e do pós-contratualismo (...) na reconstrução ou reinvenção de um espaço-tempo que favoreça e promova a deliberação democrática” (1999, pp. 57-58). Esse autor destaca alguns princípios para a construção do que denomina de democracia deliberativa, e que nós chamamos de localidade propositiva. O primeiro princípio é de uma nova epistemologia que tem como ponto de ignorância o colonialismo e ponto de saber a solidariedade. É a migração do conhecimento como regulação para o conhecimento como emancipação. É a constituição de uma ciência prudente para uma vida decente, de uma epistemologia libertadora (FREIRE, 2002) de um saber engajado com o sofrimento e a dor daqueles(as) que estão nas zonas selvagens em condições subumanas, de risco, de degeneração de suas dignidades.

O segundo é a distinção entre ação conformista e ação rebelde. A primeira reduz o realismo ao que existe; a segunda representa a capacidade do desvio, da crítica, da criatividade, da proposição, do ir além, da resignificação. O momento que vivemos é de intensa turbulência, por isso a necessidade de um pensar e de um agir turbulentos.

A ação rebelde que substantia a localidade crítico-propositiva é uma das formas de socializar tanto os efeitos da exclusão entre os incluídos como de exigir a redistribuição da renda e dos

benefícios dos avanços tecnológicos e da produção da riqueza mundial com os (as) excluídos(as). Nesta linha de raciocínio, queremos identificar e analisar nas IES que políticas rebeldes têm sido desenvolvidas, principalmente, no nosso caso de pesquisa, em relação às políticas curriculares de formação do(a) Pedagogo(a).

O terceiro é o da construção de espaços-tempos que promovam a deliberação democrática. São necessários espaços-tempos que sejam cenários da ação rebelde a partir de um pensar e de uma ação emancipadora. Esse novo espaço-tempo é a localidade qualificada humanamente e comprometida politicamente. É locus e momento de conflitos, de diálogos e de negociações, de construção de redes solidárias, de projetos locais em permanente interação com a globalidade.

#### **4. PRINCIPAIS ETAPAS EXECUTADAS**

O foco principal da pesquisa desenvolvida neste primeiro semestre foi a coleta de dados. Este levantamento inicial, foi realizado nos meses de Agosto a Dezembro de 2009, contemplou a leitura, interpretação e sistematização dos dados institucionais das Faculdades investigadas.

Primeiramente fizemos uma análise geral nos Projetos de Curso e propostas pedagógicas das IES com o objetivo de identificar estruturantes das concepções de sociedade, de conhecimento, de homem-mulher, de educação, de currículo, e de formação pedagogo(a). E partindo dos significados, procuramos identificar e compreender os perfis dos professores(as) e dos(as) estudantes dos cursos de Pedagogia das Instituições investigadas.

Nesse curto período de pesquisa, aprofundamo-nos no estudo, e selecionamos os artigos que tratam especificamente das discussões acerca das políticas de formação do pedagogo e das discussões políticas e epistemológicas para elaboração e implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN, para o Curso de Pedagogia.

A partir de então, estando esta parte em desenvolvimento neste momento, iniciamos um estudo qualitativo destes artigos com o intuito de atingir os objetivos já citados, a saber, como se dá o movimento de aproximação e de distanciamento entre as políticas curriculares nacionais para a formação do(a) pedagogo(a) e as políticas curriculares vivenciadas pelas IES.

Vale salientar que tendo sido esta a primeira etapa da pesquisa primordialmente utilizada para um estudo quantitativo com base nos documentos institucionais, pressupostos legais e políticas curriculares, os seguintes passos serão realizados no segundo momento:

- Análise qualitativa do material previamente selecionado
- Análise dos questionários para traçar o perfil dos(as) professores(as) do Curso de Pedagogia
- Tecer as considerações acerca da peculiaridade da formação do Pedagogo(a) e as demandas específicas
- Levantamento dos artigos e escritos relacionados à políticas curriculares nacionais para a formação do(a) pedagogo(a) em sites e periódicos de publicação de Educação e Formação de Professores;

Além do trabalho pessoal desenvolvido em torno dos objetivos de pesquisa prefixados, vale salientar o trabalho coletivo realizado semanalmente do qual participam o professor orientador e outros estudantes que participam de forma efetiva do projeto de pesquisa.

Nestes encontros são estudados, tanto a análise documental como abordagem metodológica. Assim como os conceitos e pressupostos para a formação do pedagogo, os limites e as possibilidades inseridas nas discussões acerca das DCN na proposição de uma reflexão crítico-transformadora do

locus do trabalho docente. Portanto, refere-se também à construção de uma formação do professor (a)/pedagogo(a) na perspectiva da racionalidade, e da intensificação do debate sobre a identidade do curso de pedagogia e a reconstrução das identidades das IES a partir da ressignificação das Diretrizes Curriculares Nacionais.

## **5. CONCLUSÕES PARCIAIS**

### **APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO SUSCINTA DOS PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS ATÉ O MOMENTO**

Objetivamos investigar a nova configuração do curso de Pedagogia, bem como a concepção, orientação teórica e gênese dessa hegemonia e redução do curso à docência. Por meio de análise da legislação do CNE, evidenciamos a existência de uma disputa entre intelectuais da educação e do governo pelo conceito “Pedagogia” e pela forma de organização e reestruturação do Curso. O que se pode inicialmente concluir a partir dos resultados preliminares é a existência de políticas internas de formação docente. Cada uma das instituições, à luz dos seus referenciais teórico-metodológicos, traz pra suas vivências as ressignificações das políticas nacionais para a formação de professores(as). De acordo com as DCN,

Torna-se imprescindível que, no decorrer do curso, os estudantes e seus professores pesquisem, analisem e interpretem fundamentos históricos, político e sociais de processos educativos, aprofundem e organizem didaticamente os conteúdos a ensinar; compreendam, valorizem e levem em conta a o planejar situações de ensino, processos de desenvolvimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos, em suas múltiplas dimensões: física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biossocial; planejem estratégias visando a superação das dificuldades e problemas que envolvem a Educação Básica (2005, p. 13).

Refletindo tal provocação, nos propomos à fomentar a discussão sobre a formação do Pedagogo. O estudo mais detalhado da documentação das instituições, tem nos proporcionado uma ampla visão acerca da história e das metodologias de trabalho de cada instituição.

A ampliação do campo de pesquisa a partir da análise de dados, nos trará novas perspectivas para o presente estudo. Os procedimentos de coleta e análise dos dados institucionais, no segundo momento do trabalho que se inicia após a entrega deste relatório, possibilitarão um estudo qualitativo mais conclusivo sobre se, e como, se dá as perspectivas e as particularidades dos professores enquanto indivíduos sociais no que se refere ao comprometimento com a localidade.

Os conceitos e pressupostos para a formação do pedagogo, os limites e as possibilidades inseridas nas discussões acerca das DCN na proposição de uma reflexão crítico-transformadora do locus do trabalho docente. Nosso trabalho, refere-se também à construção de uma formação do professor(a)/pedagogo(a) na perspectiva da racionalidade, e da intensificação do debate sobre a identidade do curso de pedagogia e a reconstrução das identidades das IES a partir da ressignificação das Diretrizes Curriculares Nacionais.

A pesquisa já nos possibilitou um intercâmbio entre o Centro Acadêmico do Agreste (CAA) e as Faculdades investigadas. Aos poucos já podemos traçar uma possível política de formação continuada para os (as) investigados através de uma parceria entre o CAA e as Instituições investigadas. Tendo em vista que o estudo ainda está em andamento, não se pode ainda fazer inferências conclusivas a respeito do aceite ou rejeição da DCN nos cursos de Pedagogia investigados.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva et al. Diretrizes curriculares do curso de pedagogia no Brasil:

disputas de projetos no campo da formação profissional da educação. Revista Educação e Sociedade: revista quadrimestral de ciência da educação/centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) n. 96 especial, outubro, 2006, Campinas. p. 819-842.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. [ L´ analyse de contenu] Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERNSTEIN, Basil. Pedagogia controle simbólico e identidade. Petrópolis: Vozes, 1996.

BOURDIEU, Pierre. Os Usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_. Contrafogos 2 : por um movimento social europeu. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

LOPES, Alice Casimiro. Relações Macro/micro na pesquisa em currículo. In.: Revista Caderno de Pesquisa. V. 36, n. 129, set/dez. 2006 p. 619-635.

\_\_\_\_\_. Discursos nas políticas de currículos. In. Revista Currículo sem Fronteiras. V. 6, n. 2, jul/dez. 2006b p. 33-52.

\_\_\_\_\_. Política de Currículo: Recontextualização e hibridismo. In. Revista Currículo sem fronteiras. V. 5, n. 2, jul/dez. 20058 p. 50-64.

MELO, Márcia Maria de Oliveira. Pedagogia e cursos de pedagogia: riscos e possibilidades epistemológicas face ao debate e às novas diretrizes curriculares nacionais sobre esse curso. In: SILVA, Aída Maria Monteiro et al. Novas subjetividades, currículo, docência e questões pedagógicas na perspectiva da inclusão social. Recife: Endipe, 2006.

MORIN, Edgar. O Pensamento complexo, um pensamento que pensa. In: MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis Le. A inteligência da complexidade. 3. ed. São Paulo: Petrópolis, 2000.

PACHECO, José Augusto. Políticas curriculares: referências para análise. Porto Alegre: Artmed. Editora, 2003.

SILVA, Tomaz Tadeu da. Documentos de identidades: uma introdução às teorias do currículo. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

VALA, Jorge. A Análise de conteúdo. In: SANTOS SILVA, Augusto; PINTO, José Madureira (Org). Metodologia das ciências sociais. 10. ed. Porto: Afrontamento, 1999.

# **“Consolidação da Maior democracia da América latina através do acesso a educação superior por todas as classes”**

*Arlys Jerônimo de Oliveira Lima Lino Carneiro<sup>1</sup>*

*arlysfalub@yahoo.com.br*

*José Tiago Araújo Barbosa Farias de Albuquerque<sup>2</sup>*

*z.tiago@yahoo.com.br*

*Lúcia Maria Góes Moutinho<sup>3</sup>*

*luma121@hotmail.com*

*Andrea Chaves<sup>4</sup>*

*achavesfiuza@yahoo.com.br*

## **INTRODUÇÃO**

A democracia consiste em um regime de governo onde o poder de tomar importantes decisões políticas está com os cidadãos, direta ou indiretamente, por meio de representantes eleitos. Uma democracia pode existir num sistema presidencialista ou parlamentarista, republicano, monárquico ou principados.

Estas formas de governo, focada no princípio de que o poder emana do povo, podem ser divididas em diferentes tipos, baseado em um número de distinções. A distinção mais importante acontece entre democracia direta ou “democracia pura”, onde o povo expressa a sua vontade por voto direto em cada assunto particular, e a democracia representativa ou “democracia indireta”, onde o povo expressa sua vontade através da eleição de representantes que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram.

De acordo com Bobbio (1992), a democracia é o regime político fundado na soberania popular e no respeito integral aos direitos humanos. Esta breve definição tem a vantagem de agregar democracia política e democracia social. Em outros termos, reúne os pilares da “democracia dos antigos”, aos valores do liberalismo e da democracia moderna, quais sejam, as liberdades civis, a igualdade e a solidariedade, a alternância e a transparência nos poderes, o respeito à diversidade e a tolerância.

Educação é aqui entendida, basicamente, como a formação do ser humano para desenvolver suas potencialidades de conhecimento, julgamento e escolha para viver conscientemente em sociedade, o que inclui também a noção de que o processo educacional, em si, contribui tanto para conservar quanto para mudar valores, crenças, mentalidades, costumes e práticas.

Ao criticar a democracia existente Dewey (1949) afirmava que uma sociedade democrática não requeria apenas o governo da maioria, mas a possibilidade de desenvolver, em todos os seus membros, a capacidade de pensar, participar na elaboração e aplicação das políticas públicas e julgar os resultados. O filósofo americano estava falando, sem dúvida, em educação para a democracia.

No Brasil, e porque não dizer nos demais países da América latina, de acordo com Amaral (1990), com a tradicional oposição entre o “país legal” e o “país real”, a aproximação entre a realidade

1 Mestrando em Administração e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco-UFRPE, Especializando em Docência do Ensino Superior pela Faculdade Integrada de Jacarepaguá-FIG, Bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade Luso-brasileira-FALUB, Bacharel em Teologia pelo Instituto Teológico Gamaliel-ITG, Licenciado em Biologia Pela Universidade de Pernambuco-UPE (Brasil).

2 Bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade do Vale do Ipojuca-FAVIP (Brasil).

3 Professora Doutora no Programa de Pós Graduação e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco-UFRPE (Orientadora do Trabalho).

4 Pesquisadora Doutora no Departamento de Agronomia da Universidade Federal Rural de Pernambuco-UFRPE (Co-orientadora do trabalho).



política e o regime democrático consagrado na Constituição vai depender, essencialmente, do esforço educacional implementado pelos governos em disseminar a educação, principalmente a educação superior, entre as diversas parcelas da população.

Desta maneira, o foco deste trabalho é discutir sobre o Prouni (Programa Universidade Para Todos) do governo brasileiro, avaliando seus prós e contras. Observando sua aplicabilidade como modelo para a consolidação da democracia participativa na América latina através da disseminação do conhecimento entre as diversas camadas sociais.

## **IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA**

Segundo Dewey (1940 & 1959), portanto, uma educação democrática é aquela na qual a igualdade de oportunidades é elemento fundamental. Uma educação sem essa igualdade de oportunidades é baseada em privilégios e, portanto, não-democrática. Para ele, a educação, democrática e distribuída, é um processo de vida, haja vista que esta é uma longa experiência. Também é um processo social, mas que não pode ser uma preparação para a vida que há de vir, pois “a escola deve representar a vida presente, uma vida tão real e vital para a criança como a que vive em sua casa, na vizinhança ou no campo de jogo”. Conceituando educação, ele diz que esta é um “processo de reconstrução, de reorganização da experiência, pelo qual percebemos mais agudamente o sentido, e com isso nos habilitamos a melhor dirigir o curso de nossas experiências futuras”.

Com base nesse entendimento podemos inferir que projetos como o Prouni são de fundamental importância para a difusão da educação superior entre as classes menos abastadas, e não possui recursos financeiros suficientes para custear um curso superior em uma instituição privada, consolidado assim um pensamento crítico no cerne social. Esse pensamento crítico, se observado sobre a ótica de Dewey, em seus trabalhos publicados entre 1934 – 1979, é de fundamental importância para o desabrochar de uma democracia participativa, democracia essa onde o povo não é mero espectador dos cenários político-administrativos e sim atores principais dos processos e decisões democráticas implementados em sua sociedade.

Na América latina, a falta da cultura acadêmica e social da população vem por ser um freio ao efetivo processo democrático, abrindo brechas para a corrupção e o tráfico de influência, propiciando desta maneira vantagens para uma maioria culta e informada em detrimento da minoria leiga e alienada.

Sistema de políticas públicas semelhantes ao Prouni brasileiro poderiam, aos poucos, inserir novos atores que até então eram deixados à margem das decisões democráticas sociais, construindo uma sociedade mais justa e democraticamente participativa.

## **PROUNI**

O Prouni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa. O foco deste programa é justamente difundir a educação superior entre as diversas camadas da sociedade brasileira, fortalecendo assim a democracia participativa que há muitos anos está em ascensão no Brasil.

Esse programa, de acordo com o site do Ministério da Educação do Brasil, teve início no ano de 2004, foi criado pela MP nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

2005. No seu primeiro processo seletivo, O Prouni ofereceu 112 mil bolsas em 1.142 instituições de ensino superior de todo o país. Nos próximos quatro anos, o programa deverá oferecer 400 mil novas bolsas de estudos.

A implementação do Prouni, somada à criação de 10 universidades federais e 49 novos campi, amplia significativamente o número de vagas na educação superior, brasileira interioriza a educação pública e gratuita e combate as desigualdades regionais.

De acordo com Gouveia (2007), todas estas ações vão ao encontro das metas do Plano Nacional de Educação, que prevê a presença, até 2014, de pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos na educação superior, até então restrita a 12%. No constante ao índice de aproveitamento dos “aluno-Prouni”, de acordo com Buraco (2007), pode-se afirmar que, de acordo com o último senso, foi verificado que as melhores notas, na maioria das universidades e faculdades e dos cursos abrangidos pelo programa, são obtidas por alunos oriundos desse programa dada a natureza do mesmo (aluno que reprova sem justa causa perde o benefício) por essa razão, é assertivo referenciar o Prouni como um programa de excelência na inclusão educacional.

Ao analisarmos alguns casos de história de vida como o de Mauro e Marta percebemos que o Prouni é indispensável à sociedade brasileira, para a inclusão social e disseminação da democracia. Vejamos as duas histórias de vida citadas por Cava (2009):

*Mauro, 25 anos, catador de papel, órfão de mãe e filho de carroceiro. Estuda Educação Física na Ulbra, uma das melhores universidades do Rio Grande do Sul. Jorge e Ivan, grafiteiros, negros da periferia, curtem o hip-hop e oferecem oficinas culturais na Febem. São alunos da UniSalesianos, em Lins, interior de São Paulo. Marta, 26 anos, doméstica, trabalha em um bairro de classe-média de São Paulo, ajuda substancialmente a família, sonha em construir pontes. É estudante de engenharia na FEI, conceituada faculdade da Grande São Paulo. (CAVA, 2009).*

*Marta, Ivan, Jorge e Mauro vivem uma realidade comum. Eles constituem a exceção e a regra da juventude brasileira. São a regra porque pobres, oriundos de comunidades cuja dignidade amiúde é posta em xeque pelas adversidades. Batalham no dia-a-dia para assegurar o próprio sustento e o do próximo. E são exceção, porque, contra todos os prognósticos, chegaram à universidade e nela permaneceram. Em breve, vão se formar e pegar o diploma que propicia elementos determinantes para a melhoria da renda, do orgulho próprio e da inclusão social. (CAVA, 2009).*

Esses estudantes estão na universidade graças ao Prouni. Eles são “prounistas” ou “prouneiros”. O Prouni é um programa do governo federal que beneficia mais de 300 mil alunos de baixa renda em cursos de graduação de instituições particulares. Por meio de isenções fiscais às universidades privadas, o programa financia bolsas integrais e parciais para quem seja selecionado e comprove baixa renda. Tem direito a concorrer às bolsas integrais o jovem cuja renda familiar per capita seja inferior a um salário mínimo e meio (R\$ 765). Às parciais, aquele cuja renda familiar esteja entre esse valor e três salários mínimos (R\$ 1.530). Para o primeiro semestre deste ano de 2010, de acordo com Buraco (2007), o governo anunciou a abertura de 165 mil bolsas, em cerca de

1.400 instituições de nível superior. Em 2007 inteiro, foram 155 mil. Em 2006, haviam sido 136 mil. E, em 2005, ano inaugural do Prouni, foram distribuídas 112 mil bolsas. Cerca de 2/3 são integrais (100%) e o restante parciais (50% e 25%).

Muitas histórias como a de Mauro e Marta estão sendo modificadas graças as políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro, através do Prouni, políticas essas que acabam por desenvolver a democracia brasileira tornando-a cada vez mais a maior e mais consolidada de toda a América latina, servindo de exemplo para as outras.

## **BOLSAS PROUNI**

As bolsas integrais do Prouni, que permitem a jovens talentosos estudarem sem pagar nada, são quase todas preenchidas e os índices de sucesso bastante consolidados. As bolsas parciais de 50%, embora com resultados aceitáveis de procura e de sucesso, não repetem os mesmos índices das primeiras.

Assim, facilitar o acesso ao financiamento automático, sem burocracia, em condições favoráveis, que permitam aos bolsistas Prouni parciais utilizarem do financiamento FIES para completar sua formação é marca das novas regras. Juros menores, prazo de carência para iniciar a pagar após formado, mais tempo para o ressarcimento e, especialmente, a introdução do fiador solidário são elementos que facilitam e estimulam criarmos uma cultura, que não ainda...temos...consolidada,...de...financiar..educação..sem..medo.

Além das bolsas apresentadas obrigatoriamente pelas instituições aderentes ao Prouni, em troca de isenções tributárias definidas em Lei, podem elas, voluntariamente, ofertarem bolsas adicionais de 50% e complementares de 25%. Estas últimas são novidades no sistema e ainda estamos aprendendo a utilizá-las adequadamente. Importante observar que a oferta de ambas modalidades fica a critério exclusivo das instituições e nenhuma contrapartida de isenção tributária é conferida a elas. Neste último processo seletivo, quase 90% das bolsas não-ocupadas foram as voluntárias.

Diferentemente, as autênticas bolsas Prouni, derivadas da obrigatoriedade pela isenção, tiveram na pré-seleção índice de não-ocupação muito baixo, próximo...de...10%.

Para demonstrar o inequívoco sucesso do Prouni, consolidado e crescente, nada melhor do que a comprovação, pelos resultados do Enade (Exame Nacional de Desempenho Acadêmico), mostrando que, em todas as áreas examinadas, os bolsistas Prouni apresentaram rendimentos acadêmicos superiores quando comparados com seus colegas de turma. Atestando o crescimento permanente do Programa, no segundo semestre do ano de 2009 foram ofertadas 118.871 bolsas contra 55.212 no ano anterior (2008).

Do total de bolsas ofertadas, De acordo com Cava (2010), foram pré-selecionados, em primeira chamada, 72.248 candidatos no ano de 2009 contra 47.202, em 2008. Em termos qualitativos, não menos importantes, vale destacar que a média Enem (Exame Nacional do Ensino Médio) dos pré-selecionados, até esta etapa (nota de classificação do Enem) 2009, apresenta...crescimento...comparado...com....2007...(67...pontos...contra..60).

Isso tudo reflete e evidencia que o Prouni, somado ao FIES, têm ainda enorme potencial para atender o verdadeiro exército de talentos que o País felizmente dispõe e que, infelizmente, por muito tempo nos acostumamos a desperdiçar. O MEC, segundo seu web site, estuda alternativas para aproveitar ao máximo as bolsas restantes, incluindo a possibilidade das bolsas complementares de 25%, até aqui ofertadas exclusivamente para estudantes recém-ingressos, serem estendidas àqueles que já estão cursando e com dificuldades em cumprir com as mensalidades. Neste caso,

o financiamento dos restantes 75%, em alguns casos é para cursos com conceitos mais altos, ou metade desse valor, para os demais cursos e para os com conceitos razoáveis, seria grande estímulo a potencializar a todos completarem sua formação. Devemos observar que, neste caso, dispensa-se o Enem, por tratar-se de estudantes já ingressos, bem como se garante o acesso automático ao FIES em condições mais favoráveis, incluído a possibilidade do fiador solidário

## CONSIDERAÇÕES

Se levarmos em conta as idéias disseminadas por Dewey, Bobbio e outros filósofos que discorreram sobre a temática aqui enfocada, associada a democracia participativa, podemos perceber que a disseminação do conhecimento é peça chave na consolidação de uma efetiva e funcional democracia. O Brasil é um exemplo dessa situação, pois a cada dia aumenta e melhora a disseminação do conhecimento em seu território, investindo em ciência e tecnologia e iniciação científica para estudantes do ensino médio e períodos iniciais da educação superior.

Os resultados desses investimentos já estão sendo percebido, pois a República Federativa do Brasil está despontando como uma superpotência emergente ao lado da China e Índia.

Os resultados obtidos pelo governo Brasileiro, através do Prouni podem ser bem evidenciados positivamente visto que, “as bolsas integrais do Prouni, que permitem a jovens talentosos estudarem sem pagar nada, são quase todas preenchidas e os índices de sucesso são bastante consolidados”. Outros exemplos de que a educação contribui para o efetivo desenvolvimento humano e nacional pode ser percebida se observarmos os Estados Unidos da América e até mesmo um país monarquista-parlamentarista que é o Japão.

Trazendo o enfoque para a América latina, vemos que, a política pública de inclusão ao conhecimento acadêmico semelhante ao Prouni brasileiro, dado ao seu sucesso, são alternativas viáveis a inserção da maioria população desses países no cenário democrático de maneira ativa e consciente, pois como remete o velho ditado popular que fala “Sem informação não se pode ter opinião”.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, M. N. C. P. Dewey: filosofia e experiência democrática. São Paulo: Edusp /Perspectiva, 1990. 198p.

BOBBIO, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992. 212 p.

BURACO, M. Prouni: um atalho para o hip-hop superior in Vermelho Online, abril 2007 8p.

CAVA, B. PROUNI: Qualidade é democracia. 2009. 3p. Disponível em: <<http://www.coopgirasol.com.br/UserFiles/Leituras/Prouni%20Qualidade%20e%20Democracia.pdf>>, acessado em Fev. 2010.

DEWEY, J. Como Pensamos. Tradução Haidee de Camargo Campos. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1949. 200 p.

\_\_\_\_\_. Democracia e Educação. Tradução de Godofredo Rangel e Anísio Teixeira, 3. ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional 1959. 136p.

\_\_\_\_\_. La escuela y el niño. Madrid: Espasa-Calpes, 1934. 272p.

\_\_\_\_\_. My Pedagogic Creed. In: DEWEY, John. Education Today. Edited and with a foreword by Joseph Ratner. New York, G. P.: Putnam's Sons, 1940.

\_\_\_\_\_. Vida e Educação. Tradução e estudo preliminar de Anísio Teixeira, 5. ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959. 212p

\_\_\_\_\_. Experiência e Educação. 3. ed. Tradução de Anísio Teixeira, São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. 300p.

GOUVEIA, F. Prouni e o futuro presente de milhares de brasileiros, in Revista Global n.º 8, maio de 2007, p. 32, 33. 2p.

Web Site do Ministério da Educação brasileiro <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)> (acessado em Fevereiro de 2010).

## **CO-OPERACIÓN UNIVERSIDAD Y COMUNIDAD LOCAL: Un aprendizaje conjunto basado en la práctica democrática**

*Gisela Arrieta de Bravo<sup>1</sup>*  
giselb@gmail.com

“El deseo de los seres humanos de crear, producir, innovar y trabajar, siempre están presentes, pero hasta la gente más trabajadora no puede soñar con tener calidad de vida sin conocimientos, ni recursos técnicos y económicos que les permitan construir su propio desarrollo. El espíritu co-operador accionado en conjunto localidad y universidad está llamado a verter sus beneficios en la construcción del desarrollo humano estable y sostenible que forme parte de la propia vida de la gente en su entorno local, donde las necesidades sociales no sean resueltas como emergencias sino superadas con perspectivas reales de desarrollo”. La cita anterior, tomada del libro “La Co-operación Universitaria para el Desarrollo Local”<sup>2</sup>, contiene aspectos esenciales que motivan las reflexiones elucidadas en el presente trabajo, en el cual se pretende profundizar aún más en el análisis del tema la democracia como parte fundamental de la construcción de las alianzas entre universidad y comunidad local.

Es claro que, el papel de la institución universitaria es de suma importancia, pero éste no soslaya en manera alguna el rol fundamental de la sociedad en general, en el impulso de las múltiples transformaciones que han de darse en los ámbitos: político, educativo, cultural y económico, dirigidas a formar ciudadanos democráticos promoviendo la cultura de la práctica democrática, manifestada en el pensar, sentir y actuar. En tal sentido, desde los diferentes espacios sociales, locales y globales, habrán de desarrollarse acciones que propendan al afianzamiento del comportamiento democrático que involucren a personas, comunidades, organizaciones e instituciones, dinamizando así la construcción del desarrollo local y global de la sociedad postmoderna cada vez más comprometida en el logro del bienestar del ser humano.

En este orden de ideas, una reflexión básica sobre educación superior y democracia es establecer como premisa que la universidad es una institución académica comprometida no sólo con la formación de los jóvenes como futuros profesionales, sino que en sus aulas o espacios académicos también se formen los ciudadanos que demanda la sociedad. En tal sentido, ha de dinamizarse el potencial que posee la universidad, a través de sus múltiples programas y proyectos en docencia, investigación y extensión, articulándolos con la comunidad local como contexto social donde se desenvuelve.

Una manera de lograr que dicho potencial impacte de manera real y sostenible, es a través de una efectiva interacción universidad-comunidad basada en un proceso de co-operación, tal como se define en Arrieta de B. (2008). Siendo interpretada la trascendencia del significado del co-operar, como el proceso donde la universidad y la sociedad construyen acuerdos sostenibles en el tiempo, con beneficios multidireccionales basados en el co-aprendizaje y en la asociatividad por libre acuerdo, lo cual conlleva a imbricar la práctica democrática como una acción necesaria en dicho proceso. Es así, como no se puede pensar en crear espacios conjuntos de participación entre actores u organizaciones sin ser democráticos y aceptando la legitimidad del otro como parte integrante de un mismo contexto social, en donde el transcurrir de la vida no es aislado sino conjunto, no es declarado personal sino participativo y donde la sobrevivencia no se logra en el pensar individual sino en colectivo.

Cabe resaltar, que el concepto de co-operación presentado por la autora en el nivel organizacional donde se construye el modelo de co-operación universitaria para el desarrollo local, tiene su fundamentación en reflexiones teóricas y en un proceso de abducción, el cual según Peirce en (Barrena, 2003), permite ir más allá del ámbito de lo observable y explicar la aparición de nuevos

<sup>1</sup> Docente de la Universidades: Centroccidental Lisandro Alvarado (UCLA-Venezuela) y miembro de la Línea de Investigación: El Aprendizaje Organizacional y los Procesos Educativos (UNESR-Barquisimeto. Venezuela)

conceptos, no sólo de nueva información. Además, de manera coherente y continuando con dicho proceso se producen nuevas inventivas que expanden la acción del modelo extendiéndolo a todo el ámbito social, educativo y colectivo, en el cual el insertar la dimensión democrática como pilar fundamental, trasciende hacia la construcción de espacios donde la participación de los actores da origen a un prototipo de vida relacional democrática, ética y ciudadana. El proceso de abstracción de esta deriva, se produce en base a los análisis teóricos y a las reflexiones sobre experiencias de procesos de aprendizaje co-operativo entre universidad y comunidades u organizaciones de la sociedad local.

En consonancia con lo anterior, conviene conocer que el proceso de ilación desde donde se amalgama el conocimiento teórico, parte del análisis de las teorías que sustentan la naturaleza de las relaciones de cooperación, entre las cuales se encuentran: La teoría del apoyo mutuo, presentada por el biólogo ruso Piotr Kropotkin<sup>3</sup>, quien tras un examen bastante minucioso de la conducta de diferentes especies animales, concluye que en todos los niveles de la escala zoológica existe vida social, afirmando que el hombre, no es lo que es sino por su sociabilidad, es decir, por la fuerte tendencia al apoyo mutuo y a la convivencia permanente. La teoría evolucionista, presentada por Stewart, (2000), mediante la cual se describen las bases evolutivas de la cooperación aplicables a sistemas culturales evolutivos, además de sistemas biológicos, con argumentos acerca de que la evolución es direccional y progresiva, con tendencia a producir organizaciones cooperativas a escalas cada vez mayores y de mayor evolucionabilidad. Esta teoría se sustenta en que la cooperación es la base de los procesos evolutivos de moléculas a células, de células a organismos y de éstos a sociedades.

Las teorías del comportamiento y del intercambio social, analizadas por Espinoza, (2002) y Rodríguez, (2002), donde se exponen las bases de los patrones de la conducta cooperativa, los cuales pueden aprenderse, bien sea por el reforzamiento de las conductas positivas o por la creación de ciertas condiciones basadas en un clima de intercambio y confianza mutua entre los miembros de una comunidad ubicada en algún entorno social determinado. En el caso de la teoría del comportamiento, existen algunos principios como condicionamiento, reforzamiento y satisfacción que muestran la importancia de apuntalar institucionalmente la conducta de la cooperación. Tales, condicionamiento y reforzamiento, implican acciones que restablecen sucesivamente la respuesta deseada, de tal manera que la respuesta de una organización es modificada o mantenida para satisfacer las necesidades reales de la sociedad. Por otro lado, la satisfacción puede definirse tal cual se presenta en los organismos biológicos, los cuales tienden a repetir respuestas que conducen a resultados positivos y a desechar las respuestas que conducen a resultados negativos o sin efecto alguno. Por su parte, el intercambio social es considerado como un proceso básicamente humano donde los actos sociales producen ciertas obligaciones, las cuales muchas veces no están especificadas; pero que de alguna manera comprometen acciones de intercambio. El contenido ideal de este fundamento teórico, lo constituye el hecho de que los compromisos determinados por acciones de intercambios sociales obedezcan a la confianza mutua dentro de un grupo o entre grupos y además que dichos compromisos se plasmen en acciones conjuntas con una percepción de la realidad y a la vez una visión compartida sobre el futuro que propenda a construir un modelo de cooperación que permanezca en el tiempo.

Ahora bien, concebida la cooperación como una expresión humana basada en el comportamiento asociativo, es de observar que ésta ha de contar con unos principios sobre los cuales se sustente su acción. Entre tales principios se encuentran: solidaridad, reciprocidad, confianza mutua, respeto mutuo, asociación libre y voluntaria, integración entre los actores, participación equitativa y gestión democrática. Destacando que sobre la base de tales principios pueden desplegarse una serie de valores que la cooperación adopta dependiendo de su alcance en los diversos ámbitos (social, cultural, político, educativo, económico), donde la acción de la cooperación se desarrolle.

Entre los valores sociales de la cooperación presentados por Arrieta de B. (2007), se destacan la

construcción colectiva, la cual forma parte de la cooperación en tanto ésta debe brindar oportunidades para construir colectivamente de acuerdo con los medios y recursos potenciales y tangibles que poseen tanto los individuos como las organizaciones sociales. La pertinencia social, se refiere a cómo las relaciones de cooperación pueden coadyuvar a la solución de las necesidades o demandas de la sociedad, identificadas por los entes cooperantes. El co-aprendizaje, quiere decir que la cooperación permite acceder a compartir las capacidades y experiencias entre personas, grupos o instituciones para fortalecer la capacidad de creación y transformación individual y colectiva.

El análisis, profundo y reflexivo, de los contenidos anteriores derivó en la construcción de un nuevo concepto, el de co-operación, el cual es considerado como un paso adelante en la evolución de la concepción de cooperación. Caracterizándose dicho concepto por contener las dimensiones más amplias, ya mencionadas, que le atribuyen un carácter sistémico y abierto en su aplicación en cualquiera de los ámbitos humanos y sociales, además de los espacios institucionales u organizacionales donde los seres humanos ejercen su vida profesional y su cotidianidad.

Nótese que las consideraciones anteriores cobran un sentido funcional, al incorporar el enfoque del desarrollo humano local, el cual provee a la co-operación de un accionar donde encuentra al ser humano como centro y sujeto primordial del propósito del co-operar, en la búsqueda de la calidad de vida y el desarrollo productivo. Uno de los modos de lograr esta co-operación, es a través del protagonismo participativo de las personas, las familias, los productores, las organizaciones (públicas o privadas) y las instituciones locales, quienes según su idiosincrasia adecuarán sus estrategias de interacción acordes con los intereses de su localidad.

Conviene destacar ahora, que con la perspectiva presentada por los contenidos fundamentales sobre los cuales se construyó el concepto clave del presente trabajo, el de la co-operación, quedan establecidas directrices que pueden orientar las alianzas comunidad-universidad como parte del papel que la educación superior tiene en la época trascendental que vive la humanidad y en las demandas cada vez más apremiantes de una sociedad sometida a vertiginosos cambios, sobre todo culturales y tecnológicos, donde el sentido humano ha de prevalecer como centro de la existencia de nuestra raza y de nuestro planeta.

Es aquí, donde profundas reflexiones e inquietudes intelectuales condujeron a reconocer en los planteamientos de Humberto Maturana<sup>4</sup> un enfoque del sentido de lo humano capaz de reforzar las ideas esbozadas sobre el proceso del co-operar como un acto de convivir en democracia y producir un aprendizaje conjunto entre los actores de una institución como la universidad y las organizaciones de su comunidad local, las cuales son las entidades inmediatas para su interacción en la búsqueda de concretar efectivamente su contribución al desarrollo humano de la sociedad global a partir de lo local.

En base a las ideas de Maturana sobre democracia, surgen análisis que permiten profundizar en el núcleo central sobre el cual gravita la actuación de toda organización (familia, comunidad, institución). A partir de su concepción de democracia como una obra de arte que se crea cotidianamente, se derivan múltiples argumentos que enlazados con el tema de nuestro trabajo, confluyen en un terreno fértil para el crecimiento de ideas concretas sobre la manera cómo el aprendizaje basado en la práctica democrática es el punto de apoyo necesario para el desarrollo pertinente y sustentable de la co-operación en el sentido humano más amplio, que engloba a universidades y comunidades locales.

En su libro, "La democracia es una obra de arte", Maturana (1995b), el autor argumenta que si conversamos y convivimos, podemos transformarnos; podemos entender lo que es la cooperación y configurar un mundo democrático. Es decir, si queremos una democracia, lo que queremos es convivir y abrir espacios para convivir en el respecto y al mismo tiempo poder ser francos sobre cosas que afectan la convivencia.



En la continuidad de sus reflexiones sobre el tema, el autor señala que si se mira los orígenes de la democracia lo que se descubre es que ella surge como un modo de convivencia entre iguales, entre seres que se respetan, que tienen derecho a opinar y a participar en las decisiones que los afectan. Además, alega que lo que tiene que pasar para que de hecho podamos hacer una vida democrática, es que tenemos que ser capaces de vivir en la colaboración, ya que somos animales cooperadores y la cooperación se da sólo y exclusivamente en las relaciones de mutuo respeto. Maturana, expone también que en democracia no hay dominación, las decisiones hay que conversarlas, todos tienen que participar, no se puede tener la servidumbre del otro. Por ello, lo que lleva a la democracia es el deseo, son propósitos de convivencia, son intenciones a realizar en conjunto. Tal es así, como se produce el aprendizaje conjunto de los seres humanos en convivencia social.

Otro argumento interesante, es el de la capacidad de conservar y expandir nuestras relaciones de cooperación, a través de la práctica democrática. En este sentido, se deriva de los argumentos de Maturana que cada vez que en un sistema o entre sistemas se establecen relaciones democráticas que se conservan, se abre un espacio para que todo lo demás cambie en torno a lo que se conserva -la democracia y la convivencia-Consecuencialmente a este aspecto y retomando el significado del co-operar expuesto en los párrafos iniciales, se reafirma aún más la imbricación de la práctica democrática como una acción necesaria en las alianzas universidad-comunidad y más allá de ellas, en las asociaciones entre las instituciones de todos los niveles de la educación superior con las demás organizaciones de su entorno local.

A manera de reflexión final, se presenta como corolario a los planteamientos esbozados sobre las teorías base para la cooperación, la naturaleza y alcance del concepto de co-operación y los puntos esenciales de las ideas de Maturana delineadas en el presente trabajo; que es a través de la conducta democrática aunada a la conducta co-operativa como se crean las condiciones favorables para la construcción de ese espacio de relaciones de co-operación, de aprendizaje conjunto y sistémico entre todas las organizaciones sociales que ha diseñado el hombre para convivir voluntaria y libremente en democracia.

Además, la profundización de las acciones de co-operación entre la universidad y los miembros de la comunidad local donde se inserta, sólo es posible cuando se crean esos espacios donde la democracia es pensada, sentida y practicada como una obra de arte que se realiza día a día y que sistemáticamente forma ciudadanos democráticos, por naturaleza cooperadores, que aprenden conjuntamente como seres sociales, para los cuales su condición de ser social, es la que hace a cada ser humano surgir con legitimidad en convivencia con los otros.

## **Referencias Bibliográficas**

- Arrieta de B., G. (2007). La co-operación universitaria para el desarrollo local. Tesis doctoral. Programa Interinstitucional de Doctorado en Educación (PIDE). UCLA-UNEXPO-UPEL. Barquisimeto. Venezuela.
- Arrieta de B., G. (2008). La co-operación universitaria para el desarrollo local. Ediciones Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU). Caracas-Venezuela.
- Barrena, S. (2003). La creatividad en Charles S. Peirce. Signos en Rotación, Año III, N° 181. Disponible en: [<http://www.unav.es/gep/Articulos/SRotacion1.html>]
- Espinoza, R. (2002). Principios, Valores y Barreras de la Cooperación. Seminario de Investigación: Naturaleza de la Cooperación. Doctorado en Ciencias Humanas. Facultad de Humanidades y Educación. Universidad del Zulia. Venezuela. Mimeografiado.
- Kropotkin, P. (1955). El Apoyo Mutuo. Edición con prólogo de Ashley Montague, incluyendo "La lucha por la existencia" por T. H. Huxley. Extending Horizons Press, Boston.
- Maturana, H. (1995a). La realidad: ¿objetiva o construida?. Anthropos Editorial. Barcelona.

España. Co-edición con la Universidad Iberoamericana , México, D.F.

Maturana, H. (1995b). La democracia es una obra de arte. Cooperativa Editorial Magisterio. Colombia.

Rodríguez, C. (2002). Fundamentos teóricos de la relación de cooperación. Seminario de Investigación: Naturaleza de la Cooperación. Informe N° 1. Doctorado en Ciencias Humanas. Facultad de Humanidades y Educación. Universidad del Zulia. Venezuela. Mimeografiado.

Stewart, J. (2000). Evolution Arrow. The direction of evolution and the future of humany. [Libro en línea]. Disponible en: <http://users.tpg.com.au/users/jes999/>

## **“Nueva materia electiva de Voluntariado Social Universitario en la Facultad de Ciencia Política y RR.II de la UNR”**

*Lic. Miriam Bidyran*

Facultad de Ciencia Política y RR.II - UNR

*Lic. Paula Contino*

Facultad de Ciencia Política y RR.II - UNR

extensión@fcpolit.unr.edu.ar

### **Planteamiento del Problema / Fundamentación**

Concientes de que la Extensión junto a la Docencia y la Investigación constituyen los pilares básicos y troncales de la Universidad pública, democrática y comprometida con desarrollo social, desde hace unos años el Ejecutivo de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y en particular la Secretaría de Extensión, resolvió emprender una política de extensión universitaria orientada a jerarquizar y revalorizar el área, repensando los conceptos históricos de pertinencia y función social de la Institución Educativa, los cuales se enlazan de manera insoslayable con la práctica concreta.

La Universidad pública tiene como misión formar hombres y mujeres con principios y responsabilidades específicas sobre el quehacer profesional; no obstante debe igualmente promover y desarrollar una conciencia crítica y solidaria con el entorno social que la enmarca y la determina. Esta tarea cobra relevancia frente a una sociedad tan compleja, heterogénea y asimétrica como la nuestra, donde abundan los conflictos vinculados con diversas carencias que van desde el plano económico hasta el cultural. Ante este panorama, la Universidad –financiada por el Estado Nacional a través de los fondos públicos que aportan todos los ciudadanos- y como Institución fundamental en la producción del conocimiento, no puede eludir, ni esquivar la responsabilidad que le compete, por el contrario, debe manifestarse, pronunciarse y dirigir sus esfuerzos por despertar en el alumno una auténtica y activa inquietud de compromiso social.

En este sentido, es necesario reconocer que la producción cognitiva del ámbito académico debe expandirse y vincularse con el destino colectivo de nuestro pueblo. “Los problemas de la sociedad son problemas académicos”, se afirmó en la Jornada Nacional de Extensión realizada en el 2007; concepto que también se difundió y se analizó en las últimas Jornadas Nacionales en la ciudad de San Luis.

En realidad estas ideas vuelven y se replantean en diferentes instancias, porque sabemos que la deuda social de nuestra Universidad figura como materia pendiente. Incluso, esta ausencia no se puede endilgar a un vacío legal, ya que la Ley de Educación Superior N° 24.521, en el Capítulo 1, “De los fines y objetivos”, en su artículo tercero, expresa: que “la Educación Superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexiva, crítica, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y la vigencia del orden democrático”.

Entonces, si esta discusión no es nueva, y hasta podríamos decir que ha sido recurrente a lo largo de la historia, e incluso estos preceptos forman parte de nuestra legislación, cabe preguntarse por qué esta deuda social sigue postergada en la actualidad? Evidentemente las respuestas y las causales son múltiples, y habría que contextualizarlas en el devenir histórico de nuestro país y en las prioridades que ha fijado Universidad a lo largo del tiempo. Pero sin lugar a dudas, para comenzar a revertir este proceso hace falta decisión política, institucional y académica para desandar el camino. Desde esta perspectiva, nuestra Facultad emprendió una planificación estratégica de la tarea, orientada en diversos tiempos y sentidos. Uno de los ejes centrales, ha sido la valoración del

“Voluntariado” como una herramienta esencial de la labor extensionista.

### **Objetivo general**

El Voluntariado inserto en una institución como la nuestra puede ser una forma organizada de participación ciudadana que, asumida libremente, constituye un triple compromiso:

- cooperar en la identificación y denuncia de situaciones injustas;
- analizar las posibles soluciones a los problemas que afectan a la comunidad;
- y tender a la implementación de propuestas y programas concretos que apunten a mejorar la calidad de vida de la población, y en especial, la de los sectores históricamente postergados. (1)

Por lo tanto, creemos que la contribución de las universidades a la consecución de estos objetivos de participación deben concebirse no sólo desde las estrategias de acción en terreno; sino desde la base estructural de la organización educativa, incorporando en el ámbito de la investigación y la docencia tales problemáticas. Esto implica sumar e innovar en nuestras currículas, evitando así los esfuerzos dispersos o aislados y concentrándonos en una política institucional concreta al respecto.

### **Proceso de construcción de la materia**

En virtud de estas razones, se resolvió crear una asignatura de carácter electivo dedicada al “Voluntariado Universitario”, destinada en principio, a los alumnos del ciclo superior de la carrera de Comunicación de Social de nuestra Facultad, con el objeto de que el estudiante –futuro graduado- asuma un rol protagónico en la construcción de una sociedad más justa y participativa, mediante la incorporación del Voluntariado, no sólo en su expresión práctica como tarea solidaria, sino también como tema relevante de la reflexión académica. Por lo tanto, la materia se construyó sobre un andamiaje teórico (dictado en clases) y una práctica concreta en terreno.

Esta asignatura, que responde una concepción activo, participativa y horizontal del proceso de enseñanza – aprendizaje-, intenta promover la vinculación responsable y el compromiso social de los alumnos en diferentes programas de acción voluntaria donde puedan articular y desarrollar en forma efectiva los conocimientos aprendidos en el ámbito académico con diferentes espacios de la Sociedad Civil, el ámbito estatal y privado, a fin de fortalecer y ensanchar el espacio público como esfera de realización efectiva de los derechos ciudadanos y la participación democrática y pluralista.

En ese sentido, la materia tuvo su primera experiencia durante el segundo cuatrimestre del ciclo lectivo 2009. Esta puesta en acto tuvo un alta significancia para quienes la integramos desde varios aspectos. Si bien el número de alumnos fue reducido, debido a la novedad y al tiempo de difusión que vio acortado por la gripe A que obligó a cerrar las facultades, los estudiantes –en realidad las estudiantes- que se sumaron al entonces proyecto, mostraron un alto nivel de compromiso y entusiasmo con la propuesta a lo largo del tiempo. Esta respuesta satisfactoria del grupo, reforzó nuestra dedicación a la tarea, despejó dudas y nos trajo nuevos interrogantes para este año, como por ejemplo, cómo optimizar el vínculo con las instituciones convocadas, entre otros temas.

Sin embargo, más allá de los resultados, creemos que vale la pena un repaso por la génesis de esta joven materia.

### **Dudas, certezas y debate**

Con esta decisión comenzó un arduo trabajo y también el debate interno...

En primer lugar nos preguntábamos:

- Qué puede ofrecer y poner a disposición de la comunidad un estudiante universitario voluntario?
- Se puede sumar a una organización y ofrecer su tiempo, voluntad y capacidad para llevar adelante todas las tareas que son requeridas por esa institución o sólo aquellas que remitan a su formación académica?

En medio de esta discusión, nos dimos cuenta que debíamos remitirnos a los ideales que plasman el concepto de extensión donde se la define como “el proceso dinámico de la acción universitaria frente al conocimiento, en el cual se tome a la sociedad como fuente de saber y como interlocutor válido, permitiendo interpelar el conocimiento académico y ponerlo en diálogo con los saberes

locales logrando una mutua imbricación y un mutuo aprendizaje que enriquezca tanto a las ciencias como a las comunidades”. (2)

De esta forma el conocimiento se democratiza, se transforma en un bien público, en un bien social. En este contexto “el compromiso con lo público que privilegia el interés colectivo sobre el interés particular, exige que los beneficios de quienes tenemos el privilegio de hacer nuestros días en este campo no sean sólo nuestros”. (3)

Por lo tanto, sostuvimos que el alumno, en tanto voluntario que proviene del ámbito universitario, cuando se suma a una organización social pública o privada, debe poner en juego todo lo aprendido en la institución educativa, al tiempo que debe dejarse atravesar por otros saberes en una relación dialógica, horizontal capaz de producir nuevos sentidos.

En concordancia con estos conceptos, y tal como lo planteara Laura Estrada de Aguirre de manera excepcional, “la responsabilidad social universitaria es comprender que la formación ética y socialmente responsable no debe ser entendida un “complemento deseable” para la formación profesional y que la reflexión social debe estar encuadrada en los contenidos académicos como un eje de la competencia especializada del egresado universitario y una condición de la pericia del nuevo profesional sensible a los problemas de los demás y comprometido con el desarrollo de su comunidad” (3ª).

Otra de las preguntas que nos formulábamos oportunamente, y que todavía no tiene una respuesta definitiva, o al menos, una respuesta unívoca, era:

- cómo compatibilizar la acción voluntaria que parte de la libre elección personal, eje central de la filosofía moderna; con el compromiso social que debe asumir la educación superior con respecto a la sociedad?

Para este interrogante encontramos una alternativa viable en el Plan de Estudios de la Licenciatura en Comunicación Social de nuestra Facultad, que tiene previsto en el ciclo superior de la carrera, conformado por cuarto y quinto año, una currícula flexible que permite la incorporación de diferentes materias optativas, a fin de que el alumno pueda construir en esa instancia su mapa de preferencias. En consecuencia, transformamos al Voluntariado Universitario en una materia electiva. De este modo, involucramos la temática de manera formal e institucional al plan de estudio, al tiempo que preservamos la libertad de elección del alumno.

A partir de ese momento, y en función de las definiciones ya tomadas, nuestra preocupación y ocupación se dirigió hacia la construcción y armado de los contenidos del programa de la materia electiva con sus correspondientes contenidos bibliográficos e instancias prácticas. Y por supuesto, de manera recurrente, volvieron a plantearse otros desafíos y cuestionamientos.

- Cuáles serán los ejes centrales del programa?

- Cómo estructurar los contenidos según las definiciones previas de manera coherente?

- Qué autores formarán parte prioritaria de la propuesta académica?

- Cómo articular el área teórica y práctica de manera equilibrada y sustantiva para el alumno?

En esta instancia, la tarea no era iniciática, debido al trabajo desarrollado tiempo atrás en la Secretaría de Extensión en torno al Voluntariado. En ese camino previo, ya habíamos tomado contacto con la producción de Oscar García, profesor de la UNSAM y un referente nacional en materia de Voluntariado Social. Accedimos a sus publicaciones, y también fue nuestro invitado en el Congreso de la Democracia, para participar como expositor central del panel que dedicamos a la temática.

En forma simultánea, recurrimos a una docente de nuestra Facultad, la profesora Alicia Acquarone, responsable de varias asignaturas, entre ellas, “Pensamiento Sociopolítico”, porque consideramos que el Voluntariado, abordado de una perspectiva cívica, social y colectiva, necesitaba un anclaje en el conocimiento teórico - político para no caer en reduccionismos peligrosos o visiones simplificadoras de la realidad que nos llevaran a una tarea meramente asistencial de corte caritativo o acotada al voluntarismo puro.

En principio, pensamos que, si el Voluntariado se desarrolla en una organización social, necesitaba ser analizado en todas sus dimensiones, implicancias y vinculaciones sociopolíticas con el Estado y la sociedad civil.

Asimismo evaluamos que el Voluntariado al estar inserto de manera institucional en nuestra Facultad, debía ser encuadrado como una herramienta primordial de extensión universitaria que respondiera a las valoraciones ya expuestas anteriormente.

## Unidad 1

En consencuencia con lo planteado, armamos el programa de la materia con cinco unidades.

La **primera unidad** la denominamos “**Universidad y Extensión**”.

Aquí desarrollamos un breve recorrido histórico de la evolución del concepto de Extensión, tomando como punto de partida el ideario de la Reforma Universitaria de 1918. En ese sentido, lo que pretendemos es repensar la pertinencia social de la Universidad como variable fundamental de la tarea extensionista, y considerar al conocimiento como un bien público, agente de movilidad social y condición esencial para el desarrollo estratégico de una nación.

Para seleccionar estos contenidos apelamos a otro docente de gran trayectoria de nuestra casa de estudios, el profesor Raúl Linares, poseedor de una larga experiencia en el campo de la extensión, y ante nuestra solicitud nos facilitó diferentes materiales sobre el tema que fueron realmente muy significativos y reveladores para esta múltiple búsqueda, como por ejemplo, “Desarrollo y conceptualización de la Extensión Universitaria” del Ing. Sergio Menéndez, actual Secretario de Extensión de la Universidad Nacional del Litoral.

Otro punto central de esta unidad es la solidaridad, entendida como cultura y aprendizaje, como un concepto multifacético y complejo. Procuramos analizar la solidaridad en todas sus dimensiones y coordinadas discursivas, para arribar así a la definición de solidaridad transformadora. (4) Sin lugar a dudas, el eje de estos axiomas, vienen de la mano del pensamiento de Oscar garcía, quién además de ser un referente en materia de Voluntariado Social, también es el responsable de la Cátedra Libre de Solidaridad de la Universidad Nacional de San Martín.

Debemos aclarar que hacemos eje referencial en la Solidaridad porque considerarla un valor nodal y central del Voluntariado y la extensión universitaria.

Bajo este mirada, formulamos una solidaridad, alerta, resistente, en construcción, lejos de la asepsia. Proponemos una solidaridad discutida, porque cuando se discute se pondera, se categoriza, se reflexiona y se vuelve a proponer. Una solidaridad como valor cambiante en un mundo complejo, pero siempre constructora de mejor humanidad. (5)

## Unidad 2

La **segunda unidad**, llamada “**Conceptos básicos y definiciones del Voluntariado**” está concebida para adentrarnos en la temática específica de la materia. Este recorrido no fue sencillo, porque no sólo teníamos interrogantes para seleccionar los contenidos específicos más adecuados, sino también algunas contradicciones que se suscitaron vinculadas al proceso histórico dio origen y sustento al voluntariado, y en consecuencia a su sentido, significancia social y simbólica. Analizar los orígenes del voluntariado nos permite comprender como evolucionaron, convergieron y se transformaron las diferentes formas de afrontar los problemas sociales, y que rol jugaron y juegan las instituciones de la democracia, las organizaciones sociales, el Estado y el mercado en los distintos momentos históricos; cuáles han sido sus formas de desarrollo y cómo hemos llegado a la situación actual.

Todos sabemos que el trabajo voluntario tiene un largo recorrido en nuestras sociedades y que nació ligado al accionar eclesiástico, cimentado sobre las bases de la caridad para socorrer a los más pobres. Esta forma de atención y dedicación hacia los más débiles que, obviamente fue variando a lo largo del tiempo, ha sido acotada, puntual y remitida sólo a la asistencia más básica. Prácticamente excluyó de su agenda la reflexión profunda sobre las causalidades del fenómeno de la pobreza, la exclusión y la responsabilidad del sistema. Sin lugar a dudas, este posicionamiento marcó y orientó la práctica voluntaria que, con el correr del tiempo fue incorporada en las preocupaciones del Estado de manera asistencial, virando lentamente hacia la asistencia social, para formar parte de los programas del Estado Benefactor en la década del 50 y el 60’.

Sin embargo, finalizando del siglo XX, específicamente a partir de la década del 80’ y el 90’, el voluntariado logra inscribirse en el lenguaje social con una nueva dimensión y densidad.

El hito que logra este cambio, entre otros, tiene como referente principal la Declaración Universal del Voluntariado e el año 2001, apoyada en los principios básicos de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre concebida en 1948.

De esta forma, el Voluntariado adquiere nueva significancia y sustancia social, y es considerado como “un elemento clave de la sociedad civil” (en los procesos de participación).

Le da vida a las aspiraciones más nobles de la humanidad –la búsqueda de la paz, de la libertad, de las oportunidades, de la seguridad y de la justicia para todas las personas”. A su vez, insta a “los voluntarios para que proclamen su convencimiento en la acción como una fuerza creativa y mediadora que, construya comunidades saludables y sostenibles que respeten la dignidad de todas las personas; empodere a las personas para ejercer sus derechos como seres humanos y en esta forma mejorar sus vidas; ayude a solucionar problemas sociales, culturales, económicos y ambientales y construya una sociedad más humana y más justa a través de la cooperación mundial. (6)

Teniendo en cuenta todo este devenir histórico, y sabiendo que hoy coexisten diferentes concepciones y formas de desarrollar y entender al Voluntariado, nuestra preocupación inicial y central es no reducir o agotar el accionar voluntario a la cuestión social tradicional puntual. Debemos estar alertas y mantener la amplitud de criterio para poder ampliar la agenda social teniendo como horizonte la participación ciudadana.

Este posicionamiento cobra valor singular porque intentamos desarrollar el Voluntariado desde la práctica universitaria y en la promoción de valores, tales como solidaridad, compromiso y responsabilidad. Entendiendo a la Universidad como actor esencial del conocimiento, el desarrollo social y la democracia.

En consecuencia, construimos este módulo a partir de la concepción de diferentes autores que se han transformado en pensadores claves del voluntariado europeo y latinoamericano actual.

Desde la cátedra desarrollamos: el voluntario como concepto, el voluntario como sujeto, el perfil del Voluntario, sus valores y actitudes. También abordamos similitudes y diferencias conceptuales entre solidaridad, caridad y beneficencia, y nos detuvimos en la relación social del voluntariado.

Para llevar a cabo esta tarea tomamos las definiciones del Prof. Oscar García, tal como lo señalamos anteriormente, donde caracteriza los vínculos entre “voluntariado y solidaridad”, tomando a esta última como concepto madre del voluntariado.

Y al respecto sostiene que: “la solidaridad es la capacidad potencial que surge en el interior de la persona y que desarrollada luego culturalmente, se traduce en actitud o hecho que va desde la adhesión circunstancial (...) hasta el compromiso profundo, identificador y permanente con la causa que afecta a otro, aunque a él no lo afecte”. (7)

Asimismo presentaremos las características generales e invariables del término en lo referente a la filosofía de la actividad voluntaria, donde coinciden gran parte de los autores que seleccionamos, y determinan los componentes básicos de su desarrollo, denominados “invariantes”:

- la voluntad, la libre elección
- el fin solidario de la acción destinada a los sectores más desprotegidos de la sociedad
- la gratuidad o la no remuneración económica
- el compromiso social de la tarea, que implica una periodicidad pautada,
- el voluntariado concebido en el marco de una organización

Intentaremos diferenciar la actividad voluntaria y el Voluntariado, “porque cuando a la actividad voluntaria le sigue la toma de conciencia, se abren las puertas a un nuevo campo –de ideas, y también de otras prácticas- que se llama Voluntariado”.

A partir de esta distinción, podemos arribar a “la idea de ciudadanizar; aquí el Voluntariado tiene un campo riquísimo para desarrollarse, el gran desafío para el Voluntariado -presente y futuro- pasa por la sustitución de su eje tradicional de articulación -el Hacer Voluntario (es decir, el hecho puntual, focalizado y circunstancial) por un eje más amplio ligado al ejercicio pleno de la ciudadanía” (8) y la incorporación del sentido de lo político.

Una de las aspiraciones en el año inaugural de la materia, fue poder construir junto con los alumnos un concepto con características propias y específicas del Voluntariado Universitario. Todo un

territorio para explorar.

### Unidad 3

La **unidad tres**, denominada “**Voluntariado, Legislación y Declaración**”, pretende poner a disposición de los alumnos la legislación vigente en torno al tema, como así también diferentes declaraciones al respecto, como por ejemplo, el Régimen de Voluntariado Universitario y su Código de Ética de Voluntariado Universitario implementado por la UNL; la Declaración Universal del Voluntariado, entre otros textos, a fin de ofrecer el marco normativo actual y la declaratoria de principios.

Con esta información el estudiante puede acceder a sus derechos y obligaciones como voluntario a hora de realizar su práctica en una organización social, de la misma manera también podrá conocer los deberes y derechos que refieren a las instituciones en dicha materia.

Por otro lado, será nuestro interés poder analizar el alcance de esta norma en el mundo del Voluntariado. Cabe destacar que antes del 2004, año en que fue dictada esta ley, en todo el plexo normativo argentino no se había realizado ninguna referencia explícita sobre el tema.

Según definió el Dr. Gustavo Curcio **(9)**, en la Jornada de Voluntariado, Desarrollo Social y Participación Ciudadana, organizada por el municipio de Rosario en el 2006, “lo primero y más importante que trae esta norma es que reconoce que existe el voluntariado y que existen los voluntarios (...) Otro dato esencial es el primer artículo de la ley, el cual “tiene por objeto promover el voluntariado. Esto es clave porque lejos de regular, promueve, no es el Estado que se mete en los asuntos de la organización, sino que de alguna manera está reconociendo la figura del voluntariado”.

Asimismo reconoce también la figura de la organización en términos legales. No obstante, habrá que analizar en su momento cuando la ley esté totalmente reglamentada, que pasará con las organizaciones que tienen efectivamente trabajo voluntario pero que no se ajustan a los términos de la norma.

Siguiendo estas definiciones, intentaremos generar un debate con los alumnos para analizar si el Estado debe o no regular, estar presente en el terreno del Voluntariado, incidir con sus decisiones o mantener una posición más neutral.

Reflexionaremos sobre los riesgos de la burocratización, pero también valorizaremos el Voluntariado vinculado a la dimensión estatal, como un integrante más en la discusión y formulación de políticas públicas.

### Unidad 4

En la **unidad cuatro**, llamada “**Campos de articulación del Voluntariado**” partimos de preguntas vitales, como por ejemplo:

¿Qué es lo que define a la ciudadanía? - ¿Cuál es su dinámica y su proceso de construcción? Nuestro objetivo es entender al Voluntariado como un trabajo ciudadano. Es decir, quien realiza la tarea no sólo lo hace desde la opción individual, sino desde la práctica colectiva, en un momento histórico, social y político concreto vinculado a una realidad específica en la que estamos insertos.

**(10)** De este modo, reconocemos que el Voluntariado tiene una existencia relacional, que se extiende de manera transversal y que se practica en el ámbito de lo público y lo privado social, especialmente en el múltiple y heterogéneo espacio de las organizaciones de la sociedad civil. Trataremos de comprender y definir a este espacio simbólico denominado sociedad civil como el lugar donde se construye poder y se hace política en diálogo o enfrentamiento con el poder político y económico. Como el escenario del conflicto y del consenso social, donde se procesan y articulan opiniones y representaciones sociales y políticas diversas. **(11)**

Perseguimos un Voluntariado capaz de generar una ciudadanía activa que busque reafirmar la libertad y los derechos individuales al tiempo que intente ensanchar y ampliar los derechos colectivos.

Además el Voluntariado por su naturaleza, inserta su acción en diferentes áreas que son atravesadas por la cuestión social, como por ejemplo: la salud, el medio ambiente, la alimentación, la educación, entre otros.



Y esta forma de pensar y entender la ciudadanía como un espacio de construcción conjunta, nos obliga a repensar una idea central, hoy en crisis, que es la idea de comunidad, de espacio común. Ese territorio que está signado por la pobreza, la exclusión, la incertidumbre laboral y la violencia en sus diferentes manifestaciones, se traduce en un constante desgarramiento del tejido social. En este contexto, el Voluntariado podría, de manera acotada y sin idealizar la situación, intentar coser esa ruptura de aquel que vive en el tiempo de la emergencia, con aquel que optó libremente por acercarse a otro que sobrevive en el tiempo de la urgencia. **(12)** Allí podría construirse un tiempo común, quizás sólo coyuntural, entre esos hombres.

## **Unidad 5**

Finalmente, **la quinta y última unidad** la denominamos “**La acción voluntaria en terreno**”. Esta instancia pretende que el alumno, luego de haber atravesado el análisis, debate y reflexión académica sobre la extensión Universitaria, y el Voluntariado como una herramienta esencial de dicha dimensión, elija una organización social para desarrollar su práctica en el territorio.

Para tal elección, la cátedra le ofrece un listado de organizaciones que, seleccionadas por su perfil, trayectoria y tarea social, y previa firma de un convenio especial específico con la Facultad, origine el vínculo interinstitucional que dará marco, forma y alcance a la tarea.

Del mismo modo, pondremos en contacto al estudiante con algunos Programas de Voluntariado Universitario, financiados por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, radicados en nuestra Facultad y en otras Unidades Académicas, a fin de conocer estos espacios, intercambiar inquietudes y elegirlos como otro lugar de práctica.

No obstante, siempre estaremos dispuestos y abiertos a incluir en nuestra base de datos otras organizaciones sociales que vengan propuestas por los propios alumnos. Tal fue el caso de la Dirección General del Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe. A pedido de una alumna se realizó un convenio particular con el Área para formalizar el taller de cine que una alumna dictada a la internas de la Unidad N° 5 de nuestra ciudad.

En esta etapa, la tarea docente se orienta al acompañamiento permanente de los alumnos, a fin de conocer, colaborar y analizar la práctica del estudiante en todas sus dimensiones y problemáticas. Una vez finalizado el trabajo en terreno, el estudiante tiene que presentar un informe final integrador que de cuenta -desde la teoría y la práctica- de la experiencia.

## **Perspectiva ampliatoria**

Debido al carácter relacional y transversal del voluntariado, diferentes profesores participaron de la cátedra bajo el formato de docentes invitados, en el desarrollo de temáticas específicas de su incumbencia académica.

En ese sentido, convocamos al ex – director y actual docente de la Carrera de Trabajo Social, Lic Roberto Zampani, para analizar el origen de la “cuestión social” en tanto una problemática compleja de la ciencia social; a la Profesora Alicia Acquarone, titular de la materia citada anteriormente, para que nos de su visión sobre las posibles articulaciones del Voluntariado con el espacio público. Y también se sumó a estas clases que fueron abiertas para todos los alumnos de la Facultad que estuvieran interesados, al docente Raúl Linares, también integrante del cuerpo docente de la carrera de Trabajo Social, con quien compartimos su visión estratégica para la construcción de proyectos de extensión.

Tal como señalamos, este trabajo se convierte en una experiencia singular dentro del ámbito de la Universidad Nacional de Rosario. Por lo tanto, su crecimiento, desarrollo y posible conflictividad, es y será un desafío permanente para quienes integramos cátedra, para los alumnos, y por supuesto, para nuestra Facultad.

## Citas Bibliográficas

- (1) Documento especial de la CRUE (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas). “Universidad: Compromiso social y Voluntariado” aprobado en julio de 2001

- (2) (3) Profesor Emérito José Gregorio Rodríguez. Universidad Nacional de Colombia. "Imbricación y aprendizajes mutuos: una perspectiva de la Extensión Universitaria". Programa de fortalecimientos de la capacidad científica. Intervención en el marco el Segundo Encuentro Nacional de Extensión Universitaria" Un compromiso social de la educación superior". Bogotá, Octubre de 2002
- (3ª) Laura Estrada de Aguirre, "Un desafío para las universidades argentinas". Artículo de La Nación. 2009.
- (4) (5) Profesor Oscar García "La Pelota cuadrada – Cómo se juega a la solidaridad en la Argentina posmoderna". Cátedra Abierta de Solidaridad- UNSAM
- (6) Declaración Universal sobre el Voluntariado. Congreso Mundial Live90 En París, 1990
- (7) (8) Profesor Oscar García "La Pasión a Seguir: Voluntariado Transformador; sin excusas, sin fronteras". Internacional Association for Volunteer Effort
- (9) Dr. Gustavo Curcio: Abogado egresado de la UBA. Consultor Legal en materia de voluntariado de diversas OSC.
- (10) (12) Lic. Sergio Di Piero. FLACSO Argentina. "La Acción Voluntaria y la participación ciudadana ante la actuales problemáticas sociales". Ponencia presentada en el marco de las Jornadas de Voluntariado, Desarrollo Social y Participación Ciudadana. Noviembre de 2006. Organizadas por la Municipalidad de Rosario a través de la Secretaría de Promoción Social.
- (11) Mario Roitter. Investigador Titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, "El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil". En Daniel Mato (coord) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

## Más allá de las formas académicas institucionalizadas: democratización en la producción de conocimiento

*Diana Milstein, Alejandra Otaso, Stella Maris García,*  
Graciela Bischoff, María Alejandra García, María Isabel Fernández  
caseducacion@gruposyahoo.com.ar

Centro de Antropología Social/ Instituto de Desarrollo Económico y Social  
Buenos Aires. Argentina

### Introducción

¿Podremos en el siglo XXI ampliar y profundizar la democracia como una forma de vida?, ¿Cómo? Éstas son algunas de las preguntas que motivan la convocatoria a este Congreso y que, entre otras inquietudes, están estrechamente vinculadas a algunos de los interrogantes que dieron nacimiento al Grupo de Estudio y Trabajo de Antropología y Educación Escolar<sup>1</sup>, que integramos las autoras de este trabajo. Desde un inicio, nuestra búsqueda se orientó hacia formas renovadas de articular ideas y prácticas para promover espacios de encuentro, intercambio y aprendizaje, y estimular alternativas de investigación.

Movilizadas por la necesidad de modificar las condiciones de dispersión y relativo aislamiento en la que nos encontrábamos trabajando, profesoras e investigadoras de distintas universidades e Institutos de Formación Docente de la Argentina, con diferentes edades cronológicas y diversas experiencias de vida y de formación académica, nos fuimos acercando al grupo interesadas en aprender y enseñar (nos) respecto a la investigación etnográfica de procesos educativos. En este trabajo damos cuenta del proceso de producción de conocimiento que estamos gestando, poniendo especial énfasis en una instancia de encuentro, reflexión y debate que evaluamos trascendente: el Primer Simposio Internacional Encuentros etnográficos con niños y adolescentes en contextos educativos. Esta actividad realizada por el grupo en 2009, se constituyó en un nuevo espacio de reflexión acerca de los caminos de una acción política democrática dentro de la producción y circulación de saberes. Nos proponemos analizar las posibilidades de generar espacios flexibles de debate y crítica para expandir las fronteras académicas hacia campos más amplios de intervención político-cultural y potenciar las condiciones de una producción democrática del conocimiento.

### La construcción colectiva de un proceso de trabajo

Pierre Rosanvallon (2007: 24) plantea la necesidad de repensar la democracia teniendo en cuenta “un entrecruzamiento de prácticas, de puestas a prueba, de contrapoderes sociales informales y también de instituciones, **destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza**”<sup>2</sup>. Sugiere de este modo analizar como experiencias democráticas a aquellas que, partiendo de la desconfianza, “velan porque el poder sea fiel a sus compromisos” y buscan “mantener la exigencia inicial de un servicio al bien común”. En este sentido la democracia, remite en el caso de nuestra experiencia colectiva, a modos de desarrollar prácticas que tienden a compensar la erosión de la confianza hacia las formas académicas institucionalizadas a través de una organización que intenta poner el conocimiento al servicio del bien común.

En el año 2005, cuando encontramos un espacio para trabajar como grupo de estudio en el CAS/ IDES, la sensación que tuvimos fue que se abría una gran posibilidad y que, a la vez, el desafío era difícil. La posibilidad consistía en juntarnos investigadores/as, profesores/as y estudiantes a estudiar, debatir e investigar sobre temas específicos vinculados a la Antropología y la Educación, sin que mediara ningún tamiz ni filtro administrativo institucional. Nuestro grupo de estudio nacía diferenciándose de aquellos espacios académicos desde los que convocaban los incentivos más formalizados -de la carrera de investigador, por ejemplo-, mientras esperábamos que el interés y el compromiso con la labor intelectual operaran como atractivo suficiente en pos de conformar un grupo en el que la polémica fuera motor de la tarea. Anhelábamos que el interés y el compromiso

con la labor intelectual operaran como motivación para conformar un grupo en el que la polémica fuera el motor de la tarea. El desafío consistía en lograr vínculos con grupos ya constituidos cuya pertenencia institucional los mantenía enquistados fomentando su aislamiento. Como parte de esto último, era fundamental, hallar modos de hacer circular de manera amplia información -bibliográfica, de congresos, seminarios, becas, subsidios, etc.- y someter a análisis los rasgos y características de los trabajos que se estaban produciendo en el campo de la Antropología y la educación. En este último aspecto, es importante señalar, que siempre es un reto realizar análisis crítico del propio campo académico<sup>3</sup> y, en nuestro caso, a este reto se agregaba que se trataba de un campo nuevo en nuestro país, con producción creciente y “controlado” por un acotado grupo de “especialistas”.

El grupo se amplió de manera creciente con la participación de antropólog@s, sociólog@s, psicólog@s y pedagog@s, integrando, casi en todos los casos, colegas que trabajaban tiempo completo en diversas instituciones públicas de educación superior. Nos propusimos tareas que favorecieran vincular colegas y desarrollar un clima de discusión y crítica horizontal, sin temor a pérdidas, ni amenazas. Un espacio de encuentro de investigadores/as para reflexionar sobre hallazgos, errores, dificultades, incertidumbres, etc. Fue esencial tener presente que l@s investigador@s contamos, en principio, con un doble diálogo: uno con las múltiples voces en campo y otro, con las múltiples voces en la “academia”. El proyecto entonces era que este grupo se constituyera como un lugar para este último diálogo.

Aquellos inicios, nos encontraron inquiet@s por la circulación y difusión de trabajos y nos encaminamos a sistematizar producciones. Sabíamos que la difusión de los trabajos incorporaría una búsqueda ardua porque conocíamos la existencia de autores que producían por afuera del circuito académico “oficial”, entre ell@s alguno@s que se iban integrando al grupo. Cabe aclarar que el tiempo de conformación/consolidación del grupo en el CAS/IDES, convivía con investigaciones que algunos de nosotros realizábamos de manera individual (tesis de maestría o investigaciones en las instituciones de pertenencia –universidades o profesorados-), es decir vinculados a otros espacios académicos.

Facilitar el acceso a las publicaciones sobre educación escolar argentina con enfoque antropológico, nos comprometía al menos en dos debates: las maneras en que las diversas publicaciones sobre fenómenos educativos apropiaban modos de investigación antropológicos –básicamente el uso de la etnografía o la apelación al mismo- y, las formas en que éstas publicaciones se presentaban y, a veces irrumpían, en los ámbitos de producción y los circuitos “autorizados” para este discurso. Para comprender el alcance de estos debates recordemos que los autores y la disciplina, de acuerdo al análisis de Michel Foucault (1987), operan como procedimientos de control internos a los discursos<sup>4</sup>. Intentábamos así modificar la tendencia a producir conocimiento autorreferencial o, en los términos críticos y concluyentes de Raquel Angel, no estábamos dispuestas a asumir la situación de aislamiento y autopreservación:

“Encerrados en **ghettos** que los protegen y aíslan –llámense clubes, fundaciones, foro, revistas o círculos académicos- los intelectuales de los ‘80 y ‘90 han reemplazado la polémica por una cortesía inter pares que huele a autopreservación” (Angel, 1993:22)

En el año 2006 se completó el relevamiento de publicaciones y se editó en el sitio institucional<sup>5</sup>. Esta tarea nos dejó un valor agregado en términos de vínculos con colegas e instituciones de todo el país y en el terreno del debate. Logramos colocar todas las producciones en pie de igualdad –incluidas por supuesto las de l@s miembr@s del grupo- y cuestionarlas e interrogarlas para comprender cómo había sido la génesis y el desarrollo de los discursos en el campo de conocimiento que nos interesaba. Nos preguntamos sobre las perspectivas disciplinares en el proceso de construcción de la educación como objeto de estudio antropológico; sobre la proximidad y la superposición de las categorías y conceptos utilizados por los antropólogos y los especialistas y expertos en educación

y, sobre los interlocutores privilegiados por los investigadores del campo de la antropología de la educación. Como resultado publicamos un panorama temático de la producción de la antropología argentina acerca de los fenómenos educativos escolares (Milstein et al., 2007). Ese trabajo, exhaustivo estado de la cuestión, resultó clave para revelar la subordinación del campo a los temas de “agenda” de la política pública. Nuestra reflexión advertiría así, que ese modo de construcción y desarrollo del saber ceñía –y en mucho entorpecía- posibilidades para la misma producción de conocimiento antropológico y democratización de esa práctica.

Durante el año 2006 también abrimos otro camino: organizamos con un antropólogo brasileiro un simposio en el Congreso Argentino de Antropología que convocaba a investigador@s a presentar y debatir trabajos sobre Etnografía con niños y niñas. Los términos de la convocatoria -“reunir la diversidad de trabajos de campo que se están realizando con niños y adolescentes en los que se les da poder y voz en los procesos de investigación...”-6- convocaban a instalar un tema no contemplado en la “agenda”. En otras palabras, la cuestión central no eran las políticas sociales para la niñez, sino debatir modos de incorporar la perspectiva de los niños, las niñas y los adolescentes como sujet@s con plena agencia. En el año 2008 la coordinadora del grupo tiene la oportunidad de asistir a la Oxford Conference Ethnography & Education para presentar un trabajo sobre la participación de niños y niñas como co-investigadores. Dicha conferencia no sólo resultó un espacio de encuentro académico muy enriquecedor en el que la temática sobre el trabajo de campo con niños y niñas tuvo una muy buena acogida –al año siguiente la revista Ethnography & Education acepta para publicar dicho trabajo- sino que también, fue una experiencia inédita en lo relativo al modo de organización, de encuentro, de intercambio y de dinámica de trabajo. Durante esa conferencia junto con colegas de México y Colombia ideamos, lo que al año siguiente fue un simposio que reunió a aproximadamente setenta colegas a discutir trabajos sobre etnografía con niñ@s y adolescentes.

De este modo el propio proceso de trabajo colectivo nos permitió ampliar nuestro campo de preocupaciones; no era solamente la educación escolar, sino los procesos educativos en distintos escenarios, más allá de las instituciones escolares (Milstein et al., 2009) . Pero además, también incluimos como interlocutores privilegiados a quienes históricamente fueron mantenidos como sujeto colectivo infantilizado –en el sentido de las múltiples formas de subalternidad a las que había sido expuesto-. Había que salir de la escuela para entender los procesos educativos en general y escolares en particular, y había que incluir a los que suelen ser destinatarios como interlocutores. De alguna manera, lo que había surgido en principio como un hallazgo en una de las investigaciones (Milstein, 2009) quedaba incorporado a nuestro grupo de estudio y trabajo, como táctica para repensar cuestiones referidas al campo de la antropología y la educación.

Mirado ahora, retrospectivamente, podríamos juzgar este proceso de apertura como una suerte de síntesis intelectual, donde la decisión misma operó como giro de bisagra que iluminó el campo. Instalar un acontecimiento nos enfrentó a nuevas condiciones de posibilidad trastocando los **modos de hacer** –desde la producción y circulación de conocimiento-, en el campo de la antropología y la educación de nuestro país.

## Huellas del simposio

En el afán por desarrollar acciones que contribuyeran al reconocimiento de niñ@s y jóvenes como actores sociales plenos, convocamos al simposio “Encuentros etnográficos con niñ@s y adolescentes en contextos educativos”. Atent@s a que diferentes producciones académicas aún tienen a niñ@s y jóvenes como refractarios de la agencia adulta, propusimos la presentación de trabajos que describieran el modo en que estos sujetos utilizan su agencia para involucrarse en las dinámicas sociales, políticas y culturales de los escenarios educativos en que actúan. “Entendíamos a esos escenarios dentro de un mundo postcolonial, sostenido por una economía política globalizada, donde las vidas cotidianas emergen atravesadas por una diversidad de mundos culturales, mediados por las dinámicas sociales de la diferencia, la desigualdad y la desconexión (García Canclini, 2004). Dentro

de estas formas de diversidad cultural existentes (género, sexualidad, etnicidad, clases sociales y discapacidades), hay numerosas prácticas que alientan formas variadas de negociación y procuran ir más allá de las formas existentes de poder y autoridad, para orientarse hacia políticas de afinidad (Haraway, 1995; Mouffe, 2005) más equitativas en sus modos de interacción y comunicación social.”7. De esta manera encuadramos nuestra discusión atendiendo a la relevancia de una perspectiva situada por parte de quienes convocábamos. Al haber explicitado las condiciones en que el saber es producido y desde donde es enunciado, intentamos crear alguna de las condiciones que hacen posible la democratización en la producción y circulación del conocimiento.

Los trabajos podían presentarse enfocados en la práctica, la metodología y la teoría del trabajo etnográfico con niñ@s. El criterio amplio tendía a desplegar la multiplicidad de enfoques de trabajo existentes relativos al desarrollo de conocimiento en la investigación con niñ@s. Esas tres miradas difundieron los desafíos del lugar de l@s niñ@s en los encuentros etnográficos desde y hacia campos más amplios de intervención político-cultural.

La identificación de prácticas y experiencias presentadas nos permitieron conocerlas y la reflexión desarrollada alrededor de sus sustentos teórico-metodológicos, implicaron debatir cooperativamente la pertinencia, oportunidad y eficacia del trabajo con niñ@s, en intervenciones que entendemos aún no debaten suficientemente la dimensión ética del trabajo “con” o “sobre” niñ@s y jóvenes. Basta con subrayar que los niños, niñas y adolescentes comprendidos en la ejecución de programas y políticas sociales, no son incorporados como sujetos sociales con capacidad de agenciamiento, comprensión e interpretación de la vida social, razón por la que se tiende a conocer y hacer sobre ellos y no con ellos. Son destinatarios con muy poco espacio para opinar sobre sus destinos.

Por su parte, la cuestión metodológica nos implicó en el análisis de los senderos actuales de la investigación y del rol del investigador. En esa oportunidad de analizar reflexivamente la figura y accionar del investigador, pudimos debatir acerca de las exigencias de reflexividad en un campo en construcción, donde los mismos presupuestos respecto de la agencia de niñ@s y jóvenes tensionan alcanzando la dimensión metodológica. El aspecto democratizador asumía aquí un reto difícil en tanto los investigadores no sólo nos proponíamos entender con esos otros que solemos circunscribir a un mundo que denominamos “infantil”, sino fundamentalmente hacernos entender por esos otros. Práctica, metodología y teoría proporcionaron espacio y garantías para nuevas preguntas, desde más de un punto de vista acerca del agenciamiento de niñ@s y adolescentes en escenarios educativos.

La reflexión sobre marcos teóricos, también sumó un espacio en el que pudimos ver cómo dialogamos con supuestos y concepciones, cómo trabajamos trascendiendo –y no-, la mera transposición de categorías y retóricas de autopreservación del campo que obstaculizan su desarrollo y que no siempre son fácilmente advertibles porque, con frecuencia, están naturalizadas. No siempre se enfatiza suficientemente la necesidad de discriminar citas, autores, fórmulas discursivas que ayudan a la producción del conocimiento, de otras que sólo funcionan como mera legitimación ritual de pertenecía a un campo académico.

Ahora bien, para que esta apertura resultara en un diálogo abierto entre colegas fue indispensable trabajar previamente en una forma de convocatoria que produjera un acercamiento entre los participantes previo al encuentro, que garantizara un clima de confianza en el intercambio. Buscábamos erosionar la desconfianza que producen los modos académicos de operar en este tipo de eventos, donde prácticas que deberían ser para compartir saber y dudas, se transforman en cotos cerrados que nuevamente vuelven a ceñir las posibilidades de construcción y circulación de conocimiento. Por eso, para el grupo, lo fundamental en este simposio era la polémica, una señal dada desde el inicio de esta propuesta.

Tras la lectura de los trabajos presentados, los organizamos en siete grupos<sup>8</sup> proyectando

focalizar los debates. Todas las ponencias completas circularon entre los participantes un mes antes del encuentro. Esta modalidad garantizó condiciones para el debate, y durante el encuentro los participantes pudieron discutir producciones ya conocidas, así, las presentaciones de cada autor o autora fueran breves y los debates intensos. A su vez, cada una de las exposiciones fue coordinada<sup>9</sup> por los colegas expositores que aceptaron la invitación general a esta tarea, tras el envío de la programación. La convocatoria estuvo acompañada por un continuo diálogo con los interesados en participar de esta tarea. De manera que las coordinaciones no quedaron únicamente en manos del equipo organizador y el desarrollo del propio simposio convocó a otra forma de participación que fue más allá de las propias ponencias. Tengamos presente que habitualmente, la figura del coordinador en jornadas y congresos refiere una jerarquía académica que en nuestro caso, a conciencia, decidimos desplazar. De la misma manera actuamos con relación a las dos mesas redondas: en principio, porque para elegir los panelistas el comité académico, seleccionó los aportes más originales independientemente de la credenciales académicas de los ponentes; pero también porque quedó constituido como un espacio abierto –al público no inscripto-, que permitió nuevos encuentros con otros colegas, así como la difusión de la temática y las acciones asociadas. Esta metodología adoptada para el desarrollo del simposio, contribuyó a la democratización de prácticas de conocimiento desde otras dimensiones. Entendíamos que en ese camino, la apertura a la participación de todas las voces, si bien operaba metodológicamente, se estructuraba conceptualmente, afianzando la idea de otro modelo/estilo –formas de hacer- para presentar, difundir y debatir producciones. Esos espacios colectivos de debate eran parte del desarrollo de los trabajos que estaban discutiendo y estimulaban la explicitación de nexos, relaciones, semejanzas que emergían en varias direcciones entre los trabajos presentados y otros en gestación.

La temática que nos convocaba en estas prácticas democratizantes, también parecía impactada de esta impronta; recoger perspectivas y agencias –voces y cuerpos-, también comprometía otras voces y cuerpos en este espacio cooperativo/colectivo. Visibilizar posibilidades de otros modos de organización y participación, proyectaron nuevas pistas y condiciones en y para las agendas de este tipo de encuentros.

## **El tejido de una Red**

“Los sistemas arborescentes son sistemas jerárquicos que implican centros de significancia y de subjetivación, autómatas centrales como memorias organizadas. (...) En un sistema jerárquico, un individuo sólo admite un vecino activo, su superior jerárquico. (...) Los canales de transmisión están preestablecidos: la arborescencia preexiste al individuo, que se integra en ella en un lugar preciso” (significancia y subjetivación).” (2006, pp.21); “un rizoma es, precisamente, un caso de sistema abierto” (Deleuze, 1999:53)

El trabajo realizado nos ha puesto a considerar que el desarrollo del enfoque etnográfico con niñ@s y jóvenes ha comenzado un proceso de apropiación cada vez más significativo en el ámbito de la educación formal e informal, recogiendo aportes para el desarrollo de la problematización respecto del valor de la perspectiva de niñ@s y jóvenes. Dicho ámbito ha sido pionero afectando debates acerca del reconocimiento de la diferencia sustancial que enfrentan las orientaciones para las intervenciones socioeducativas direccionadas hacia estos sujetos. Transitamos un tiempo en el que entendemos que aquellos aportes debieran extenderse a otras esferas institucionales de producción de conocimiento e intervención social (de iniciativa pública y/o privada) que involucran a estos sujetos. Ese espacio –nutrido en la perspectiva de niñ@s y jóvenes- compone así, una senda productiva desde donde desarrollar tanto su capacidad comprensiva desde el punto de vista del conocimiento, cuanto la dimensión ética y humanística de políticas y programas vinculados a esta temática.

En este sentido, el simposio marcó un hito trascendente desde el punto de vista de nuestras

preocupaciones y evidenció la necesidad y oportunidad de extender nuestras vinculaciones.

El simposio, así como otras instancias de intercambio (nacional e internacional) nos permitieron percibir que muchos de los colegas compartían con nosotros la preocupación por construir espacios académicos alternativos a aquellos modos tendientes al enquistamiento. Es decir, formas de producir rupturas con la tendencia dominante a encerrar las producciones, a provocar aislamientos entre los grupos –ya dentro de una misma academia nacional, ya internacionalmente.

En esta dirección, alentamos la conformación y organización de una red regional de desarrollo e intercambio de capacidades y experiencias de trabajo con niñ@s y jóvenes, privilegiando la perspectiva etnográfica. Esta Red está formada por un conjunto de investigadores y organizaciones que hemos decidido vincularnos para compartir información y otros recursos, y para colaborar en actividades que contribuyan a la conformación del incipiente campo de la etnografía con niñ@s y jóvenes. Es un proyecto en plena formación cuyos participantes pertenecen a Argentina, Brasil, Colombia, España, México, Nicaragua y Portugal.

En la conformación de esta red no perdimos de vista la perspectiva crítica postcolonial que enmarcaba el simposio, en el sentido de desarmar la relación jerárquica entre los centros académicos hegemónicos y el resto del mundo del saber. Se trata de horizontalizar, rejerarquizar e instalar temas y perspectivas ausentes, silenciados o minimizados en las agendas predominantes. De este modo profundizamos las posibilidades que ofrece una racionalidad que procede rizomáticamente.

“Contrariamente a una estructura, que se define por un conjunto de puntos y de posiciones, de relaciones binarias entre estos puntos y de relaciones biunívocas entre esas posiciones, el rizoma sólo está hecho de líneas: líneas de segmentariedad, de estratificación, como dimensiones, pero también línea de fuga o de desterritorialización como dimensión máxima según la cual, siguiéndola, la multiplicidad se metamorfosea al cambiar de naturaleza”(Deleuze y Guattari, 2006 :25).

Dentro de estas posibilidades, cabe puntualizar que esta manera de hacer facilita el trabajo en común entre colegas –profesor@s e investigador@s de universidades- formados y trabajando en campos académicos e instituciones diferentes conformadas históricamente bajo los presupuestos de la “lógica arborescente” a la que hicimos referencia en la cita del inicio de este apartado.

En este sentido, encontramos una analogía con el planteo de Rosanvallon cuando sostiene que para entender la democracia lejos de considerar el consenso, es necesario privilegiar el conflicto. En nuestro caso, el conflicto fundamental consistió y consiste en estar atentos a las posibilidades de ruptura con las agendas oficiales y oficializadas en modo y contenido, en esa racionalidad dominante. De ahí que acentuamos nuestra desconfianza colectiva, pero como modo de organizarnos para controlar y vigilar el conocimiento que se produce y circula en el campo, incluido en primera instancia, el de quienes conformamos esta red. Como plantea Rosanvallon, el problema de hoy más que la despolitización como apatía, es el de la impolítica, como carencia crítica frente a los problemas que nos afectan a todos, aquél control, aquella vigilancia, debe estar presente para construir el discernimiento ante cuestiones ligadas a la organización de un mundo común.

Tal como expresara Bourdieu, son armas de las ciencias al servicio de la crítica social que deben extenderse a todos los dominios de la vida pública, y para ello habrá que interpelar a la misma doxa intelectual, otro camino para plantear la idea de contrapoder crítico que nosotros mantenemos presente en nuestras maneras de hacer.

## **Reflexiones finales**



Al final del trabajo, y en esta versión retrospectiva del hacer y nuestras maneras, hemos pensado que aquello que otrora nos demandó en términos de “pura” dimensión epistemológica, la vigilancia; hoy compone una dimensión clave en una economía política de las prácticas de producción y circulación de conocimiento.

Al mismo tiempo, a partir de este trabajo hemos considerado, que el tiempo cumple un rol clave en esta construcción política del conocimiento. Sostener en el tiempo estas prácticas renueva las tensiones entre lógicas en pugna, mientras que advertimos que no se trata de consensos. En esta clave de racionalidad hemos avanzado, y con ella hemos ganado espacios y compañeros, y es justamente en esa clave en la que podemos capitalizar para construir y advertir nuevas potencialidades y condiciones de posibilidad frente a los límites impuestos. La producción de conocimiento aún desborda sus propios territorios, interpela sus modos de subordinación ya fuere en términos de “agenda” de temas o prioridades, ya en las maneras de hacer el trabajo intelectual. Ni las modalidades jerárquico/jerarquizantes, ni los guetos de las doxas intelectuales autosuficientes, son un núcleo inexpugnable que no permita rupturas construyendo contrapoderes institucionales, avanzando en la descolonización de la producción de conocimiento científico.

Es en ese camino que subrayamos que otras maneras de hacer constituyen nuevas condiciones de posibilidad para generar espacios flexibles de debate y crítica expandiendo fronteras académicas hacia campos más amplios de intervención político-cultural. Analizar este tipo de experiencias democráticas, potenciando escenarios de producción de la desconfianza para saberes y vínculos mediados por aquellos, nos permiten pensar cómo contribuir a salvaguardar “la exigencia inicial de un servicio al bien común” de la que nos hablaba Rosanvallon.

## **Bibliografía**

- Bourdieu, Pierre (1999) *Intelectuales, políticas y poder* Buenos Aires: EUDEBA
- Deleuze, Gilles (1999) *Conversaciones 1972-1990*. Valencia Pre-textos [Original 1990]
- Deleuze, G. y Guattari, F. (2006) *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Pre-textos [original 1980]
- Foucault, Michel (1970) *La arqueología del saber* México: Siglo XXI
- (1987) *El orden del discurso* Buenos Aires: Cuadernos marginales 36, Tusquets editores
- García Canclini, Nestor (2004) *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa
- Haraway, Donna (1995) *Ciencias, cyborgs y mujeres. La reinvención de la naturaleza*. Madrid: Catedra
- Milstein, D., García, A., Fernández, I., García, S. M., Paladino, M (2007): *Panorama de la Antropología y la Educación Escolar en la Argentina: 1982-2006*. Publicado en *Anuario de Estudios en Antropología Social*, 2006. Editado por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) Buenos Aires, págs. 72-94. ISSN: 1669-5186.
- Milstein, D., Fernández, M. I., García, A., García, S.M., Paladino, M. (2009) “La Antropología de la Educación y la problematización del Mundo Escolar”. Ponencia presentada al “Tercer Congreso Internacional de Educación: Construcciones y perspectivas. Miradas desde y hacia América Latina” Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral; Santa Fe 5, 6 y 7 de agosto.
- Mouffe, Chantall (2005) “Políticas y pasiones: las apuestas a la democracia” en LARRUCH (comp.) *Pensar este tiempo. Espacios, aspectos, pertenencias*. Buenos Aires: Paidós
- Rosanvallon, Pierre (2007) *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*; Buenos Aires: Manantial.

**La experiencia del Curso de Posgrado Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación del Programa de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO.**  
**Un ensayo de prácticas participativas en la educación virtual.**

*Daniela Silvana Bruno y Carolina Galea Robles*  
danibru17@yahoo.com.ar// carogalea@gmail.com  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Buenos Aires, Argentina

## ***Introducción***

El Curso de Posgrado Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación es organizado desde el Programa Planificación Participativa y Gestión Asociada –FLACSO- a través de su Campus Virtual. Este curso se centra en el estudio de alternativas de resolución de conflictos ambientales desde una perspectiva integradora: el soporte natural, lo construido y las relaciones sociales y sus múltiples interacciones. De esta forma se entrelaza la temática ambiental, la mediación y las metodologías participativas de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA).

El presente curso contiene tres módulos<sup>1</sup> :

Módulo 1: Lo ambiental, la planificación participativa y otros modelos de construcción de consensos.

Módulo 2: Conflictos ambientales y mediación.

Módulo 3: Casos abordados con metodología PPGA.

Las herramientas utilizadas para la entrega de los contenidos son las clases virtuales y los talleres de integración de contenidos<sup>2</sup> . De estos últimos analizaremos el Taller de Integración de Contenidos del módulo 1 sobre Planificación Participativa: Caso Las papeleras de Fray Bentos, que corresponde a un ejercicio de aplicación de la metodología PPGA.

## ***La Metodología PPGA y su aplicación en el Taller de Integración de Contenidos***

La familia de metodologías de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA), es una concepción para la toma de decisiones que incorpora como elemento central la participación social<sup>3</sup> . Donde la participación está dada por la construcción de escenarios que mejoren o eliminen las diferencias de formación e información entre los actores<sup>4</sup> . Para esto es necesario que éstos se relacionen a través de reglas que les permitan llegar a acuerdos a través del consenso, donde cada uno se vea reflejado y asuma su compromiso y responsabilidad. Junto a ello, los procesos de intercambio que se producen en este escenario deben ser interdisciplinarios, en el sentido de construir una relación dialógica entre las diferentes disciplinas, y también multisectoriales, ya que tienen que participar variados sectores (incluyendo a aquellos que están en los diversos niveles de los procesos decisorios)<sup>5</sup> .

En este marco, es preciso señalar que la formalización de este escenario multipropósito de planificación-gestión permitirá resolver problemas complejos “articulando sectores, disciplinas y

1 Sitio en Internet: [http://www.flacso.org.ar/formacion\\_posgrados\\_contenidos.php?IDPC=2&ID=66](http://www.flacso.org.ar/formacion_posgrados_contenidos.php?IDPC=2&ID=66)

2 Aclaración: ambos espacios contienen foros de intercambio entre los alumnos y entre éstos y el profesor respectivo.

3 Héctor Poggiese, Documento de Trabajo para el Manual de Metodologías PPGA. Cap. 1.

4 Entrevista realizada a Héctor Poggiese. Director del Programa PPGA/FLACSO en marzo de 2010.

5 Clase 1 “Desarrollo sustentable/Planificación Participativa y Gestión Asociada/Contexto histórico político/Escenarios multiactorales” a cargo de Héctor Poggiese. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

niveles sociales, extendiendo a la comunidad de pares y creando nuevas formas de conocimiento-acción”<sup>6</sup>.

La **Metodología PPGA** elaborada y experimentada por FLACSO está compuesta por<sup>7</sup> :

- Planificación Participativa para escenarios formalizados de planificación gestión;
- Gestión Asociada para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes;
- Planificación gestión con Información, Consulta y Consenso (ICC) para políticas públicas, programas gubernamentales y proyectos de alcance y participación masiva y/o para proyectos simultáneos y múltiples;
- Prospectiva Participativa aplicada a escenarios de planificación gestión;
- Audiencias públicas participativas;
- Consenso intersectorial para conflictos urbano-ambientales;
- Planificación acción con participación comunitaria para la elaboración de mapas de riesgo;
- Metodologías para Consejos Participativos de Políticas Públicas. “Fueye de bandoneón”.

En el taller que analizaremos se utilizó la metodología: “Planificación Participativa para escenarios formalizados de planificación y gestión”. Conocida también como el Ciclo Metodológico, consta de tres momentos cuyo objetivo es la formulación de un plan, proyecto o política pública. A continuación presentamos el gráfico ilustrativo del Ciclo Metodológico:

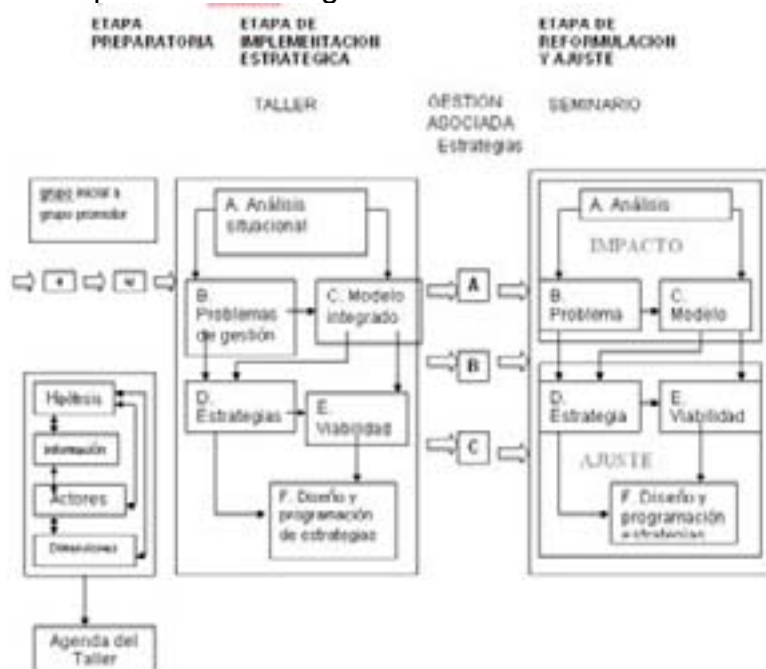


Gráfico (1)<sup>8</sup>

Taller de integración de contenidos: Caso Las papeleras de Fray Bentos

### ***Bienvenidos al Teatro, ya comienza la función***

El taller que analizaremos, simula la puesta en marcha de un escenario adecuado para el abordaje de una problemática ambiental compleja, a fin de acordar un diagnóstico consensuado y priorizar estrategias de acción que sirvan como términos de referencia para la formulación de un

6 Héctor Poggiese, Documento de Trabajo para el Manual de Metodologías PPGA. Cáp. 1.

7 Sitio en Internet: [http://www.flacso.org.ar/investigacion\\_ayp\\_contenido.php?ID=17](http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=17)

8 Clase 1 “Desarrollo sustentable/Planificación Participativa y Gestión Asociada/Contexto histórico político/Escenarios multiactorales” a cargo de Héctor Poggiese. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

Plan de Gestión Asociada. Todo ello, en base a los conceptos de planificación participativa y gestión asociada planteados en las clases del módulo 1 del Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009 PPGA/FLACSO.

Para cumplir los objetivos del taller, los alumnos debían ensayar la aplicación de las fases “B. Problemas de Gestión” y “D. Estrategias de Acción”, ambas correspondientes a la Etapa de Implementación Estratégica del Ciclo (ver Gráfico 1). En este caso, ambas etapas se encuentran contenidas en un Taller de escenarios alternativos de gestión del conflicto<sup>9</sup>, el que simula una convocatoria a los actores sociales directamente involucrados en la problemática real para trabajar durante 14 días en la isla Martín García.

**Fernando Boffi, Coordinador del ejercicio, enuncia la presentación del futuro escenario contenido en el Taller aludido en los siguientes términos:**

“Hoy nos encontramos a 4 años de un conflicto sin solución aparente que como un nudo no se le encuentra la punta para poder desatarlo. Vecinos y Profesionales de esta región binacional representando a la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Universidad de la República de Uruguay y en el uso de un convenio preexistente proponen un Taller de escenarios alternativos de gestión del conflicto convocando a los actores sociales involucrados a un territorio compartido: la isla Martín García”... “La isla de Martín García, ubicada en el medio del Río de la Plata es administrada por la Comisión Binacional Argentina - Uruguay con sede en la isla, es el ámbito ideal para la organización de un escenario de planificación y gestión del conflicto, en un clima distendido alejado de las presiones cotidianas. Las Universidades de común acuerdo han convocado para la puesta en marcha del escenario y coordinación del Taller a especialistas en la metodología planificación participativa y gestión asociada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO.”<sup>10</sup>

El extracto de la presentación del taller nos muestra el desafío al que fueron llamados los alumnos: representar a los actores sociales protagonistas/involucrados en el conflicto en coherencia con las posiciones que estos han asumido en la problemática de las papeleras Fray Bentos. Para ello se crearon cuatro Grupos de Trabajo, donde cada uno representó un actor social involucrado en el conflicto: Grupo Empresas Papeleras, Grupo Asambleas, Grupo Gobierno Argentino y Grupo Gobierno Uruguayo. Éstos fueron armados por el Coordinador del taller en función de la formación académica y el desempeño profesional de los alumnos, tomando en consideración como criterio las características de multidisciplina y diversidad de saberes, fundamentales en la Metodología PPGA.

El taller se desarrolla en un ambiente educativo virtual que utiliza la Plataforma Moodle, la cual pone a disposición de los alumnos un espacio propio (ad-hoc) para cada grupo de trabajo (Foro Grupo de Trabajo) y un espacio común a todos (Foro Plenario).

En este marco los alumnos debían realizar las siguientes etapas:

- Lectura y comienzo del intercambio entre integrantes de cada grupo. Este corresponde al momento en que los alumnos se informarán respecto del caso, ya sea a través de los artículos periodísticos proporcionados por el Coordinador, como por la información que cada uno recabe.
- Caracterización de la Problemática. Es el momento en que cada grupo de trabajo se formula la caracterización desde la perspectiva del actor social que representa -a través de intercambios, debates, propuestas alternativas posibles y toda acción que favorezca la producción y el consenso grupal.
- Formulación de estrategias de solución a la problemática elaboradas en el espacio de

9 Extracto de la presentación del Coordinador del taller Profesor Fernando Boffi Lissin. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

10 Extracto de la presentación del Coordinador del taller Profesor Fernando Boffi Lissin. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

- cada grupo de trabajo.
- Ponderación de estrategias. Esta actividad se realiza de manera conjunta en el espacio plenario.

Participación en un entorno virtual

### ***Actores en Escena***

La Metodología PPGA, promueve la existencia de espacios de articulación que permitan y fomenten prácticas sociales participativas. Donde la participación, esta definida por la construcción de escenarios de toma de decisiones que mejoren-eliminen las diferencias de formación e información entre los actores<sup>11</sup>.

En el Taller que analizamos, los alumnos se encuentran inmersos en un escenario que reúne de antemano las condiciones necesarias para su efectividad: la existencia de un consenso anterior preparatorio (affectio societatis), interdisciplina, intersectorialidad y una representatividad de los actores sociales que permita asegurar la coherencia y compromiso necesarios en la toma de decisiones<sup>12</sup>. Corresponde entonces a los alumnos aplicar la metodología PPGA para encontrar posibles estrategias de solución al problema que se les plantea a través del diálogo y el consenso.

La modalidad de trabajo para abordar el análisis de la participación en el Taller descrito se centra en los siguientes aspectos:

#### ***1. Participación en un entorno virtual.***

Con el objetivo de analizar la participación en los términos de la Metodología PPGA, en el Taller caso Las Papeleras de Fray Bentos examinaremos:

Acceso a la información: En relación a este punto, los alumnos disponen de material previo para ilustrar el caso y que corresponde a un set de seis artículos periodísticos elegidos por el Coordinador. Este material se encuentra disponible en el espacio de trabajo de cada grupo.

Al iniciar el diálogo, observamos que algunos integrantes de los grupos amplían la búsqueda de información consultando fuentes periodísticas, legales o científicas. Tales como: Wikipedia, sitio de la CARU dentro de la Web institucional de la Cancillería Argentina (<http://www.cancilleria.gov.ar/portal/guia-dip/org-intl/caru.html>), Ley de Ordenamiento Territorial ([www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)), artículos del diario Clarín, normativas referentes al ordenamiento territorial, sitio de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualguaychu ([www.noalaspapeleras.com.ar](http://www.noalaspapeleras.com.ar))<sup>13</sup>, etc.

De esta manera, los alumnos expresan la necesidad de contar con mayor cantidad, calidad y diversidad de información para representar el rol que se les ha asignado. Luego se observa que existe una devolución de esta información al grupo en la forma de comentarios y de preguntas que abrieron el debate y sentaron posición en el futuro accionar del actor social. Citamos:

“Hola grupo empresa Botnia... investigué la existencia de “Códigos ambientales” en su país que impidieran la instalación de nuestra empresa y nos los encontré, en cierta ocasión me crucé con su presidente y no manifestó un repudio tan enérgico a nuestro proyecto, y lo que más me sorprendió fue que en su país existen pasteras que contaminan sus ríos y no ríos limítrofes sino

---

11 Entrevista realizada a Héctor Poggiese. Director del Programa PPGA/FLACSO en marzo de 2010.

12 Héctor Poggiese, Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos. Pág. 9

13 Foro Grupo Empresa Papeleras y Gobierno Uruguayo, 31 de mayo, 1, 2, 3 y 7 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

propios y no hay quejas al respecto”<sup>14</sup>

“Hola grupo, aquí les envío algunos comentarios y preguntas que me surgieron luego de la lectura específica para nuestro grupo. Puntos que me parecieron importantes de la lectura: Falta de información detallada de los estudios de impacto ambiental que debiesen ser solicitados por Uruguay a Botnia. Además Botnia sostiene que Uruguay nunca ha solicitado de manera oficial la paralización de las obras; posición de la Comisión Administradora del río Uruguay (CARU)?, este es el estatuto que ha sido violado según el gobierno argentino?; la defensa del estatuto del río Uruguay se ha convertido en prioridad de la estrategia argentina. Otras cosas que no me han quedado muy claras: Argentina propone una solución bilateral según el canciller, pero donde quedan entonces los otros actores?; sin embargo también se dice que argentina quiere incorporar a los asambleístas a todas las negociaciones; los argentinos aprueban las papeleras pero con control; sin embargo para los argentinos que viven en Gualeguaychu es lo mismo?”<sup>15</sup>

Podemos entonces como primera conclusión, afirmar la existencia, disponibilidad y circulación de información, toda vez que hemos observado la incorporación de esta información en el diálogo entre los alumnos, a través de interrogantes o reflexiones que sentaron las bases de la posición del actor social frente a la problemática.

#### Identificación de los alumnos en la conformación de los actores sociales involucrados:

El taller da la posibilidad a los alumnos de salirse de su posición subjetiva para desarrollar la capacidad de abstraerse y mirar una problemática “desde el otro”. Esto se puede visualizar en cada Grupo de Trabajo, donde los roles surgen no de forma impositiva, sino casi “espontáneamente”. Así, de ver el actor que les toca desempeñar como “otro diferente”, pasan a apropiarse de dicho actor y a desarrollarlo. Para ilustrar esta observación citamos:

“Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (organismo que acabo de crear)”<sup>16</sup> Otra compañera del alumno continua en esta misma línea: “Yo propongo que dentro del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, se cree la Secretaría de Enlace binacional Uruguayo-Argentina, que tenga como función principal, la conexión, la comunicación y la relación directa con los organismos gubernamentales y no gubernamentales, que están directamente relacionados con el tema Botnia.”<sup>17</sup> A lo que, observamos que el Coordinador metodológico del Taller les responde: “Muy Buen comienzo tomando el rol desde el inicio!!!!”<sup>18</sup>

En el análisis de este ítem, hemos identificado que a través del lenguaje los alumnos construyen una identidad colectiva y adquieren un sentido de pertinencia. Así, se autodenominan como grupo llamándose “botnios”<sup>19</sup>, “gabinete”<sup>20</sup> o “empresarios”<sup>21</sup>, y se refieren al actor social que representan en 1° persona. Ejemplos:

“Somos una empresa que utiliza alternativas menos contaminantes y generadoras de menos cantidad de desechos finales, ya desde la etapa de planificación de la empresa se buscaron

14 Foro Grupo Empresa Papeleras, 3 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

15 Foro Grupo Gobierno Argentino, 30 de mayo 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

16 Foro Grupo Gobierno Uruguayo, 30 de mayo 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

17 Op. Cit. 31 de mayo 2009.

18 Op. Cit. 31 de mayo 2009.

19 Foro Grupo Empresas Papeleras, 3 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

20 Foro Grupo Gobierno Argentino, 1 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

21 Foro Grupo Empresas Papeleras, 30 de mayo 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

dispositivos de tratamiento para fijar o destruir aquellos químicos peligrosos... ”<sup>22</sup>

“Hola Grupo Gobierno Argentino, Reunión de gabinete N° 1/OBJETO...”<sup>23</sup> .

Una vez que los alumnos se apropian de su rol de actor social, se advierte que el diálogo que sostienen respecto al problema que los convoca, los lleva a exponer una posición crítica que se fundamenta en la información que socializan, las lecturas realizadas y sus propios conocimientos del tema. Luego esta misma posición que se construye a través de consensos, es la base de las decisiones que deberán tomar en el transcurso del taller.

“Al dejar el diferendo, de manera exclusiva en manos de los políticos y diplomáticos de ambos países permitimos que se clausurara la posibilidad de que todos los interesados involucrados tuvieran acceso a información cierta...ESE ERROR-QUE ENCE TAMBIÉN COMETIÓ-COLABORÓ DE MANERA DECISIVA EN LA GESTACIÓN DE UNA ACTITUD INTRANSIGENTE DE LOS PARTE DE LOS HABITANTES DE GUALEGUAYCHÚ ”.<sup>24</sup>

“Hemos coincidido claramente en que la falta de comunicación (dicho en una u otra forma) entre nosotros y los asambleístas, incluido el pueblo de Gualeguaychu, es el principal escollo a sortear...”<sup>25</sup>

“Por cierto, no podemos aceptar que Argentina, a través del accionar intempestivo e incontrolado de la Asamblea nos infiera un daño que es de enorme magnitud para nuestro normal desenvolvimiento; pero esto nos debe servir para reflexionar: no nos queda otra que “parar la mano” aquí y redefinirnos en adelante ”<sup>26</sup>

Finalmente en relación a este punto destacamos la utilización de metáforas y analogías en la presentación del Taller, por cuanto fueron herramientas muy útiles a la hora de transferir los objetivos pedagógicos deseados por el Coordinador. Así, al darle un marco lúdico y una impronta de desafío, el Coordinador del taller logró transferir la necesidad de traspasar los propios prejuicios respecto al tema, para “jugar” a ser otro y a construir con el otro.

“Me ha tocado ser parte de la empresa Botnia por lo que yo ya me odio y espero que el resto de los integrantes también lo hagan hasta que se baje el telón ”<sup>27</sup>

“Realmente es difícil personificar este grupo de actores pero luego queda en nosotros tener la capacidad de abstracción para poder lograrlo ”<sup>28</sup>

## **2. Construcción colectiva del conocimiento**

La construcción colectiva de conocimiento en un escenario PPGA, corresponde a una consecuencia necesaria que se produce toda vez que la metodología fue diseñada para facilitar el intercambio entre múltiples actores y generar un conocimiento superador a aquel que trae el técnico, el político o el del ciudadano común<sup>29</sup> .

---

22 Op. Cit. 3 de junio 2009.

23 Foro Grupo Gobierno Argentino, 1 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

24 Foro Grupo Empresas Papeleras, 3 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

25 Op. Cit., 6 de junio 2009.

26 Foro Grupo Gobierno Uruguayo, 2 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

27 Foro Grupo Empresas Papeleras, 30 de mayo 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

28 Op. Cit. 30 de mayo 2009.

29 Héctor Poggiese, Documento de Trabajo para el Manual de Metodologías PPGA. Cap. I

Siguiendo a **Paulo Freire**, podemos afirmar que además esta acción de construir en forma conjunta un conocimiento superador cuyo objetivo es la transformación del contexto o realidad que analizamos, constituye una acción educativa que parte de lo concreto y del sentido común para llegar a una comprensión rigurosa de la realidad<sup>30</sup>.

En el Taller caso Las Papeleras Fray Bentos, los alumnos intercambiaron saberes e información para reflexionar en torno a un conflicto social y político en busca de transformar la realidad que se les presentaba a través de estrategias de solución colectivas y consensuadas.

En la aplicación de la Metodología PPGA en un escenario real, este intercambio de visiones y saberes se realiza in situ a través del diálogo. Por esto, las condiciones de virtualidad que propuso el Taller, son una experiencia innovadora para la Metodología. En palabras del Coordinador del Taller:

“Durante muchos años la instancia de aprendizaje y capacitación en proyectos de planificación y gestión participativa fue presencial y creemos que esta aún sigue siendo la mejor forma de trabajo- cara a cara- la cual no pensamos dejar de lado. Sin embargo, en estos últimos años la virtualidad nos ha traído la posibilidad de ampliar el horizonte a través este curso, el cual podría haber tenido un formato tradicional pero no hubiéramos sido honestos con nosotros mismos sino intentábamos armar un ámbito de participación en la Web, y esta es la razón por la cual surgió el Taller<sup>31</sup>”.

Sin embargo, el aplicar la metodología en el ámbito de lo virtual no significa reproducir las mismas condiciones que podrían darse en la modalidad presencial. Existen una serie de factores que no están presentes en un escenario donde la comunicación no se ve limitada a lo textual. Así, en este ámbito virtual, el diálogo es asincrónico y por lo tanto no existe simultaneidad en la conversación, hay un registro de todo lo producido por el grupo en el acto y sólo es posible comunicarse a través de la palabra escrita por lo cual cobra relevancia la redacción de las ideas.

Atendido estos nuevos factores, es importante entonces constatar que en el espacio virtual en que se construye el escenario PPGA, se faciliten medios para llevar a cabo un diálogo que permita el intercambio requerido para la construcción conjunta de conocimiento. En este caso cobra relevancia la herramienta Foro por ser el soporte que permitirá llevar a cabo la experiencia atendido este nuevo contexto educativo.

Así, este espacio Foro fue el lugar en que los alumnos pudieron comunicarse, en tanto es colectivo y permitió socializar preguntas y respuestas a través del diálogo. Fue el espacio de aprendizaje, constatación de lo comprendido, y formación de un nuevo conocimiento colectivo que pudimos visualizar en el momento del ejercicio en que los alumnos debieron formular estrategias de solución a la problemática ambiental planteada.

Observando la conformación de estrategias en el Foro, podemos constatar que los alumnos construyen sus propuestas en una suerte de agregación e interrelación de visiones y saberes. Donde todo comienza con una reflexión inicial expuesta en el espacio Foro en forma de propuesta:

...“De manera que propongo tomar este nuevo escenario como un desafío, ver cómo remontamos la situación, frente a un hecho actualmente irreversible (como es la permanencia de Botnia) que debería también asumir Argentina, e inclusive ir buscando una forma de conciliación con nuestro vecino<sup>32</sup>”.

---

30 Paulo Freire y la Educación de Educadores, Múltiples miradas. Comp. Ana María Saúl. Cáp. “El educador frente al conflicto de saberes” Helda Pereira Pinto. Pág. 78.

31 Extracto de la presentación del Coordinador del taller Profesor Fernando Boffi Lissin, 29 de mayo de 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

32 Foro Grupo Gobierno Uruguayo, 10 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y



“Con respecto a nuestra estrategia, creo podríamos contemplar, entre otros aspectos que hemos considerado entre todos, alguno de los siguientes...”<sup>33</sup>

Luego esa misma propuesta es comentada, modificada o refrendada para volver a ser replanteada por alguno de los alumnos.

“... a partir de tu sugerencia acerco algunos comentarios como para empezar a avanzar...”<sup>34</sup>

“Nuevamente estamos con A dedicándonos a este taller que nos convoca, revisamos y complementamos la planilla de problemas y procesos positivos iniciados por A y complementándolo con opiniones de B, C y D. Adjuntamos la planilla modificada, con los agregados en color azul. Esperamos que cada uno de ustedes pueda analizarla y complementarla. Estamos en contacto durante el fin de semana, recuerden que el lunes próximo es el límite de entrega. A y E nos ocuparemos de recopilar la información y sugerencias del Grupo, salvo opinen lo contrario, con lo cual les solicitamos que para el domingo a las... hs todos hayan hecho sus aportes. Nosotras volveremos a reunirnos a esa hora aproximadamente ”.<sup>35</sup>

Finalmente alguno de los alumnos actualiza la propuesta tomando en cuenta las visiones compartidas y volviendo a socializarla en el Foro. A modo de ejemplo:

“Releyendo los aportes de todos los funcionarios del Gobierno Uruguayo, quisiera hacer mi aporte y una pequeña recopilación, en base a los comentarios de integrante a, b, c, d, e y f.”<sup>36</sup>

“...me gustó el resumen de M y N estaría bueno resumir la tabla y focalizarnos en aspectos bien puntuales...”<sup>37</sup>

### **3. Rol del Coordinador**

Observamos que el Coordinador del Taller Caso Las Papeleras de Fray Bentos se desarrolla como un actor orientador en el proceso de enseñanza-aprendizaje de la aplicación de la metodología en conjunto con la entrega y explicación de los contenidos necesarios en las distintas etapas del ejercicio. Asimismo, se suma al espacio de cada grupo realizando la orientación y el seguimiento necesario a lo largo del taller, contribuyendo con comentarios, recomendaciones y respondiendo las consultas, dudas e interrogantes que los alumnos le plantean.

Citamos varios ejemplos ilustrativos:

“Hola B, que bueno que hayas podido participar de manera directa en este conflicto porque la propuesta del taller es justamente cambiar el rol tomando lo que “desde este lado” se recibió como poca disposición de negociación e imaginarlo desde la orilla opuesta. Un camino es realizar una relectura de la experiencia considerando que actitudes propias, de otros actores o del contexto llevaron al gobierno uruguayo a tomar esa posición. Tratando por un momento de no juzgar la situación del otro.” Y sigue: “Hola C, interesante tu aporte porque nos plantea el tema de la escala

---

Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

33 Foro Grupo Empresas Papeleras, 10 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

34 Foro Grupo Empresas Papeleras, 10 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

35 Foro Grupo Gobierno Argentino, 5 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

36 Foro Grupo Gobierno Uruguayo, 8 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

37 Foro Grupo Empresas Papeleras, 8 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

territorial estableciendo una relación entre tamaño y complejidad del conflicto que no siempre es tan lineal. En este caso es cierto que los gobiernos tienen una presencia importante en el conflicto (por eso su duración en el tiempo) pero también hay otros actores en juego (y esta es la estrategia del taller retomar el conflicto desde otros actores). Por otra parte, no creo que siempre haya voluntad de negociación, todo lo contrario, son pocos los conflictos donde los actores desde el vamos tienen voluntad de diálogo por lo cual es necesario diseñar estrategias que generen escenarios para facilitar la negociación y trabajar de manera asociada.” “Que tal D y E, muy buenos aportes reconocer la historia como país forestal, la necesidad de dar empleo, el estado soberano con apoyo popular y el desarrollo forestal amigable.”<sup>38</sup>

El Coordinador en su rol metodológico<sup>39</sup>, orienta dos procesos simultáneos y mutuamente alimentados: un proceso inicial de producción y gestión de conocimiento y un proceso también inicial de constitución de un actor colectivo (reconocible en la costumbre de trabajar juntos y recibir el entrenamiento inmerso en el mismo trabajo conjunto)<sup>40</sup>

Por otro lado, en su rol educativo del taller va promoviendo la reflexión teórica y entregando los conocimientos a los alumnos cuando estos lo requieren o lo necesitan y además de forma contextualizada. De este modo, podemos decir que el Coordinador metodológico refuerza permanentemente la comprensión de lo teórico “va de la práctica a la teoría”<sup>41</sup>. Lo mencionado precedentemente puede visualizarse en el siguiente ejemplo:

“Buenas Noches Funcionarios/as Argentinos: En la primera propuesta de estrategia esta faltando uno o varios procesos positivos extraídos de la tabla que constituyen el punto de apoyo o a partir de los cuales se puede conformar la estrategia. En los procesos positivos planteados en la tabla no hay ninguna acción conjunta entre Gobierno Argentino, Uruguayo y Asambleístas. Es recomendable que la estrategia no se formule con el verbo en infinitivo de manera impersonal, sino que por el contrario se exprese que sujeto-actor- la propone y con quien construye alianzas para implementarla. Diseñar conjuntamente con el gobierno uruguayo y los asambleístas la relocalización de la Planta Botnia, ubicada en Fray Bentos, ya que la misma está violando el estatuto del Río Uruguay por no utilizar tecnología de producción sustentable con el medio ambiente”<sup>42</sup>

De lo anterior se observa como el Coordinador va promoviendo y guiando a los alumnos en la relación de los conceptos teóricos con el caso de análisis y al mismo tiempo va tomando lo producido por los alumnos y los va reorientando en el camino de la elaboración de la consigna, corrigiendo y explicando aquellos aspectos necesarios para la comprensión. Ejemplo:

“Con respecto a los procesos positivos no los confundan con propuestas. Solo el primer proceso esta correctamente planteado, tomando como referencia la tabla presentada por Natalia, el resto son propuestas, releen por favor la consigna y un mensaje anterior donde hablo de los procesos positivos. Si observan los aportes realizados por todo el grupo hay varios procesos positivos, elegidos, a modo de ejemplo, que fueron mencionados por Uds.: “La instalación de estas empresas trae consigo trabajo para los pobladores de la zona” – integrante a “el 79% de los uruguayos esta de acuerdo con proteger el ambiente y promover el desarrollo económico”- integrante B<sup>43</sup>

38 Foro Grupo Gobierno Uruguayo, 2 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

39 Son aquellos que, disponiendo de suficiente entrenamiento y destreza en la aplicación práctica de la metodología, la transfieren, organizando la tarea al mismo tiempo que se construyen los contenidos, definiendo el uso del tiempo y realizando síntesis y reorientaciones necesarias. María Elena Redín, y Walter Fabián Morroni, Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión socio urbana.

40 Héctor Poggiese, Documento de Trabajo para el Manual de Metodologías PPGA. Cámp. II.

41 En este punto, nos parece interesante relacionar lo mencionado precedentemente con la concepción de Paulo Freire en relación a la unión que debe existir entre teoría y práctica.

42 Foro Grupo Gobierno Argentino, 10 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y Mediación 2009. PPGA/FLACSO.

43 Foro Grupo Gobierno Uruguayo, 7 de junio 2009. Curso Conflictos Ambientales: Planificación, Negociación y

## Conclusiones

A partir del análisis propuesto, es posible afirmar que la construcción o simulación de escenarios idóneos para la aplicación de la metodología PPGA en la educación virtual, permite transferir herramientas y experiencias que ayuden al aprendizaje de prácticas participativas.

Así, en el marco de un contexto educativo virtual se construyó un escenario de participación en el cual los alumnos fueron capaces de elaborar conjuntamente un conocimiento colectivo y superador de los saberes propios. Todo ello en un proceso de aprendizaje asistido por un coordinador-educador que cumplió el rol de mediador entre lo práctico y lo teórico.

Finalmente, concluimos que siguiendo los postulados de la teoría educativa de Paulo Freire podemos considerar que este escenario de aplicación virtual de la Metodología PPGA es un espacio educativo, participativo y democrático, toda vez que promueve una praxis que es acción y reflexión sobre el mundo para transformarlo <sup>44</sup>.

**OBSERVATÓRIO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA UFPE:  
A Fronteira Necessária entre a Educação Universitária  
e Novos Espaços de Formação Política para Estudantes de Pedagogia**

*Allene Carvalho Lage*  
UFPE – CAA – Brasil<sup>1</sup>

## **INTRODUÇÃO**

A Universidade tradicionalmente se constituiu como lugar de produção do conhecimento credível. Ao longo de sua instituição cristalizou modos hegemônicos de se conhecer o mundo, colocando de um lado tudo o que é científico e, portanto, relevante e do outro, tudo o que é não-científico e, portanto marginal.

Por outro lado a universidade despolitizou o conhecimento e sua produção, como se fosse possível um conhecimento puro, fazendo-se crer que a universidade, enquanto lugar do saber havia erradicado totalmente a política, em favor do pensamento neutro. Criou assim, uma aparente neutralidade, como se todas as decisões em seu interior não fossem políticas. Sob a égide da necessidade da formação técnica para o mundo do trabalho construiu estruturas e discursos que deram conta da construção da distância entre a sociedade e o “saber”, entre a universidade e o diálogo, entre as lutas sociais e a educação.

Segundo Castro-Gomez (2000), o nascimento das ciências sociais não é um fenômeno aditivo dos marcos da organização política definidos pelo Estado-nação, são constitutivos do mesmo, pois era necessário gerar uma plataforma de observação científica sobre o mundo social que se queria governar. Sem o concurso das ciências sociais, o Estado moderno não teria capacidade de exercer o controle sobre a vida das pessoas, definirem metas coletivas a longo e curto prazo, nem construir e destinar aos cidadãos uma “identidade” cultural. Prossegue dizendo que não só a reestruturação da economia de acordo com as novas exigências do capitalismo internacional, mas sim também a redefinição da legitimidade política, e inclusive a identificação do caráter e dos valores peculiares de cada nação, demandavam uma representação cientificamente avaliada sobre o modo como “funcionava” a realidade social (Castro-Gomez, 2000).

Nesta mesma direção, Castro-Gomez, diz ainda, que a matriz prática que deu origem ao surgimento das ciências sociais era a necessidade de “ajustar” a vida dos homens ao aparato da produção. Todas as políticas e as instituições estatais (a escola, as constituições, o direito, os hospitais, as prisões, etc.) seriam definidas pelo imperativo jurídico de a “modernização”, quer dizer, pela necessidade de disciplinar as paixões e orientá-las para o benefício da coletividade através do trabalho. Do que se tratava era de ligar todos os cidadãos ao processo de produção mediante a submissão do seu tempo e do seu corpo a uma série de normas que seriam definidas e legitimadas pelo conhecimento (Castro-Gomez, 2000).

Face ao exposto é que pretendemos refletir sobre a experiência do projeto de extensão “Observatório dos Movimentos Sociais” do Centro Acadêmico do Agreste (CAA) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), no Brasil, enquanto uma fronteira necessária entre a educação universitária, cada vez mais técnica e especializada e a formação política de estudantes universitários cada vez mais escassa .

Para tanto a nossa reflexão partirá da percepção de extensão universitária de Boaventura de Sousa Santos, ao falar da nova centralidade que as atividades de extensão vão adquirir (com implicações no currículo e nas carreiras docentes). Neste sentido, argumenta que esta deve atribuir “às universidades uma participação ativa na construção da coesão social, no aprofundamento da

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia, Professora da Universidade Federal de Pernambuco/Brasil e Coordenadora do Projeto Observatório dos Movimentos Sociais. Email: allenelage@yahoo.com.br

democracia, na luta contra a exclusão social e a degradação ambiental, na defesa da diversidade cultural” (Santos, 2004: 73).

## 1. FRONTEIRAS E MARGENS

A idéia de fronteiras está intimamente ligada ao surgimento dos Estados nacionais, suas delimitações territoriais e aos seus limites de competência política e coercitiva. Num sentido mais sociológico, a idéia de fronteira pode estar ligada à de separação de espaços e práticas sociais. Marcando diferenças, distanciamentos, hierarquias e subordinações, a idéia de fronteira ergue-se, não apenas como barreira territorial, mas principalmente como barreira social e econômica que visa assegurar o controle da contaminação entre os espaços, e os povos e culturas desterritorializadas.

Uma fronteira é um limite entre dois espaços que se organizam em cima de diferentes cenários e regras de conduta, no qual se encontra presente a dicotomia Nós e Eles. Esses limites são fundamentados por diferentes modos de sociabilidades políticas, étnicas, morais, lingüísticas e/ou culturais e religiosas que, nas zonas de fronteiras - devido à sua permeabilidade – se confrontam com situações de estranhamento, (in)tolerância e reciprocidade, conforme as relações forjadas ao longo da sua instituição.

Se pensamos na relação Universidade-Sociedade percebemos que a fronteira não só distingue mas essencialmente distancia e divide dois mundos estruturados.

Glória Anzaldúa, referência teórica nos estudos e concepções sociológicas sobre fronteiras, concebe que as suas linhas divisórias são fixadas para definir o que são os lugares seguros e os lugares inseguros, para distinguir entre o Nós e o Eles. Uma região fronteira é um sítio vago e indeterminado criado pelo resíduo emocional de uma linha de delimitação não natural. Vive num estado de constante transição e, é habitada pelo ilícito e pelo interdito (Anzaldúa, 1987: 3).

Neste sentido pensamos que o lugar seguro do conhecimento e das propostas de interpretação de mundo têm sido historicamente guardadas dentro dos muros universitários, de modo a não se contaminar com outros conhecimentos impuros produzidos em espaços clandestinos que venham por em questão o conhecimento produzido dentro dos rigores do método científico.

Edmund Leach (1992) e Michel de Certeau (1994) quando pensam em fronteiras levantam duas importantes questões que se relacionam com a fronteira enquanto um território de litígio.

A questão colocada por Edmund Leach (1992: 50) é sobre qual o tamanho da fronteira. De fato, a dimensão da fronteira ou a sua abrangência é sempre um ponto de divergência e está relacionada com capacidade de controlo, com os critérios que hierarquizam o/s outro/s, colocando-os numa escala de aceitação, conforme a utilidade – quase sempre temporária – dos grupos descolados dos seus territórios. Entretanto, estes grupos trazem toda uma carga cultural e sociológica para as zonas de fronteiras, nas quais tentam ancorar as suas expectativas de solidariedade e diversidade mútua.

A segunda pergunta é de Michel de Certeau (1994: 213) que se questiona sobre a quem pertence a fronteira. Esta pergunta relaciona-se com a discussão sobre o poder e as hierarquias. Qual o lado da fronteira que possui poder suficiente para as delimitar? Ou melhor, quem é esse muro imaginário? De qual lado está o Outro<sup>2</sup>, Se, como afirmou Anzaldúa, as fronteiras definem os lugares inseguros dos seguros, os «critérios de segurança» serão, por precaução e por defesa, definidos por aquele que detém uma «ordem social hegemônica» de modo a evitar as possibilidades de desordens no seu sistema social.

---

2 O Outro poder ser qualquer pessoa, grupo, fenômenos ou produção social que possa ameaçar a estabilidade do poder hegemônico.

Assim, o «dono» da fronteira será aquele que tem o poder de decidir o que é inseguro e o nível de contacto - permeabilidade e/ou contaminação - com o/s Outro/s, ou seja, entre os mais humanos e os menos humanos.

Em suma, as fronteiras funcionam como linhas de distinção e de aproximação, como um espaço onde se pode delimitar as identidades hierarquizadas. As fronteiras são os muros que nos separam das nossas intolerâncias subjetivas e cognitivas.

Para Boaventura de Sousa Santos (2000), a ideia de fronteira é trabalhada como lugares de luta, onde influências mútuas entram em conflito, onde existe um constante jogo de poder e, onde as articulações decorrentes destes estão permanentemente a reconstruir inacabados modos de sociabilidades.

“A sociabilidade da fronteira é também, em certo sentido, a fronteira da sociabilidade. Daí a sua grande complexidade e precariedade. Está assente em limites, bem como na constante transgressão dos limites. Na fronteira, todos somos, por assim dizer, migrantes indocumentados ou refugiados em busca de asilo. O poder que cada um tem, ou a que está submetido, tende a ser exercido no modo abertura-de-novos-caminhos, mais do que no modo fixação-de-fronteiras. Nas constelações de poder, os diferentes tipos de poder competem entre si para serem activados num modo de alta-tensão, o que torna as constelações instáveis, imprevisíveis e atreitas a explosões, ora destrutivas, ora criativas. O carácter imediato das relações sociais, a vertigem da a-historicidade e a superficialidade das raízes tornam preciosos os laços que é possível estabelecer na fronteira, preciosos justamente pela sua raridade, precariedade e utilidade vital” (Santos, 2000: 351).

De fato, Boaventura de Sousa Santos, tem razão ao aludir sobre a complexidade e a precariedade destas sociabilidades e sobre o estado de permanente construção e reconstrução das instáveis e imprevisíveis constelações de poder, que como diz são atreitas a explosões, ora destrutivas, ora criativas.

Se estas condições são propícias a explosões criativas, é possível afirmar que, dentro deste espaço instável, podem-se encontrar todas as possibilidades de reinvenção das formas alternativas de sociabilidades que possam culminar em processos diversos de emancipação social ou, pelo menos, em lutas para construir esses processos.

Considerando o fato de que a fronteira encerra em si conceitos como o de resistência, subversão da ordem opressiva e de processos de lutas, o lugar-fronteira pela própria condição do estar na fronteira e longe de ser um não-lugar ou um lugar de divisão e separação, é, antes de tudo, um espaço de sociabilidades transgressivas, onde estão a ter origem inúmeras experiências de inclusão e emancipação social.

Outra perspectiva, que contribui para uma compreensão mais ampla sobre a ideia de fronteira enquanto metáfora, é a de António Sousa Ribeiro (2001), que trabalha com a ideia de fronteira, a partir de uma concepção que a reinterpreta, no sentido em que rompe com uma das conotações, que segundo ele, está ligada à noção de que «linha» de fronteira, que define rigidamente uma binaridade entre um dentro e um fora, o totalmente familiar e o inteiramente estranho, não consentindo, assim, qualquer modo de mediação ou de articulação. No inverso teríamos a ideia de que a fronteira é um medium de comunicação, o espaço habitável em que o eu e o outro encontram uma possibilidade de partilha e, assim, a possibilidade de dar origem a novas configurações de identidade (Ribeiro, 2001: 471).

A ideia da binaridade, não consegue de fato dar conta do universo das relações sociais

presentes na idéia de fronteira e de todas as suas formas de mediação e articulação, até mesmo porque a profusão de condicionantes ora simultâneas, ora sobrepostas ou alternadas constrói uma dinâmica de movimento, que destrói qualquer argumento sobre a idéia de estática. Nesta acepção é relevante pensar que a fronteira, não sendo uma linha divisória, impõe-se como um espaço entre os limites, um espaço habitável, conforme refere Sousa Ribeiro, no qual estão presentes sociabilidades e constelações de poder, que são exercidos de modo a levar à abertura-de-novos-caminhos (Santos, 2000: 351).

Assim, longe de ser um espaço sem diálogos entre o dentro/fora, estranho/familiar e o eu/outro, constitui-se, para os habitantes da fronteira, um espaço de possibilidades de reinvenções partilhadas, de utopias coletivas, mas também de conflitos por vezes até incendiários, que culminam na construção de novas subjetividades e em novos processos de luta. Nesta medida, as articulações - mesmo que provisórias – tornam-se então as bases e as promessas de permanentes possibilidades de negociação de espaços de poder – partilhado ou não - entre os limites sempre transitórios das zonas de fronteira.

## 2. OBSERVATÓRIO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA UFPE

O primeiro observatório surgiu na França, na área da Saúde, e partir desta experiência outros foram surgindo no continente europeu: Inglaterra, Bélgica, Espanha e Itália. Há provavelmente duas razões principais para o amplo desenvolvimento de tais observatórios na área da saúde: (a) as metas da Organização Mundial de Saúde estabelecidas em 1985 foram interpretadas na região europeia basicamente em termos de redução de desigualdades na saúde e, (b) desde que o Tratado de Amsterdã (1999) abriu caminho para a cooperação formal entre os estados membros na área de Saúde Pública, a União Europeia incentivou o desenvolvimento de sistemas de informação em saúde<sup>3</sup>.

Em Portugal, na Universidade de Coimbra, existem alguns Observatórios, que nos serviram de inspiração, tanto pela sua atuação quanto pelos resultados de seus estudos, que tiveram excelente impacto dentro e fora da universidade, dando especial vigor às áreas de ensino, pesquisa e extensão. Entre estes, podemos citar os do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra<sup>4</sup>.

No Brasil, e em especial em Fortaleza, podemos citar o Observatório de Políticas Sociais da Universidade Estadual do Ceará<sup>5</sup> que também tem desenvolvido excelentes ações e contribuindo efetivamente com estudos de impacto social. Na Universidade Federal de Pernambuco, Campus Recife, está em funcionamento o Observatório da Realidade Organizacional<sup>6</sup>, no Centro Ciências Sociais Aplicadas, que nasceu em 2000, assumiu um caráter interinstitucional em 2002.

Outro exemplo é o Observatório de Favelas<sup>7</sup>, localizado no Rio de Janeiro, na Favela da Maré, o qual concentra vários projetos sociais e inspirou o governo federal, a lançar o Projeto Conexões de Saberes para estudantes de origem popular, nas universidades públicas.

### A experiência do Observatório dos Movimentos Sociais do CAA-UFPE<sup>8</sup>

O Observatório dos Movimentos Sociais da UFPE-CAA constitui-se num projeto que agrega movimentos sociais, projetos sócio-comunitários e funciona como espaço de diálogo e articulação. Trata-se de uma estrutura de extensão, pesquisa e ensino, inter e transdisciplinar que tem por **temática central** os processos de luta, resistência e organização da sociedade civil, com foco principal

3 (<http://www.politicasuece.com/observatorio/index.php>)

4 Observatório dos Poderes Locais; Observatório do endividamento dos consumidores; Observatório Permanente de Justiça Portuguesa.

5 <http://www.politicasuece.com/observatorio/index.php>)

6 (<http://www.observatorio.dca.ufpe.br/>)

7 (<http://www.observatoriodefavelas.org.br>)

8 Centro Acadêmico do Agreste da Universidade Federal de Pernambuco

nos movimentos sociais, sua dimensão educativa e sua contribuição para a democratização da sociedade.

O seu modelo organizativo está voltado para a gestão colegiada com os principais movimentos sociais da região, de modo a articular a Universidade com a Sociedade Civil organizada, particularmente de Caruaru e os municípios de seu entorno, procurando atender a demanda destas organizações.

Este projeto nasceu em junho de 2007 e a cada ano vem ganhando espaço, credibilidade e visibilidade entre os movimentos sociais da região e outras instituições acadêmicas. Teve sua gênese no Projeto “Caracterização das principais organizações da sociedade civil do município de Caruaru” (Edital BEX 2006) e pretende a cada ano ir se consolidando cada vez mais, por meio uma efetiva contribuição da UFPE-Campus Agreste, enquanto compromisso social voltada para o fortalecimento e qualificação da sociedade civil organizada.

Assim este projeto foi concebido para contribuir com as lutas sociais em favor da justiça social e da educação nos espaços não escolares, para uma atuação mais alargada da Universidade, de modo a consolidar sua importância nas questões e ações relacionadas com o tema movimentos sociais e educação<sup>9</sup>.

Partindo destas experiências é que este projeto foi pensado como estratégico para a consolidação do Campus Agreste, pois une extensão, ensino e pesquisa, numa proposta na qual envolve docentes e discentes de todos os Núcleos do CAA, para além de movimentos sociais e demais organizações afins, de Caruaru, Pernambuco e de outros estados do Brasil.

Tem sua produção acadêmica ancorada num pensamento crítico, por meio da reflexão nos debates com os movimentos sociais, em pesquisas de professores e estudantes da UFPE/CAA/ Curso de Pedagogia, incluindo projetos de investigação aprovados em agências de fomento nacionais, de iniciação científica aprovados em edital interno e externo e na reunião de artigos acadêmicos de qualidade, avaliados por meio de comitê internacional para a SABERES - Revista do Observatório dos Movimentos Sociais.

Neste sentido este projeto tem a sua singularidade, por se tratar claramente de um projeto que parte em busca do encontro com movimentos sociais, em procurar experiências político-acadêmicas para os estudantes e professores do CAA, fazendo com que a extensão alimente a pesquisa para projetos consistentes e crie espaço para a formação mais qualificada e política de seus estudantes.

Neste sentido, abre espaços para as experiências ensino-pesquisa de componentes curriculares do Curso de Pedagogia do CAA, voltada para o estudo da educação e pesquisa dentro dos movimentos, como é o caso das componentes obrigatórias: Movimentos Sociais e Educação (3º Período); Pesquisa e Prática Pedagógica 3, em movimentos sociais (4º Período); e eletivas oferecidas por professores ligados ao Observatório, como: Teatro do Oprimido, enquanto prática educativa crítica (2008.2 e 2009.1); Racismo e educação para igualdade das relações étnico-raciais (2009.2), Educação e direitos humanos (2009.2), e Teoria Marxista no curso de Administração. Todas oferecidas por professores ligados ao Observatório.

Outra experiência importante do Observatório para a formação política dos estudantes teve lugar no Fórum Social Mundial de Belém 2009, quando levou quarenta estudantes para viverem a diversidade política de lutas por direitos em escala global, numa excursão pedagógica de dez

---

9 O objetivo geral é contribuir com o fortalecimento da sociedade civil organizada da região do agreste de Pernambuco, partindo de uma proposta de forte interação Universidade-Sociedade nas áreas de ensino, pesquisa e extensão na temática Movimentos Sociais, interagindo, dialogando e prestando serviços à sociedade, na medida em que se enriquece com a produção de novos conhecimentos produzidos a partir do diálogo com os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil organizada e suas principais problemáticas.



dias, organizada em seus mínimos detalhes por um grupo de estudantes bolsistas do Observatório, com o apoio da Coordenação deste Projeto, da Direção do CAA, da Pró-Reitoria de Ensino e da Pró-Reitoria de Extensão. Foi de fato uma experiência intensa que marcou politicamente a vida de quarentas estudantes.

## **CONCLUSÕES**

Este artigo procurou oferecer elementos para reflexão de experiências de projetos de extensão universitária, com forte componente e posicionamento político, que aproxime a universidade das lutas sociais, de modo que estas possam criar espaços de formação seus estudantes, contribuindo para romper o isolamento acadêmico, a que as universidades e a comunidades acadêmicas, de modo geral têm criado e se enclausurado.

Neste sentido, as ações do Observatório têm permitido uma interação entre os diversos Movimentos Sociais da região, algo que não acontecia anteriormente. A partir dos encontros promovidos pelo Observatório houve uma articulação entre membros das Organizações da Sociedade Civil e desses com a Universidade.

Na perspectiva do Centro Acadêmico do Agreste da UFPE, este projeto permitiu uma troca de saberes e o engajamento de estudantes com as lutas dos Movimentos Sociais, uma vez que estas passaram a frequentar o espaço acadêmico. Estas experiências puderam, ainda, ser vividas por professores.

Isto fortaleceu as ações deste projeto, ampliando o impacto das mesmas na região e na própria instituição. Participar do Observatório tem sido uma experiência que veio ampliar nossa compreensão sobre a importância da atuação dos Movimentos Sociais na democratização da sociedade e dentro da Universidade. Neste sentido a comunidade acadêmica envolvida tem experimentado um novo ponto de vista acerca da realidade, fato que contribui para a formação de uma consciência política sobre as questões sociais.

As ações relacionadas com as atividades do Observatório têm se constituído numa referência no programa de interiorização da UFPE, em termos de articulação de extensão-ensino-pesquisa e de compromisso social com as lutas por democracia e justiça social, com grande impacto na formação dos estudantes, particularmente dos de Pedagogia.

Arturo Escobar (2003) fala sobre os novos conhecimentos baseados no senso comum que passaram para um primeiro plano. Escobar fundamenta a sua afirmação, a partir da observação dos tipos de conhecimentos, que os ativistas dos movimentos sociais e as ONGs têm vindo a produzir no contexto de lutas que são simultaneamente localizadas e globalizadas (Escobar, 2003:607).

De fato, as lutas sociais tem se constituído como um espaço novos saberes que tem vindo a produzidos em seu interior e somente agora ganha visibilidade. E isto é relevante, na medida em que cada vez mais estudantes e pesquisadores têm se voltado para estas experiências, para compreender seus significados e modos de atuação, como um lugar onde estão a surgir as inovações em vários campos das ciências sociais.

Assim, criar fronteiras epistemológicas, como lugares intermédios de comunicação entre o pensamento produzido no interior das lutas sociais, com o pensamento produzido dentro dos espaços acadêmicos, concretiza a idéia da universidade cidadã, na medida em que ela forma, é também forma, na medida em que ela educa e é também educada, como tantas vezes disse o mestre Paulo Freire.

Incluir os estudantes nestes espaços cria uma possibilidade concreta de diálogo intenso e

formação com os pés fincados na realidade, mas também com a compreensão das concretas possibilidades de transformação social, protagonizadas pelos movimentos sociais e organizações afins.

É neste território de incertezas e de novas fronteiras, que reclama por novas sociabilidades e desafia velhas fórmulas, que procuraremos refletir sobre as possibilidades de aprofundarmos a democracia dentro dos espaços universitários.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

- ANZALDÚA, Gloria (1987), *Borderlands: the new mestiza*. San Francisco: Aunt Lute Books.
- CASTRO-GOMEZ, Santiago (2000), *Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro”*. In: *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Cd Clacso 2000/2001. Colima, México: Centro Nacional Editor de Discos Compactos.
- CERTEAU, Michel de (1994), *A invenção do cotidiano*. Petrópolis: Vozes.
- ESCOBAR, Arturo (2003), *Actores, redes e novos produtores de conhecimento: os movimentos sociais e a transição paradigmática*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org) (2003). *Conhecimento prudente para uma vida decente: “Um discurso sobre as ciências” revisitado*. Porto: Edições Afrontamento.
- LEACH, Edmund (1992), *A lógica pela qual estão ligados os símbolos e uma introdução ao uso da análise estruturalista em antropologia social*. Rio de Janeiro: Zahar Editora.
- RIBEIRO, António Sousa (2001), *A retórica dos limites. Notas sobre o conceito da fronteira*. In: Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2000), *A crítica da razão indolente: Para um novo senso comum: A ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. Vol. 1. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2004), *A universidade no século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. Coleção: Questões de nossa época, Vol. 120. São Paulo: Cortez Editora.

# DEMOCRATIZAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

*CENTENARO, Angela Ester Mallmann*

*a.centenaro@hotmail.com*

Doutoranda em Economia na UNR – Rosário – AR

Doutoranda em Ciências Sociais – Unisinos – BR

## INTRODUÇÃO

O ensino superior brasileiro, embora em expansão, possuía 4.880.381 alunos matriculados em 2007, na faixa etária de 18 a 24 anos, o que correspondia a 11% do total desta população. Pensando em melhorar este percentual o governo federal estabeleceu, no Plano Nacional de Educação (PNE), a meta de aumentar a oferta de ensino superior para 30% daquela faixa etária até 2011 ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)). O Plano pretende também diminuir a desigualdade regional de oferta de vagas, ainda concentrada em regiões mais desenvolvidas. Para isso acontecer, está criando desde 2002, mais intensamente, universidades públicas fora das capitais ou grandes cidades, além de oferecer bolsas em instituições particulares, pois o ingresso e a permanência dos alunos no ensino superior são condicionados por suas características sociais e principalmente econômicas (MELLO, 2005). Apesar destes esforços, os últimos censos anuais revelam uma queda do ritmo de crescimento de matrículas e o aumento de vagas ociosas nas instituições de ensino superior brasileiras, principalmente na rede privada. A projeção do Ministro da Educação, Fernando Haddad é de não ultrapassar 17% da população de 18 a 24 anos até 2011, meta esta longe dos 30% estabelecidos.(HADDAD, 2004).

Por outro lado, o nível de conhecimento acumulado pelo campo educacional

aumenta as exigências sobre os processos: especificamente no caso da expansão da educação superior espera-se hoje, que não simplesmente aumente as vagas, mas que haja uma melhoria de qualidade de vida, ou seja, que ocorra um desenvolvimento entre o passado e o futuro do aluno, que seja capaz de criar uma independência do sujeito em relação à escolha de carreiras e permanência nos cursos, o que auxilia para uma real democratização do ensino superior (BOUDON, 2003). Em outras palavras, interessa à sociedade brasileira uma expansão com qualidade acadêmica e inclusiva.

Democratizar o conhecimento é uma das maneiras de diminuir, também o domínio das elites. No Brasil, a luta pela democratização do ensino superior deve transpor algumas fronteiras simbólicas, sociais e institucionais. O primeiro obstáculo diz respeito à hierarquia de carreiras cobiçadas pelos jovens. O mercado simbólico presencia e está caracterizado por algumas profissões de “status”, como medicina e direito, que com um simples curso de graduação, os formados são chamados de doutores. Estes cursos oferecidos são amplamente difundidos pelas instituições, pois aparecem como “carro-chefe”, sendo seguidos pelos demais cursos. As profissões imperiais, como são chamadas por Coelho (1999) ainda são prestigiadas na hierarquia dos cursos de ensino superior, porém enchem o mercado de trabalho destes profissionais, deixando lacunas em outros espaços necessários como na educação, por exemplo. Pode-se dizer que escolher uma carreira, no Brasil, pouco tem a ver com “vocações” e muito mais com condições pessoais e sociais que condicionam esta escolha (<http://www.schwartzman.org.br>).

O governo brasileiro utiliza-se de vários “métodos”, alguns eficazes e outros nem tanto, para que haja uma democratização justa do ensino brasileiro, porém o que fica cada vez mais evidente, é que existem diferenças sociais, principalmente nas dicotomias entre alunos provenientes de ensino público e ensino privado; entre alunos de cidades do interior e de cidades centrais.

A segunda fronteira diz respeito a dificuldades institucionais de operar práticas de

descentralização político-administrativas bem sucedidas, em função de um traço sociocultural marcado pela relação entre a sociedade e o poder, no Brasil, que revela de um lado um aparelho de Estado agigantado, lento, corrupto e ineficiente, e de outro uma sociedade sem poder local e desorganizada (CARDOSO, 2007). Nesse sentido, a interiorização do ensino superior no Brasil tem encontrado críticas no meio acadêmico, alegando não ser possível ofertar ensino de qualidade fora dos grandes centros. Para eles, a criação de instituições de ensino superior nas periferias das áreas metropolitanas e nas cidades do interior desvincularia o ensino de instalações próprias à vida acadêmica – o que de fato ocorre (CUNHA, 2004). Como podemos ultrapassar esta fronteira sócio-cultural, sabendo que a superação da herança sócio-cultural pode depender de medidas compensatórias (SANTOS, 2000), sendo estas, do âmbito do poder público?

## BIBLIOGRAFIA

- MELLO, Jorge. 2005. Ingresso e evasão na expansão recente do ensino superior. Dissertação de Mestrado. PUC-Rio, 2004.
- HADDAD, Fernando. Sobre o censo 2004. Disponível em <http://www.inep.gov.br>.
- BOUDON, Raymond. Ord99em social e efeitos perversos. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, MARTINS, Carlos Benedito. Uma reforma necessária. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 1001-1020, out. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> e SILVA, Nelson do Valle. Expansão escolar e estratificação educacional no Brasil. In: HASENBALG, Carlos e SILVA, Nelson do Valle. Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.
- COELHO, Edmundo. As profissões imperiais: Medicina, Engenharia e Advocacia no Rio de Janeiro 1822- 1930. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. O negro e a universidade brasileira. Disponível em <http://www.historiaactual.com/HAO/Volumes/Volume1/Issue3/esp/v1i3c8.pdf>.
- SCHWARTZMAN, Simon. A diferenciação do ensino superior no Brasil. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/diferent.htm>.
- CARDOSO, Fernando Henrique. A democracia americana. Jornal O Estado de Minas, 1º/04/2007, p. 19.
- CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. Educação e Sociedade 2004, vol. 25, no. 88 e OLIVEN, Arabela. A paroquialização do ensino superior. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. O ensino superior público e particular e o território brasileiro. Brasília: ABMES, 2000.

# **“Trabajo en redes, producción de pensamiento crítico y democratización del espacio público. Reflexiones a partir de experiencias en Investigación y Extensión en la Universidad Nacional de Quilmas”**

*María Cristina Chardon*

mchardon@unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes

*Sandra Borakievich*

sandra\_bora@yahoo.com.ar

Universidad Nacional de Quilmes

## **I. Introducción**

En el marco de esta Mesa Redonda en la que pondremos en común y debatiremos diversas estrategias de inclusión que promovemos desde las Universidades Públicas, vamos a presentar algunas reflexiones acerca de las experiencias en Investigación y Extensión a la/con la Comunidad con las que trabajamos desde hace 8 años desde nuestra inscripción institucional en el Área de Psicología de la Universidad Nacional de Quilmes.

En primer lugar, señalaremos algunos criterios que sostenemos desde los inicios y que hemos ido poniendo a prueba, corrigiendo y desplegando en función de las experiencias en la tarea en/con la comunidad. Del conjunto de las actividades emprendidas, vamos a privilegiar aquellas en las que con mayor claridad se evidencia la articulación entre las Áreas de Investigación, Extensión y Docencia.

En tal sentido, los procedimientos que desplegamos con las/os estudiantes en cada actividad brindan herramientas para la producción del pensamiento crítico y, a su vez, el diseño de los modos de trabajo democratiza las relaciones entre las/os actores involucradas/os.

Una buena muestra de las actividades en las que convergen los Proyectos de Investigación y Extensión y, a su vez, articulan con el Área Docencia, son las Jornadas Intergeneracionales que convocan al trabajo colectivo en talleres a adultas/os mayores, jóvenes estudiantes y docentes, investigadoras/es y extensionistas de las diversas Áreas y Carreras del Dto. De Ciencias Sociales y de Ciencia y Tecnología.

Diseñadas en 2003, desde un criterio multidisciplinario que articula actividades en Docencia, Investigación y Extensión a la comunidad, las Jornadas favorecen democratización y producción de pensamiento crítico en los espacios de intercambios en red que se proponen.

La posibilidad de alojar posiciones diferentes en distintos espacios en común constituye en acto un aprendizaje de convivencia en la diversidad y –a la vez- en la medida en que esto interroga las propias posiciones, favorece el cuestionamiento de los distintos modos en los que cotidianamente suele imponerse –más allá de tolerancias discursivas- el pensamiento único. En tal sentido, vale mencionar que quienes participan se inscriben en multiplicidad de diferencias que se atraviesan mutuamente: generacionales, genéricas, de grados de apropiación del capital cultural, simbólico y económico, disciplinar, etc.

La demora en la Jornada y sus dispositivos, entonces, resultará una presentación de los antecedentes de nuestros Proyectos de Extensión e Investigación en curso, que se sustentan en los mismos criterios de democratización de los espacios y en idéntica concepción de la Salud en su articulación con la producción de autonomía (Chardon-Borakievich, 2008)<sup>1</sup>.

Luego, relataremos las principales líneas de trabajo del Proyecto “Entramando Comunidad y Universidad”, desde el que a partir de 2008 se generan acciones sistemáticas que permitan entamar las necesidades de algunas comunidades barriales y de ONGs del Municipio de Quilmes,

---

<sup>1</sup> La noción de autonomía a la que hacemos referencia es la trabajada por C. Castoriadis, en tanto nos permite vincular la “capacidad de agencia” con la dimensión política. En otras palabras, la capacidad de protagonismo que alguien puede lograr se encuentra en estrecha relación con la producción de autonomías individuales y colectivas; la capacidad de agencia, entonces, se relaciona con la posibilidad –individual, pero siempre inscrita en un colectivo- de “tomar las cosas en las propias manos”. Estas ideas se desprenden de los aportes de Fernández, A.M. (1994, 2007)

con los objetivos de formación en temas de capacitación y manejo de estrategias comunitarias de trabajo de estudiantes de Diploma en Ciencias Sociales y de las Carreras de Educación, Comunicación Social, Ciencias Sociales, Terapia Ocupacional y Profesorado de la Universidad Nacional de Quilmes.

En tercer lugar, y en estrecha articulación con lo anterior, el Proyecto de Investigación iniciado en 2007 en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes: “Representaciones Sociales de cuidado y vida cotidiana”, que forma parte del Programa de Investigación “Espacio público y políticas: representaciones, prácticas y actores. La Argentina a partir de la década del ‘80”.

Recursivamente, subrayaremos que señalar esta inscripción de un proyecto que indaga la construcción del cuidado en un Programa que articula desde distintos proyectos y disciplinas espacio público y políticas no resultará trivial, ya que entendemos el cuidado de sí como una construcción subjetiva que se produce en prácticas cotidianas con y entre otras/os en diversos espacios institucionales y comunitarios en los que –obviamente- se despliegan relaciones de poder. En ese sentido, subrayamos la dimensión política de la construcción individual y colectiva de las prácticas y concepciones de cuidado.

El conjunto de estas experiencias, como hemos señalado antes, se sustentan en un criterio de Salud como calidad de vida, que –a nuestro entender- implica su producción en prácticas cotidianas. Algunas de esas prácticas cotidianas con/entre otras y otros, producen autonomías individuales y colectivas. Tales parecieran ser las más saludables, si se toman en cuenta los hallazgos de investigaciones ya finalizadas, que se confirman en este Proyecto en curso, como así también en nuestra tarea en Extensión y Docencia.

Al puntualizar las tres experiencias, iremos trazando algunas reflexiones relativas a la importancia del diseño de dispositivos en red en y entre diversos espacios institucionales y comunitarios y el lugar de la Universidad Pública en tanto promotora y generadora de Programas y Proyectos que profundicen la democracia en los ámbitos en los que está llamada a intervenir desde las tres grandes Areas de su incumbencia: Docencia, Investigación y Extensión a la Comunidad.

## **II. Antecedentes en la construcción de un criterio de trabajo: Las Jornadas Intergeneracionales de la U.N.Q.<sup>2</sup>**

Como se mencionaba en la Introducción, en la U.N.Q. se llevan a cabo diversas actividades en el horizonte de la promoción de la Salud y la calidad de vida; en el Dto. de Ciencias Sociales se han organizado –y se organizan- espacios que convocan a Adultas/os Mayores: tal es el caso de las Jornadas Intergeneracionales, que nos resulta de interés presentar hoy en virtud de los criterios desde los que está diseñada, que sostenemos también en otras tareas en curso que involucran a diversas/os actores institucionales y comunitarios/os desde la convicción de que la Universidad está llamada a jugar un rol preponderante en la promoción de la salud de las personas de la 3° edad (Suter, Chardon &Al., 2005)<sup>3</sup>.

El concepto de Universidad promotora de salud, surge a partir de las estrategias de “escuelas promotoras de salud”, “hospitales promotores de salud”, “ciudades promotoras de salud” y se basa en la idea de la asunción de un compromiso social para promover la salud, el bienestar y la calidad de vida tanto de los actores de la comunidad universitaria y como de la comunidad en general, ya planteado como atención primaria de la salud, desde 1978 en Alma Ata. Si se considera, paralelamente la Carta de Ottawa, (OPS.1986), allí se señala que “La salud es el resultado de los cuidados que uno se dispensa a sí mismo y a los demás, la capacidad de tomar decisiones y controlar la propia vida y de asegurar que la sociedad en que uno vive ofrezca a todos sus miembros la posibilidad de gozar de un buen estado de salud”.

La promoción de la salud, entonces, es un proceso que permite a las personas mejorar su salud y adquirir mayor control sobre la misma y sobre su medio ambiente, acentuando los

<sup>2</sup> Para ampliar el detalle del modo de trabajo en las Jornadas, puede consultarse Chardon-Borakievich (2008)

<sup>3</sup> Vale mencionar que esta convicción continúa, y se amplía, en tanto entendemos que la Universidad está llamada a un rol importante en la promoción de la Salud y Calidad de vida del conjunto de las/os actores involucrados, no sólo de las/os Adultos/as Mayores.

recursos sociales y personales y subrayando la necesidad de que las personas incrementen sus oportunidades de realizar elecciones saludables. Las metas de la promoción de la salud pensadas desde esta perspectiva son: a) Construir políticas públicas saludables; b) Crear ambientes de apoyo (redes sociales); c) Fortalecer el protagonismo de la comunidad (a nivel local); d) Desarrollar capacidades personales (autocuidado, aumento de control); e) Reorientar los servicios de salud (Chardon, 2000).

Como se mencionaba antes, desde 1999, año dedicado a las/os adultas/os mayores por la OMS y la OPS, la U.N.Q. desarrolla los “Talleres de la 3° Edad” como actividad de Extensión Universitaria, coordinada por la Carrera de Terapia Ocupacional, con participación de estudiantes de la misma. La producción de conocimientos sobre la experiencia de estos Talleres, son la expresión de la articulación entre las tareas de Investigación y Extensión y, en la medida en dichas producciones pasan a formar parte de los materiales de estudio en los Cursos, aporta también a la actividad Docente. Se generan aportes que permiten conocer la calidad de vida del sector poblacional “3ra. Edad” y, al mismo tiempo, mejorar los servicios que se brindan. La participación de terapeutas ocupacionales y alumnas/os –inicialmente de T.O., a las/os que se fueron sumando estudiantes de otras Carreras del Dto. de Ciencias Sociales y de Ciencia y Tecnología- en el rol de coordinadoras/es de los Talleres, así como el desarrollo de Seminarios de Investigación, materializan la transferencia de conocimientos.

Coherente con la finalidad educativa de la Universidad, el diseño comprende también actividades de Educación y Servicio que involucran a miembros de la Comunidad Educativa en formación como metodología para la formación de recursos humanos de alta calificación, recorriendo un espectro que va desde la formación de grado para alumnas/os hasta la iniciación en la investigación para docentes y estudiantes avanzadas/os de diferentes Carreras.

A lo largo de estos años, estas Jornadas se han constituido en un eje transversal que abre un espacio para la reflexión conceptual a las diferentes materias del Diploma en Ciencias Sociales y de las Carreras de Terapia Ocupacional, Educación, Comunicación Social, Administración Hotelera, entre otras. Si bien la actividad surgió desde la Carrera de Terapia Ocupacional en 2003, a partir de 2004 docentes del Diploma en Ciencias Sociales, de diferentes áreas como Sociología, Psicología, Terapia Ocupacional, Economía, Educación y Comunicación seleccionan alguna temática para que las/os estudiantes conceptualicen a raíz de su participación en las actividades.

Participan en estas Jornadas adultas/os mayores de la zona de influencia de la Universidad y de áreas cercanas como La Plata, Berazategui, Quilmes, Don Bosco, etc., y también estudiantes, docentes, investigadoras/es y extensionistas de la UNQ y otras Universidades Nacionales.

Los criterios que atraviesan el diseño de las Jornadas en su conjunto y de cada una de sus actividades es multidisciplinario e involucra la articulación de Extensión-Investigación y Docencia. Prioriza el armado de redes intra e interinstitucionales y con la Comunidad, como así también el vector intergeneracional.

Este criterio necesariamente cristaliza en el diseño de dispositivos de trabajo que ponen en cuestión los lugares “esperables” de las/os actores involucradas/os: estudiantes coordinan talleres; en muchos casos, convocan a sus abuelas/os y vecinas/os a participar con ellas/os en algún taller y se da la ocasión de situarse de otro modo con esa/e familiar/cercana-o de otra generación, docentes participan no sólo como coordinadoras/es: se diluye en diversos momentos esa jerarquía institucional ligada a las disciplinas, para dar lugar a la diversidad de saberes (Foucault, 1987), lo mismo ocurre con las y los adultas/os mayores que, desde diferentes inscripciones se acercan a la Universidad a participar en las Jornadas. En tal sentido, podría afirmarse que se apuesta a profundizar la democratización de los diversos espacios.

En ese sentido, importa subrayar algo tal vez obvio en los hábitos académicos, que se torna significativo en estas Jornadas: se entregan certificados de asistencia a todas las personas que participan. En muchos casos, se trata de gente que no ha tenido la oportunidad de realizar estudios universitarios, por ende, toma particulares significaciones tanto la asistencia como la acreditación y certificación de la asistencia a esta jornada universitaria.

En cuanto a la preparación de cada Jornada, se trabaja con el conjunto de las/os estudiantes y docentes en la apropiación de varias cuestiones a la vez:

- a) Un modo de pensar los diseños de trabajo con colectivos humanos;
- b) La importancia de la multiplicidad de disciplinas para el diseño de los dispositivos (en este caso, Plenarios y Talleres);
- c) Un criterio de trabajo desde el cual las Jornadas en su conjunto son pensadas como un dispositivo con diferentes instancias;
- d) Un modo de pensar la formación de las/os estudiantes, acorde al modo de pensar los dispositivos de trabajo: se promueve tanto la interdisciplina como el aprendizaje de diseños de trabajo especialmente pensados de acuerdo a la singularidad de cada situación.

A modo de ejemplo, en el caso del Dispositivo de Bienvenida y Acompañamiento, que da inicio a las actividades, importa destacar que el hecho de que quienes participan en el mismo – en los últimos años incluso como coordinadoras/es- fueran estudiantes, favorece el intercambio intergeneracional y, en tanto pudieran ser significados por las/os adultas/os mayores como “representantes” de la institución Universidad Nacional de Quilmes, eso genera condiciones para que los trayectos compartidos favorezca la experiencia de sentirse bienvenidas/os, alojadas/os (Derrida, Dufourmantelle, 2006) a nivel institucional. En ese sentido, cabe destacar que uno de los ejes de las Jornadas son, justamente, los intercambios intergeneracionales.

Vale mencionar que este dispositivo ha ido cambiando: inicialmente, las y los estudiantes contaban con una guía de preguntas para la conversación informal con las/os Mayores que incluía cuestiones de interés para una investigación ya finalizada: “Salud, Calidad de Vida y Tercera Edad” (Directora: Prof. M. Suter, Co-Directora: Dra. M. C. Chardon), que en ese momento estaba en curso. A partir de las Terceras Jornadas no se incluye una guía que pauté los intercambios intergeneracionales, sino que se trabajan criterios comunes ligados a generar un clima de encuentro grato con quienes asistan y participen en las Jornadas. Ya en 2006, el dispositivo de bienvenida se amplía –de ahí que se nombre “Dispositivo de bienvenida y acompañamiento”- incorporando a estudiantes de los Talleres de Extensión (Adultas/os Mayores) en el momento de acompañar a quienes participan en la Jornada una vez finalizados los talleres, a la cafetería.

El sentido de este acompañamiento es la democratización de los espacios universitarios: que como estudiantes de la Casa, anfitrionen (alojen) a quienes se acercan a la UNQ en ocasión de la Jornada amplía la accesibilidad a estos espacios y, a la vez, favorece que se visibilicen sus propias inscripciones institucionales (estudiantes de la UNQ, “de la Casa”) y que se generen condiciones de intercambio con quienes, desde otras inscripciones institucionales, participan en la Jornada (intercambios entre personas de la misma generación e intergeneracionales).

Trabajar en ese clima y de ese modo produce “algo nuevo” y deja huellas: algunos de los efectos de la participación en esta actividad permiten inferir la importancia de los espacios colectivos en los que, en la medida en que se generan condiciones de alojamiento de lo diverso, es posible producir con y entre otras/os, pensamiento crítico-autonomías y, en algunas situaciones, propuestas “concretas”:

**1. En las/os adultas/os mayores:** Se van construyendo redes sociales informales y circulación de información sobre actividades, y también “redes invisibles” que sostienen y las/os sostienen: “Es una suerte que exista una universidad para la gente que ya no es joven, eso te hace trabajar las neuronas, que no se oxiden, te hace sentir más joven. ... (el grupo) parece una familia grande, nos entendemos y nos sentimos contenidas con nuestras compañeras. La clase es un día a la semana pero tenemos trabajo para toda la semana. Nos llamamos por teléfono y nos pedimos consejos entre nosotras. A nuestra edad tenemos ñañas, pero cuando estamos en la clase nos olvidamos de todo” (Malena, 84 años).

Asimismo, se produce una clara valoración del espacio de la universidad como ámbito para su desarrollo, o la valoración de Intergeneracional: con insistencia se refieren a la amabilidad e inclusión por parte de las/os estudiantes y docentes, y de una Jornada a otra, resulta evidente cómo se van apropiando del espacio que la UNQ ofrece. Otro de los aspectos que valoran es el intercambio con los jóvenes, poder compartir con ellos y no ser discriminados, como así también la valoración del pensamiento crítico y reflexivo

**2. En las/os estudiantes:** Además de las desnaturalizaciones del “sentido común” relativo al



lugar y características de “las/os viejas/os”, la posibilidad no sólo de tomar contacto con sus futuras incumbencias profesionales ligadas al trabajo con –y en- la Comunidad, sino también la posibilidad de involucrarse de otro modo en la institución Universidad. Cada vez son más las propuestas que parten de las y los estudiantes, tanto en la realización de talleres –que a partir de las Jornadas comienzan a diseñar, desde criterios multidisciplinarios y en equipo- como en la ampliación de sus criterios acerca de los cruces entre Salud, Educación y Política (en un sentido amplio). En otras palabras, hay un efecto de democratización de la producción de conocimientos a partir de la participación en las Jornadas.

**3. A nivel institucional y comunitario**, en las/os diversas/os participantes: A partir del trabajo en Talleres, aparecen diversas propuestas, entre ellas mencionamos las dos últimas, que refieren a una “lucha transversal”, al decir de Foucault: las cuestiones de poder entre los géneros:

- Las/os adultas/os mayores solicitan, a partir del trabajo en uno de los talleres, que se instale un taller semanal en la Universidad para trabajar las relaciones de poder entre varones y mujeres.
- Paralelamente, estudiantes de distintas carreras organizan una actividad, también acerca de las relaciones de poder entre los géneros sexuales, a la que convocan al conjunto de la comunidad educativa, por lo tanto, obviamente, invitan a las/os adultos mayores a participar en ella.

Podemos hipotetizar que este encuentro Intergeneracional post-jornada sería improbable sin que en el marco de uno de los tantos talleres ofrecidos hubieran compartido las inquietudes – diferentes pero sin embargo comunes- acerca de ciertas relaciones de poder.

El hecho de que aparezca la demanda de un nuevo espacio institucional que aloje estas problemáticas y su reflexión “dice” acerca de la agencia y protagonismo de muchas/os, como así también la iniciativa estudiantil de la instalación de un espacio reflexivo acerca de la misma problemática. En ambos casos, sin duda, está en juego el pensamiento crítico; en ambos casos, sin duda, podemos tornar visible la huella de la Jornada en tanto dispositivo que contribuye desde diferentes instancias y espacios a la autonomía y, por ende, a la Salud.

Claramente estas Jornadas resultan un antecedente y, en algunos casos, una primera experiencia en la tarea en ámbitos comunitarios para muchas/os estudiantes que luego van siendo incorporadas/os a nuestros Proyectos de Extensión e Investigación: además de las/os egresados de Terapia Ocupacional, Educación y otras Carreras que se van sumando a los equipos, en 2008 y 2009 hemos incorporado también estudiantes y graduadas/os recientes como Becarias/os de Extensión-Docencia, que han ganado sus becas con Proyectos que replican el criterio instalado en las Jornadas.

Asimismo, en el Área de Investigación también hemos incluido becarias/os en el equipo de un Proyecto que retoma y amplía muchas cuestiones que en las Jornadas se esbozan, y que, a su vez, se instalan como continuidad de una línea de Investigación iniciada en 2003 con el Proyecto sobre “Salud, Calidad de Vida y Tercera Edad” antes mencionado. Desde 2009, en el Proyecto de investigación “Representaciones de cuidado y alteridad en educación formal y no formal. Circulaciones, valores y ciudadanía”, inscripto en el Programa “Espacio Público y políticas: representaciones, prácticas y actores. La Argentina a partir de la década del 80” de la UNQ (también interdisciplinario), realizamos indagaciones que producen aportes en esta línea.

### **III. La importancia de las redes en la democratización de las relaciones entre Universidad y Comunidad: el Proyecto “Entramando Universidad y Comunidad”.**

Entramando comunidad y universidad”, es un proyecto de Extensión Universitaria que se propone generar acciones sistemáticas que permitan articular las necesidades detectadas de algunas comunidades barriales y de ONGs del Municipio de Quilmes, con los objetivos de formación en temas de capacitación y manejo de estrategias comunitarias de trabajo de estudiantes de Diploma en Ciencias Sociales y de las Carreras de Educación, Comunicación Social, Ciencias Sociales, Terapia Ocupacional y Profesorado de la Universidad Nacional de Quilmes. El proyecto funciona desde 2008 y se renueva anualmente

Tanto las necesidades detectadas, como aquellas demandas a construir se presentan en amplios campos como educación (ayuda escolar domiciliaria, organización y funcionamiento de guarderías-

jardín-educación inicial, inexistentes en la zona, educación de adultos); en salud (vacunación infantil incompleta, prevención de plagas, temas de prevención en salud con respecto a problemas derivados del saneamiento de los arroyos y en comunicación los formatos adecuados para dichas problemáticas que respeten la cultura comunitaria), en derechos (necesidad de hacer llegar a las autoridades sus voces en relación a diferentes temas).

La metodología es cualitativa: diagnóstico comunitario, talleres de formación, gestión asociada y planificación participativa. Las acciones sistemáticas se refieren a la elaboración conjunta de estrategias que permitan la construcción de soluciones creativas a los problemas detectados por los barrios y/o ONGs. En ese sentido los criterios enunciados en el apartado de las Jornadas sirven de guía para toda la programación.

Se toman en cuenta los conocimientos previos de ambos colectivos: las y los estudiantes y las y los diferentes actores sociales de la comunidad, para la elaboración de los acercamientos sucesivos a los barrios.

Algunos datos permitirán ubicar el Municipio de Quilmes con más detalles.

Casi el mitad de los hogares son encabezados por mujeres. Es sabido que el estado civil es la variable que mejor predice el riesgo que tienen las mujeres de pertenecer a hogares pobres en zonas urbanas. Un tópico que no puede dejarse de lado al abordar el tema pobreza desde la perspectiva de género. Esto es así debido a que la proporción de mujeres mayores de 15 años sin ingresos propios supera ampliamente la de los hombres dejándolas en situaciones muy desfavorables en el caso de separación, divorcio o viudez máxime cuando se transforman en personas principales del hogar con menores a cargo<sup>4</sup>.

Estos indicadores referidos a la población se completan con la mención de los quince basurales clandestinos registrados en la zona<sup>5</sup> y las fábricas que no realizan los procesos necesarios para evitar la contaminación del agua de los arroyos que surcan el partido del Quilmes, Arroyos San Francisco y Las Piedras.

En La Argentina la atención de la salud está fraccionada y no configura un verdadero “sistema” integrado. Un 90% de los habitantes se atiende en el subsector social, mitad en el subsector estatal, público y gratuito y mitad en el subsector de obras sociales

El sistema público de la provincia de Bs. As. (PBA) es el más importante de ellos. En 2005 realizó el 45% de las 100 millones de consultas a nivel país (10% odontológicas) y asistió a 820.000 internados en sus hospitales. Los partidos del 1er cordón del Gran Buenos Aires (GBA) tienen equipamiento y prestaciones en salud en general más consolidadas y una red de agua y cloacas establecida. De los partidos del 2do cordón nos interesa comentar en particular el de Quilmas.

Quilmes, dispone de 41 “Unidades Sanitarias”(US) que se destinan a asistencia médica mientras que la prevención-promoción parece depender de otra área. Dispone de un antiguo Hospital en Quilmes centro y uno materno-infantil en Solano. El total de camas públicas es reducido (< 1 cama por cada 1.000 habitantes: en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) 4 por cada 1.000 habitantes). Con respecto a la mortalidad infantil Quilmes tiene casi 3 puntos sobre la media de la provincia de Buenos Aires (17/mil), lo que hace sumamente importante el trabajo de salud-educación-comunicación en la formación de los/as promotores.

La multidisciplinariedad se expresa aquí con la participación en el “Entramando” de diferentes campos disciplinares de las ciencias sociales como Derecho, Comunicación Social, Psicología, Sociología y las diferentes carreras, así como otros proyectos de la Universidad (RSU, CREES y CRECER) y de otras Universidades (UBA).

Trabajar con este abordaje produce como ya se mencionó “algo nuevo” y deja huellas. Algunos de los efectos de la participación en esta actividad permitirían inferir la importancia de los espacios colectivos en los que, en la medida en que se generan condiciones de alojamiento de lo diverso, es posible producir con y entre otras/os, pensamiento crítico-autonomías y, en algunas situaciones,

4 El riesgo más elevado de las mujeres de pertenecer a hogares pobres entre los 20 y los 59 años se observa, en la Argentina, entre las mujeres separadas debido a que existen 3,07 veces más de posibilidades de vivir en un hogar pobre si se está en esa categoría.

5 <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

propuestas “concretas”: taller de circo, taller de construcción de juguetes. En ese mismo proceso se produce ciudadanía en acto

Otro de los criterios contruidos tiene que ver con la organización de los cierres/continuidades al finalizar el año, de las diferentes actividades realizadas en este proyecto y otros. Son concebidas como espacios colectivos cuya condición es el alojamiento de lo diverso: modalidades de trabajo, formas de pensar, generaciones, géneros, grupos etéreos, modalidad de tramitar los espacios colectivos: asociación de mujeres, comedor comunitario, ONG.

Se generan espacios que invitan a: reflexionar sobre el otro/nosotros; qué tenemos y qué damos, analizar los prejuicios, las formas de producción, reproducción y transformación del pensamiento hegemónico y sus efectos en nosotros/el otro.

Es la construcción de redes informales y en ocasiones más formalizadas, que les/nos permiten armar nuevas tramas y democratizar espacios.

Importa señalar que trabajamos con los efectos impensados producidos por estas formas de trabajo: la vuelta a la escolaridad de algunas mujeres, pensar a la universidad como un posible antes invisibilizado, aumento de la participación en número y calidad de actores sociales de la comunidad, el cuidado de los espacios contruidos colectivamente como la pintura de un mural y la conservación de la limpieza de un espacio de recreación. Es la aparición y circulación de “lo nuevo”, que luego da lugar a otro nuevo que es el sostener esa construcción y cuidarla. Se valoriza lo material y emerge sutilmente lo inmaterial, lo intangible la participación, la ciudadanía.

#### **IV. La construcción del cuidado (de sí, de las/os otros), su relación con las prácticas participativas y la Salud: el Proyecto de Investigación “Representaciones Sociales de cuidado y vida cotidiana”**

Importa comenzar este apartado enfatizando en el Proyecto de Investigación “Representaciones Sociales de cuidado y vida cotidiana”, forma parte del Programa de Investigación “Espacio público y políticas: representaciones, prácticas y actores. La Argentina a partir de la década del ‘80”.

Señalar esta inscripción de un proyecto que indaga la construcción del cuidado en un Programa que articula desde distintos proyectos y disciplinas espacio público y políticas no resultará trivial, ya que desde el inicio importa situar que entendemos el cuidado de sí como una construcción subjetiva que se produce en prácticas cotidianas con y entre otras/os en diversos espacios institucionales y comunitarios en los que –obviamente- se despliegan relaciones de poder. En ese sentido, subrayamos la dimensión política de la construcción individual y colectiva de las prácticas y concepciones de cuidado.

En estrecha articulación con lo anterior, el criterio de Salud como calidad de vida, que –a nuestro entender- implica su producción en prácticas cotidianas. Algunas de esas prácticas cotidianas con/entre otras y otros, producen autonomías individuales y colectivas.

Las prácticas de cuidado a las que se alude, están identificadas con sensaciones afectivas brindadas por otro y relacionadas con palabras y/o con gestos.

Los y las actores sociales describen un espacio conversacional en el que son hablados amorosamente. El cuidado está asociado a una sonoridad casi estética, marcada por la presencia de un otro. “Son hablados” del abrigo, la sustentabilidad económica, la preocupación afectiva, el bienestar físico y emocional y la sexualidad; mientras que los gestos se refieren a tomar de la mano, abrazar.

De esta manera hemos identificado un contexto verbal y extraverbal.

El lugar señalado como fundacional para el cuidado es la familia/la casa/los padres. Después aparece la escuela, luego los amigos, la calle y, por último, el concepto en todos lados. En la educación formal universitaria aparece la familia y la escuela; y en cuanto la formación supera la educación de grado, van apareciendo los amigos, la calle y todo lugar. La universidad también aparece como espacio en donde se aprende a cuidarse.

Es importante tener en cuenta la participación en clubes, sociedades de fomento, agrupaciones barriales, movimientos populares, partidos políticos, movimientos estudiantiles, etc., ya que aproximadamente un 30 % ha tenido prácticas en este tipo de asociaciones. Sobresalen los

movimientos católicos de jóvenes, en catequesis o comedores populares, talleres barriales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y movimientos populares.

Es sustantivo señalar aquí la diferencia entre los valores asociados al bien común y aquellos relacionados con el bienestar. El bien común es un valor sostenido desde la antigüedad griega y relacionado con la vida cívica, es decir como una comprensión de lo político. La concepción del bienestar, en cambio, es una construcción más reciente y se relaciona con uno de los modos de concebir el Estado: en tanto Estado de Bienestar, en su acepción moderna –liberal- regula los intercambios entre los ciudadanos y toma entre sus funciones, el “cuidado” de amplios sectores de la población que, en función de dichos intercambios, necesariamente circula en el espacio social en relaciones desventajosas (Pierre Bourdieu, 1988). En tal sentido, será función del Estado de Bienestar generar políticas públicas destinadas a procurar el acceso de los sectores desfavorecidos a algunos bienes y servicios tales como la atención en Salud y Educación.

Las políticas neo-liberales aplicadas en la década del noventa en el país, redujeron el estado a su expresión mínima. Como consecuencia, nadie se siente cuidado a pesar de estar garantizado por la norma.

En este contexto importa señalar que en las investigaciones que hemos realizado la totalidad de los encuestados-entrevistados dice no sentirse cuidado por el estado. A pesar de que la normativa sostiene el “deber de cuidado” que tienen que ejercer los funcionarios públicos.

Nuestras investigaciones muestran la articulación entre la participación con otras y otros en prácticas colectivas que procuran el bien común y la construcción de concepciones del cuidado de sí y de las y los otros. En tal sentido, los intercambios ciudadanos construyen –y se construyen en- concepciones de cuidado que se forjan en prácticas colectivas en las que se reconstruyen las nociones de cuidado inauguradas, producidas y reproducidas en los ámbitos domésticos de cuidado.

Esos intercambios en los que dichas concepciones de cuidado se producen y reproducen, se despliegan hoy en día en el marco de la producción de infinitas desigualdades sociales, propias de la llamada “globalización” de la economía. No hay tal Estado de Bienestar; la producción de equidades resulta retórica... En ese marco, quienes participan con otras y otros en acciones que se proponen el bien común plantean resistencias de distinto orden a la constante producción de desigualdades y, en muchas situaciones, hacen diferencia.

¿Cómo pensar la construcción de concepciones de cuidado de sí que incluyan asimismo, el cuidado de otros, cuando las instituciones que deberían garantizar los intercambios y las equidades no lo garantizan ni regulan?

Reaparece fuertemente la presencia de la alteridad, forjándose y constituyéndose en relación -y mutua tensión- con la identidad. Desde el punto de vista filosófico eso siempre es así: en tanto se construye identidad, se construye, en el mismo movimiento, alteridad. La cuestión es cuál es el tratamiento de la alteridad / del-a otro-a / las y los otros; y esa es una cuestión ética.

En este punto es que retomamos a Fernando Ulloa en el sentido de que a su criterio, la ternura es la base ética del sujeto, y es allí donde se puede articular el cuidado con la ternura y el buen trato, que involucra el registro del otro y el “alojar” esa otredad.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Bourdieu, P. (1988) Cosas dichas. Gedisa, Barcelona
- Borakievich, S. (1999), “Acerca de instituciones, grupos y géneros”, en Fernández, A.M. & Cols., Instituciones Estalladas. Buenos Aires, Eudeba.
- Castro,E (2004) El vocabulario de Foucault. Universidad Nacional de Quilmes.
- Chardon, M. C.; Borakievich, S., Ferreyra, M.; Pegoraro, V.(2010) “La construcción del cuidado y la alteridad” en Transformaciones del espacio público.Universidad Nacional de Quilmes( en prensa)
- Chardon, M.C., Ferreyra, M., Pegoraro, V. (2008), “Representaciones y construcción del conocimiento social. La construcción de la alteridad y el cuidado, en educación formal y no formal”, Ponencia 9na. Conferencia Internacional de Representaciones Sociales, Bali, Indonesia.

- Chardon, M.C. (2000), "Educación para la Salud y Prevención: ¿Es posible prevenir los accidentes?". En Salud y Prevención. Colección de 0 a 5. Novedades Educativas.
- Chardon, M.C. & Equipo (2008-2009), Proyecto "Entramando Universidad y Comunidad", Universidad Nacional de Quilmes.
- Chardon, M.C. & Equipo (2009), Proyecto "Representaciones Sociales de cuidado y vida cotidiana", Programa de Investigación "Espacio público y políticas: representaciones, prácticas y actores. La Argentina a partir de la década del '80"
- Chardon, M. C. – Borakievich, S. (2008), "Las Jornadas Intergeneracionales de la U.N.Q.: un espacio de producción de redes y pensamiento crítico", en CD "Prácticas Sociales y pensamiento crítico. II Encuentro Argentino y Latinoamericano", Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Derrida, J., Dufourmantelle, A. (2006), La hospitalidad, Buenos Aires, Eds. De la Flor.
- Fernández, A.M. (1994), La invención de la Niña, Unifef Argentina, Buenos Aires.
- Fernández, A.M. (2007), Las lógicas colectivas: Imaginarios, cuerpos y multiplicidades, Biblos, Buenos Aires.
- Fernández, A.M., Borakievich, S., Ojam, E., Imaz, X. (2003), "Diversidades y campo grupal. Puntuaciones en un dispositivo pedagógico", en Borakievich, S. (Coord. de la ed.), Grupos e instituciones. Prácticas educativas y proyectos comunitarios. Alternativas y trayectos grupales, Colección Ensayos y Experiencias, Novedades Educativas, Bs.As., México
- Foucault, M. (1987), Vigilar y castigar, México, Siglo XXI.
- Suter, M., Chardon, M. C. & Al. (2005), "Promoción y prevención en Salud. La Salud Comunitaria de los Adultos Mayores, desde la Universidad", Tiempo de Gerontología N° 16.
- Ulloa, Fernando (1995) La novela clínica psicoanalítica. Historial de una práctica.. Paidós. Buenos Aires.

## **Exercitando a democracia na educação superior: experiências de dinâmica de grupo**

*Santos, Marcelo L.; Coelho, Edgar P.; Alves, Luiz Claudio F.*  
marceloloures@ufv.br // edgar.coelho@ufv.br// lumacai@hotmail.com

Ao apresentar o histórico sobre as principais influências sobre os trabalhos realizados com grupos, Pagés (1982) irá criticar a dependência das teorias de grupo em relação ao conceito de indivíduo. Para ele, não é possível tal dissociação uma vez que o indivíduo não existe fora de um grupo. A humanidade seria, portanto, o verdadeiro grupo, do qual todos os demais se constituiriam. Considera, portanto que “os grupos são conjuntos de pessoas que, em razão de sua história individual, ou de relações interpessoais anteriores, ou de sua cultura, sentem de forma especial um conflito afetivo sentido por um conjunto mais vasto de pessoas, do qual fazem parte” (PAGÉS, 1982, 310).

Nessa mesma linha de raciocínio, Lapassade (1977) irá evidenciar a centralidade de alguns conceitos para a psicossociologia. Ele considera que as transformações no universo microsocial com a devida análise do espaço político são capazes de produzir não apenas uma experiência de formação para seus membros, mas uma capacidade de intervenção sobre a realidade, produzindo um reposicionamento dos sujeitos diante dos modelos estereotipados de conduta. Nesse sentido, três conceitos serão centrais para compreender o trabalho da psicossociologia: a autogestão, o desenvolvimento da autenticidade e o papel político dos trabalhos em grupo.

Tendo como referência essa percepção de que os grupos são capazes não apenas de produzir mudanças nos participantes, mas no universo com o qual passarão a intervir, foi elaborada uma proposta de atividade para o curso de verão na Universidade Federal de Viçosa – UFV, Brasil, com a disciplina de Dinâmica de Grupo.

As disciplinas oferecidas nos cursos de verão têm a mesma carga horária das disciplinas oferecidas no semestre (60 horas), mas são condensadas em 4 horas diárias, durante quatro dias da semana, no caso desta disciplina, de terça a sexta, durante todo o mês de janeiro de 2010. Essa possibilidade singular de reunir alunos com tal frequência foi um dos desencadeadores da proposta, antevendo a possibilidade de uma experiência de aprofundamento nas relações interpessoais. Pretendia-se que os participantes vivenciassem uma situação diferenciada de aprendizagem e que essa pudesse remetê-los a outras possibilidades de relações no cotidiano acadêmico, familiar e outros. Para tanto, os alunos eram convidados a participar ativamente do processo de aprendizagem sobre grupos, orientados por quatro modalidades: Grupo de Formação, Grupo Operativo, Análise Institucional e Círculo de Cultura.

Essas quatro modalidades foram escolhidas segundo a abrangência das intervenções propostas por cada uma delas, ou seja, partindo do grupo artificial ou de treinamento, cujo foco seriam as próprias relações, passando pela experiência da produção coletiva voltada para a realização de uma tarefa, forma de interlocução do indivíduo com a sociedade, chegando a formas de intervenção voltadas para a produção de mudanças no microcosmo a partir do qual os indivíduos se inseriam.

A disciplina teve a presença e participação assídua de 29 alunos de diferentes cursos de graduação da UFV sendo coordenada por três docentes do Departamento de Educação da mesma universidade.

### ***A experiência com os grupos de formação***

Os grupos de formação, também chamados por grupos de treinamento, ou mesmo, t-group, têm por objetivo propiciar aos participantes a oportunidade de vivenciarem uma situação incomum de interação, na qual deverão focalizar sua atenção para as interações e para o que se passa no aqui-e-agora do grupo. Um motivo importante para a escolha dos grupos de formação como modalidade

a ser trabalhada com os alunos, foi a possibilidade de facilitar as relações entre eles, favorecendo o desenvolvimento das atividades posteriores.

Do grupo de alunos, 15 voluntariamente se dispuseram a participar na experiência direta do grupo de formação. Um professor também integrou o grupo. Os demais alunos e professores ocuparam o lugar de observadores da atividade, apresentando seus comentários ao final de cada encontro.

Foram realizados seis encontros de duas horas, totalizando 12 horas de funcionamento do grupo. Cada encontro tinha duração de 1h e 40 minutos, restando 20 minutos para o comentário dos observadores. Pedia-se que os participantes não debatessem com os observadores, apenas pedissem esclarecimentos. Pretendia-se com isso que os participantes não se “instruíssem” com os observadores externos, mas discutissem posteriormente os comentários do grupo de observação.

Verificamos que essa estratégia, embora pautasse as discussões posteriores nos encontros, serviam como um importante feedback para o funcionamento grupal, uma vez que os participantes passavam a focalizar as relações vivenciadas. As observações realizadas pelos demais alunos muitas vezes eram colocadas em dúvida pelos próprios participantes, produzindo calorosos debates no interior do grupo. Essa experiência evidenciou que as observações realizadas pelos alunos, embora apresentassem leituras diversificadas sobre o fenômeno grupal, tinham um efeito catártico evidente, de forma que os alunos sentiam ansiedade similar àquela vivenciada pelos participantes, mas como não poderiam participar com seus comentários, tendiam a elaborar um pouco mais sobre tais situações, intervindo com maior propriedade ao revelar suas observações.

Os comentários dos observadores contribuíram para quebrar tentativas de organização pautadas em modelos previamente conhecidos e estereotipados, como as tentativas de recuperar conceitos expostos aos alunos em uma aula prévia, apresentados sem a mesma vivacidade e profundidade que nas observações e verbalizações a partir das vivências do grupo.

No âmbito das duas formas de participação, nas observações e no grupo de encontro, verificavam-se importantes contribuições conceituais sobre a dinâmica de grupo, mesmo sem qualquer leitura prévia sobre o tema.

Durante o desenvolvimento das atividades, houve grande assiduidade dos alunos ao grupo, sendo comum que as discussões devessem ser interrompidas com o esgotamento do tempo. Os relatos dos alunos participantes do grupo de formação apontam para um profundo envolvimento na atividade, sendo comum a todos que levassem questões do grupo para casa e iniciassem as atividades com suas reflexões. Era visível que a responsabilidade dos alunos para a superação das dificuldades apresentadas pelo grupo era o principal motor para seu engajamento.

### ***A experiência com Grupos Operativos***

Para o desenvolvimento da atividade com grupos operativos, consideramos que a própria aprendizagem sobre o tema seria a tarefa do grupo. Para tanto, dividimos a turma em dois grupos e foram disponibilizados textos introdutórios sobre grupos operativos. Cada grupo era coordenado por um professor e o terceiro ficaria responsável pelas observações em um dos grupos. Propusemos que os grupos apresentassem no terceiro dia de estudos sobre grupos operativos um seminário explicando o resumo de Bernstein (In OSÓRIO, 1986). O resumo apresentava as principais idéias dos grupos operativos, construído a partir de vários conceitos abordados nos textos distribuídos aos alunos. Uma das condições para o trabalho do grupo era que qualquer membro do grupo deveria ser capaz de executar a tarefa proposta, ou seja, falar sobre grupos operativos no seminário. Reforçava-se assim, a intenção de que os trabalhos fossem desenvolvidos coletivamente.

O início das atividades do grupo operativo deu-se com o empenho dos alunos em realizar a atividade proposta a partir do texto base. Como dois grupos trabalhavam em um mesmo espaço, a hipótese mais evidente de uma leitura em voz alta foi abandonada e se separaram em trios para a leitura dos textos em silêncio.

Nota-se que o excesso de zelo, o que representa uma falta de espontaneidade dos membros, dificultou o início das conversas após a leitura do pequeno texto. Os alunos liam repetidamente em silêncio o resumo na tentativa de compreendê-lo, sem que se comunicassem, exceto pequenas dúvidas entre o trio e posteriormente para todo o grupo, como o significado da palavra “adjudicação”. Um dos membros comenta que após a décima leitura, veriam que não faria mais tanta diferença. Mas o grupo continua sua leitura silenciosa. Evidencia-se que o grupo tenta a todo custo eliminar individualmente o não-saber. O coordenador questiona porque não conversam sobre suas dúvidas, buscando explicitar a tentativa singular de negação do não-saber.

Reativamente, verifica-se que alguns membros do grupo exibirão uma tendência a dar-se por satisfeito com construções hipotéticas a partir da leitura do resumo, sem buscar fundamentar-se no texto. Em vários momentos, esses membros pontuam a necessidade de fundamentar os saberes a partir da leitura dos textos, o que é ignorado pelo restante do grupo, mais especificamente por um membro que tentava lançar-se como liderança. O grupo encontra-se claramente na pré-tarefa ao bordejar o assunto sem buscar aprofundar-se no mesmo. A isso respondem os porta-vozes que denunciam essa postura, sinal de ansiedade diante do não saber.

O grupo oscila muito entre a tentativa de esclarecimento do texto e discussões que parecem afastá-lo da mesma. Em determinado momento o grupo alegue ter fechado num consenso em torno de algum conceito, posteriormente considera-se perdido e inoperante.

O coordenador intervém dizendo que a dificuldade de expressão do grupo poderia ser devido à falta de integração de alguns membros, que se ocupavam de ler o texto de forma alheia ao restante. Solicita, portanto que os membros se manifestem sobre como estão se sentindo em relação ao grupo e o que estariam compreendendo. Após essa intervenção, o grupo parece adquirir novo ânimo para a atividade. No entanto, é possível observar que ainda não encontra uma maneira funcional de operar. Um dos membros tenta novamente puxar o grupo, mas observa-se que não consegue avançar, pois repete o que já havia falado anteriormente. O coordenador evidencia que o voluntarismo de alguns membros, embora demonstre o interesse de alguns participantes em cooperar, não é suficiente para que o grupo avance na tarefa. Torna-se necessário que outros membros tragam suas contribuições para que o conhecimento se amplie.

Bruno<sup>1</sup>, que até então estava calado, se prontifica a trazer sua contribuição para a discussão sobre a internalização a partir de seus conhecimentos do curso de administração, no que é seguido por Alexandre, outro aluno de administração. O restante do grupo não consegue acompanhar e interrompe a discussão. Há certa intolerância por parte do grupo quanto à diversidade de abordagens.

Após um breve momento de retorno à pré-tarefa, Ana tenta interpretar o conceito de internalização a partir de Bourdieu, mas o grupo acha que está “viajando” muito e a interrompe. O coordenador pede que aguarde um pouco e solicita a Bruno que traga sua interpretação partindo das teorias da administração. Ana agora estabelece uma correlação entre o conceito de hábito mencionado por Bruno e o conceito de habitus de Bourdieu. O grupo novamente dá sinais de reprovação dessa tentativa, mas o coordenador pontua a resistência do grupo. Alexandre acrescenta ainda o conceito de inconsciente e logo em seguida Aline menciona os conceitos de filiação e pertença. O coordenador ressalta o momento operativo do grupo ao demonstrar um maior envolvimento dos membros e um sentimento de pertença. A produção do conhecimento e a realização da tarefa está ocorrendo.

Neste momento, o tempo para a atividade esgotou e foram todos para o intervalo.



No retorno às atividades, o grupo tinha recuado para a pré-tarefa ao enfrentar dificuldade em retomar o conhecimento produzido. A ansiedade paranóide ante o medo de perder essa construção imobilizava o grupo.

A vivência desse sentimento foi pontuada no grupo, uma vez que seus membros tendiam a focalizar a aprendizagem sobre o que liam, mas não no que se passava no grupo. Esse era o foco dos trabalhos e o que tornaria a aprendizagem mais efetiva.

O estranhamento provocado pela extensão das discussões sobre uma dada temática foi outro sintoma da ansiedade do grupo. Parte dos membros insistia em avançar em direção a outros conceitos, mesmo que o mesmo não estivesse claro para todos. O grupo manifestava uma postura insegura diante do produzido, com dificuldades em perceber que a cada rodada em torno do tema proposto, algo se acrescentava ao tema e mais profundamente o abordavam.

Com a aproximação do término da atividade, a ansiedade diante desta temática em um dado momento levou ao questionamento sobre a forma como o grupo conduzia suas discussões e ao papel do coordenador (bode expiatório). Questionava-se a forma “correta” de funcionamento do grupo, considerando que haveria algo de equivocado na forma como as atividades prosseguiam. Diante desse questionamento, o coordenador evidenciou que este processo está sujeito ao modo particular de condução de cada coordenador, mas não haveria necessariamente um modo correto de proceder. Essa intervenção teve uma repercussão intrigante na dinâmica do grupo, evidenciando as dúvidas que passaram a permear sua relação com a coordenação. A invalidação do conhecimento por eles produzido ficou ainda mais evidente no funcionamento grupal, sendo que o grupo beirava o desespero. Essa situação ficou patente na apresentação do seminário, quando os membros deste ficaram intimidados diante do entusiasmo do outro grupo em relação ao processo de produção. Falaram muito pouco sobre o que tinham discutido e não mencionaram as vivências do grupo no processo grupal. À medida que as discussões sobre o grupo operativo tiveram continuidade e foi focalizado o papel das experiências em grupo na compreensão do tema proposto, os alunos puderam romper com a visão estereotipada sobre a aprendizagem.

### ***A Experiência da Análise Institucional***

Após as vivências no grupo de formação e nos grupos operativos, a proposta para o desenvolvimento da atividade em Análise Institucional se apresentou de forma um pouco diferente. Tínhamos em mente que a compreensão dos fundamentos seria necessária para o desenvolvimento das atividades. Apresentamos ao grupo alguns textos para a leitura dos alunos onde encontrariam os fundamentos teóricos considerados necessários.

Após a leitura e discussão em pequenos grupos a realização do seminário evidenciou a dificuldade de compreensão dos conceitos pelos alunos, bem como o crescente desinteresse dos mesmos em relação à discussão e às tentativas de explicação. Neste momento, propusemos a interrupção da atividade para avaliação pelo grupo. Confirmadas nossas suspeitas, propusemos nova atividade. Pedimos ao grupo que apresentasse questões de interesse comum, preferencialmente relacionadas à vida universitária e que pudesse ser objeto de uma intervenção. Em outras palavras, solicitamos aos alunos que se colocassem no lugar de “contratantes” da intervenção por analistas institucionais. Duas temáticas se apresentaram como significativas para os alunos – a situação da moradia estudantil e a campanha de combate às drogas na universidade. Os alunos se dividiram, portanto, em dois grupos e cada qual deveria discutir em profundidade um dos problemas. Os grupos tinham por objetivo formular uma demanda de intervenção que permitisse identificar quais eram as questões envolvidas no problema levantado e suas possíveis causas.

A dinâmica da sala de aula se alterou radicalmente em relação às atividades desenvolvidas anteriormente. Os alunos demonstraram-se novamente instigados a discutir e participar das

atividades, sentindo-se seguros para se colocar no grupo e fazer avaliações sobre os temas propostos.

Ao término do tempo estipulado para as atividades, os grupos foram chamados a apresentar os problemas por eles discutidos. Simularíamos o processo de intervenção tal como sistematizado por Barembliitt (2002). O processo de problematização das demandas apresentadas provocou nos alunos uma profunda reflexão sobre a universidade como instituição e a forma implícita como se organiza no cotidiano, atravessada por uma série de valores tradicionais e conservadores. Permitiu ainda compreender sua inserção em uma cidade do interior e seu impacto sobre a cultura local. Favoreceu identificar ações oriundas dos próprios movimentos estudantis em tentativas ainda não bem sucedidas de resolução dos problemas.

Em outras palavras, a discussão contextualizou a problemática trazida pelos alunos dentro de uma realidade que, também para os professores, era ainda desconhecida. Ao perceberem este desconhecimento por parte dos professores, tornou-se evidente para os alunos seu papel na intervenção, a saber, a reflexão necessária para encontrar possibilidade de intervir naqueles contextos dependeria do envolvimento e da experiência acumulada por eles nas vivências com aquele universo. Quando os alunos tiveram clareza em relação a esse aspecto e se engajaram em seu papel o diagnóstico provisório foi concluído. Sugerimos, então, que se reunissem novamente para elaborar os dispositivos analisadores que incluiriam a comunidade envolvida na discussão do problema, condição fundamental para produzir o diagnóstico definitivo.

Ao final dessa dinâmica, ao apresentarem sua produção, os alunos demonstraram muito mais facilidade na compreensão dos conceitos, que vinham sendo nomeados à medida que retomávamos as atividades desenvolvidas.

### ***A Experiência do Círculo de Cultura***

A dinâmica de grupo final denominou-se Círculo de Cultura, tendo como base epistemológica as reflexões de Paulo Freire acerca de um possível método de ensino que ultrapassasse um mero objetivo de ensino, mas sobretudo, que se configurasse como uma concepção educativa.

Em um primeiro momento percebeu-se a dificuldade em falar do método para o grupo, o que de algum modo seria até mesmo incoerente, uma vez que havia a possibilidade da realização do mesmo. Decidiu-se então fazer a experiência na prática do círculo de cultura. Havia no grupo uma disposição para participar, certamente pelas experiências nos módulos anteriores. Estavam, portanto, preparados para uma maior socialização do aprendizado.

Durante a dinâmica combinou-se que não haveria professor e alunos, mas facilitadores do conhecimento. A palavra seria livre para quem desejasse utilizá-la, desde que fosse um de cada vez. O grupo elegeu algumas pessoas que seriam facilitadoras do encontro, responsáveis por anotações e do andamento do grupo. Na medida em que a dinâmica avançava, combinou-se que as proposições ou falas dos componentes não deveriam ser contestadas. No máximo se pediria esclarecimentos daquilo que a pessoa desejava expressar.

Fez-se uma proposição inicial de se discutir e construir uma significação mínima em torno do termo “cultura”. Aos poucos a lousa foi se plenificando com inúmeras palavras e frases relativas ao termo: cultura é conhecimento, tradição, vivência, etnia, hábitos, arte, música, alimentos, plantações, cultivo, respeito, inclusão, exclusão, tolerância, religiosidade, construção humana, solidariedadeetc.

Esta fase do Círculo denomina-se a procura e escolha da palavra ou palavras geradoras, verificando as que são sinônimas e as que mais se repetem e se aproximam em sua significação. Em seguida realizou-se um agrupamento das que construiriam um conceito mais aproximado de

cultura.

De um modo geral todos se manifestaram em busca da palavra geradora, sendo combinado também o respeito aos que preferissem não se manifestar. Ao final do primeiro dia o grupo tirou conclusões e foram realizadas “costuras”. Daí o grupo percebeu a importância da construção coletiva do conhecimento, levando-se em conta a contribuição de cada um. Percebeu-se o quanto foi necessária a escuta do outro, não uma escuta passiva, mas atenta para acolher cada proposição

Um aspecto relevante foi a percepção de que o professor não deve ser aquele que coloca o conhecimento na cabeça do aluno, mas aquele que ao mesmo tempo que ensina, também aprende, sendo convidado a ser um facilitador do ensino-aprendizagem em uma relação prazerosa entre “aprendentes e ensinantes”.

Percebeu-se que, do ponto de vista da cultura, nenhum povo é superior a outro e que a atitude que constrói não pode ser preconceituosa e invasora. Não se negou com isso a importância do estudo e da pesquisa. Para conhecer não se faz necessário ser arrogante e nem dono do saber.

Para ilustrar os sentidos atribuídos às palavras geradoras, foram contadas algumas histórias simbólicas que corroboraram com uma compreensão mais profunda do sentido da cultura em seus diversos matizes. Na relação com a cultura do outro a atitude de quem chega é daquele, que sobretudo, se esvazia de seus conhecimentos predeterminados para se robustecer dos conhecimentos do outro.

Observou-se que a disposição circular facilita para que todos vejam todos e se possa sair daquela posição escolar de uma carteira atrás da outra. Salientou-se também que é possível realizar o Círculo mesmo com uma disposição inadequada do espaço, na verdade pode-se realizar em qualquer lugar uma sessão educativa dialética-dialógico. Reiterou-se sobre os riscos de se expandir um autoritarismo do “facilitador”, quando se aproveita da disposição circular para tomar conta de todos e dominar a palavra, ficando claro que o uso da palavra deve ser partilhada de maneira democrática na qual os integrantes fazem questão que todos participem de acordo com o momento de cada um e não de acordo com o facilitador ou imposições do grupo. Deve-se cuidar também para que o grupo como tal não se transforme em mera força de maioria, mas que leve em conta também a palavra da minoria ainda que seja de um único sujeito.

Outra experiência em grupo desenvolvida com os alunos foi chamada por nós como “círculo temático”, onde construímos dois círculos com as cadeiras, uma de frente para a outra. Ocupadas pelos alunos, apresentava-se uma questão sobre temáticas cotidianas para que cada dupla discutisse durante um curto espaço de tempo. Após o esvaziamento da discussão, uma das rodas “girava” e novas duplas se formavam, ora para discutir a mesma temática, ora uma nova. Os alunos demonstravam grande interesse em expor suas opiniões, muitas vezes embasadas nas discussões realizadas pelo grupo no dia anterior. Dessa forma, os conceitos eram revisitados e reconfigurados em um rico e complexo processo de construção.

Ao final das atividades do círculo de cultura, como de costume, fizemos uma avaliação coletiva sobre o conhecimento produzido a partir daquela modalidade. Esta foi uma excelente oportunidade para cruzar informações das experiências em grupo e das leituras realizadas num dado momento da atividade. Como foi característico deste modo de trabalho em grupo, muitas questões emergiram por parte dos membros e em grande parte discutidas por eles próprios a partir de seu aprendizado. Percebia-se que os indivíduos demonstravam-se mais seguros em participar das discussões, defendendo com maior contundência seus pontos de vista. O que poderia ser um antagonismo no início das atividades se apresentava agora como uma posição pessoal, decorrente de uma maior tolerância à diversidade e mesmo às características individuais no grupo.

Uma das discussões mais marcantes girou em torno das características do facilitador do círculo de cultura. Um analfabeto, por exemplo, poderia executar este papel?

Essa discussão teve um papel crucial para a compreensão dos objetivos e pressupostos do círculo de cultura e quais habilidades seriam necessárias. Embora a opinião do autor fosse clara em relação a esse aspecto, o grupo ampliou o espectro de questões envolvidas no processo de aprendizagem e sua aplicação nos círculos de cultura. Houve discussão consensual que as principais exigências para a execução dessa modalidade de dinâmica de grupo é, além da capacidade de descentralizar o processo de produção de conhecimento, ter conhecimento das técnicas que poderiam facilitar este processo de construção coletiva. Em vários momentos, a experiência mesma dos alunos no círculo sustentava seus argumentos, evidenciando que este processo de aprendizado, associada a uma postura dialógica, se tornava uma prática legitimada pelos alunos

### ***Análise da experiência e considerações finais***

A proposta de disciplina de Dinâmica de Grupo, como curso de verão, dada a especificidade dos encontros quase diários entre alunos e professores no desenvolvimento das atividades com ênfase na experimentação do fenômeno grupal, apresentou-se como um modo de fazer afetivamente intenso, profundo e produtivo.

Um dos momentos mais reveladores dessas características foi o seminário de encerramento da disciplina quando os participantes deveriam retomar as experiências e apontar diferenças e similaridades entre as modalidades de dinâmica de grupo. Antes do seminário, solicitamos aos alunos que sistematizassem em grupo algumas das tais características.

Nesse momento já foi possível perceber modificações na forma como as atividades foram percebidas e desenvolvidas anteriormente. Se o seminário inicial tendia a reproduzir o círculo vicioso da divisão das tarefas para apressar o encerramento da atividade, no seminário de encerramento os alunos procuraram trabalhar de forma a produzir um conhecimento compartilhado por todo o grupo, discutindo coletivamente cada tópico. Tal atividade exigiu encontros fora do horário da disciplina organizados espontaneamente pelos próprios alunos. Essa disposição não era marcada por uma ansiedade em torno da nota que se atribuiria à atividade, mas a um misto de desejo de compreender, de absorção das experiências vividas e de compromisso com a disciplina. Mesmo porque já havia ficado claro para os alunos que a avaliação das atividades – embora devesse cumprir as exigências formais da instituição através da distribuição de notas – não se pautava pela comparação entre o que sabia mais ou menos. Isso não diminuiu o empenho dos participantes no desenvolvimento das tarefas propostas. O vínculo com as atividades se estabelecera, como afirmamos anteriormente, por meio do desejo de saber e de uma relação cooperativa com o grupo.

Utilizamos, portanto de diferentes sistemas de avaliação:

- 1) o funcionamento grupal no primeiro seminário dos grupos, quando fizemos os primeiros apontamentos sobre a forma como trabalhamos em grupo e sua capacidade de produzir conhecimento;
- 2) a auto-avaliação nos grupos de formação, que deu ensejo a uma importante discussão sobre o papel dos indivíduos no grupo à medida que cada um avaliava sua (não) contribuição, ou mesmo quando outro aluno intervinha por considerar injusta a nota auto-atribuída pelos colegas (geralmente muito baixas). Com isso era possível aos indivíduos reavaliarem seu papel no grupo, mesmo que não fossem os que mais falavam. Também as notas totais tinham um importante papel no grupo, evidenciando um sentimento nos indivíduos de que teriam dado todo o possível para a realização da tarefa. Essa concepção chocava-se significativamente com o modo tradicional de pensar o sistema de notas, evidenciando o

que é possível a cada indivíduo numa determinada situação, e não a obrigatoriedade irreal de esgotar um assunto;

- 3) a avaliação coletiva, ao final do grupo operativo e o círculo de cultura. A avaliação coletiva no grupo operativo teve um importante papel na medida em que ficou evidente que diferentes coordenadores e diferentes grupos não produzem o mesmo conhecimento – expectativa geralmente produzida no modelo tradicional. Deslocou-se, portanto, a responsabilidade exclusiva do aluno pelo conhecimento, mas contextualizou-se o conhecimento produzido. No caso do grupo operativo, as dificuldades diante da produção do conhecimento se evidenciavam como uma das maiores aprendizagens sobre a temática, apontando para os fatores psicossociais envolvidos no processo. A avaliação coletiva apontou, portanto para o papel da experiência como fonte de conhecimento, como também foi observado nos círculos de cultura;
- 4) embora na atividade final da disciplina houvésssemos solicitado que pequenos grupos de participantes construíssem um quadro comparativo entre as modalidades de dinâmica de grupo vivenciada por eles, essa atividade tinha como principal finalidade promover uma sistematização dos conhecimentos. O seminário aberto que encerraria a disciplina foi o principal instrumento de avaliação.

Dada a participação efetiva de todos os membros (como foi sistematicamente observado por um dos professores, mas sem que isso fosse colocado como condição para a avaliação) e a riqueza dos debates não apenas através de exposição dos participantes, mas através da colocação de questões pelos professores, produziu uma dinamicidade extremamente intensa.

Vale ressaltar que os alunos observaram que algumas características perpassavam todas as modalidades de dinâmica de grupo, orientando um modo de proceder nas relações interpessoais. Podemos destacar que a dialogicidade, ou seja, a importância do processo de participação e socialização das informações era uma condição fundamental para o desenvolvimento das atividades em grupo. Perceberam ainda que a autenticidade se apresentava como uma condição sine qua non para a efetividade dessas trocas, e que era necessário um espaço de abertura e debate para sua efetivação. A percepção de que o conhecimento inacabado e dinâmico é uma realidade em conflito com o modelo tradicional ficou evidente e foi objeto de discussão final. Junto com essa descoberta, os alunos verificaram a importância da reaprendizagem, ou a ruptura da estereotipia, como possibilidade de fazer advir o novo. E, por último, mas não menos importante, a percepção de si como elemento facilitador do processo de produção do conhecimento nos grupos.

Tais conclusões retiradas nas discussões antes mesmo da realização de leituras, freqüentemente nos impressionava quanto à sua similaridade em relação à construção dos autores adotados. A apropriação desses conceitos a partir de suas experiências e a possibilidade de sua socialização no grupo foi considerada o bastante para que os professores avaliassem como extremamente positivo o processo de aprendizagem dos alunos que cursaram a disciplina.

No entanto, tão importante quanto o acesso aos conteúdos, a dinâmica proposta na disciplina produziu um ambiente de significativa integração entre os participantes, no qual uma relação de afeto parecia unir o grupo. Não apenas um afeto gratuito, que permite perceber e aceitar as pessoas em suas diferenças, mas um afeto que apontava para o desejo de produzir e de conhecer mais. Evidenciava-se a construção de laços de interdependência, competência fundamental para o trabalho em grupo.

Os relatos dos alunos quanto à experiência vivida na disciplina apontavam para o quanto aprenderam como alunos e como sujeitos.

Nossa expectativa é que essa experiência de uma relação diferenciada, marque de forma radical o modo de perceber e vivenciar o processo de produção de conhecimento. E que a partir dessa percepção os indivíduos possam se apresentar como agentes de transformação nas suas diferentes áreas de atuação.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ALTOÉ, Sônia (org.) René Lourau – analista intitucional em tempo integral. São Paulo : Hucitec, 2004.
- BAREMBLITT, G. Compêndio de Análise Institucional. Belo Horizonte: Instituto Félix Guattari, 2002.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. O que é o método Paulo Freire. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- FEIJÓ, Martin Cezar. O que é política cultural. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- FREIRE, Paulo. Educação como prática da liberdade. 24. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- FREIRE, Paulo e RIVIÈRE, P. O processo educativo segundo Paulo Freire e Pichón Rivière . São Paulo: Vozes, 1987.
- LAPASSADE, Georges. Grupos, Organizações e Instituições. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
- MAILHIOT, Gerald Bernard. Dinâmica e Gênese de Grupos. São Paulo: Duas Cidades, 1981.
- OSORIO, Luiz Carlos. Grupoterapia Hoje. Porto Alegre : Artes Médicas, 1986.
- PAGES, Max. A vida afetiva dos grupos. Petrópolis: Vozes, 1982.
- PICHON – RIVIÈRE, Enrique. O Processo Grupal. 7ª. Ed. São Paulo : Martins Fontes, 2005.
- ROMÃO, José Eustáquio. CABRAL, Ivone Evangelista. CARRÃO, Eduardo Vitor de Miranda. COELHO, Edgar Pereira. Círculo epistemológico círculo de cultura como metodologia de pesquisa. Educação & Linguagem. Ano 9, nº 13. JAN – JUN. 2006. São Bernardo do Campo: Unesp, 173 – 195.

# **“Participación en la Democracia: Cultura política y experiencias ciudadanas de los estudiantes de Ciencias Políticas de la BUAP.”**

*Dra. Fabiola Coutiño Osorio<sup>1</sup>*

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

## **I. NOTA INTRODUCTORIA**

La cultura política es inherente al surgimiento de toda comunidad humana. La información, valores y comportamientos que giran en torno a lo político se reconfiguran de acuerdo a las circunstancias que permean el entorno. En ese sentido los jóvenes tienen cierta percepción de los actores políticos, de las instituciones y de la política misma, que se reflejan en sus formas de comportamiento habitual. Así, la razón de seleccionar a los jóvenes de licenciatura en Ciencias Políticas, se justifica en razón de que, en México, existe una preocupación latente derivada de su escasa participación en la cuestiones públicas, pues ahora la juventud constituye uno de los sectores más amplios de población<sup>2</sup>, lo cual explica, hasta cierto punto, por qué en México la legitimidad del poder político es débil, al no estar sustentada en el consenso de la mayoría.

Este problema, que tiene clara relación con el nivel democrático del país, posee diversas explicaciones, una de ellas es la herencia cultural. Los jóvenes no tienen interés en las cuestiones públicas, pues no se practican los medios de democracia directa<sup>3</sup>, aunado a ello, el ejercicio del poder está en manos de generaciones adultas, dado que el promedio de edad de quienes ejercen los cargos públicos está en 65 años. Además, si no tienen razones para participar es porque, en su mayoría, han recibido información negativa sobre la política en el seno familiar y en otros espacios públicos; y porque, cuando tienen intenciones de organizarse, generalmente reciben algún tipo de presión que los desmotiva a participar.

En general, la información que permea el entorno político es virulenta, pues el ejercicio de la política se asocia a ideas como la corrupción, el engaño, y en el mejor de los casos a la retórica discursiva. De esta forma, la primera parte de esta ponencia plantea los rasgos de la Cultura Política en Puebla, tomando como base la discusión actual sobre el tema; la segunda, reflexiona los rasgos de la Cultura Política en el caso de los estudiantes de Ciencias Políticas de la BUAP a partir de una investigación que se está realizando por miembros y colaboradores del Cuerpo Académico del programa; la tercera da cuenta de algunas experiencias democráticas de los jóvenes, y de las estrategias a las que hemos recurrido en la academia para promover la participación de los estudiantes por medio de la vinculación con otras instituciones públicas. Como epígrafe, expongo algunas consideraciones derivadas del análisis del tema.

## **II. Formación y perfil de la Cultura Política en Puebla: la interiorización del sistema político autoritario.**

La teoría de la cultura política tiene varias vertientes, no obstante, en este caso recuperamos la

---

<sup>1</sup> Esta ponencia resulta de una investigación iniciada en 2009 por el Cuerpo Académico Estudios de Política y Procesos de Gobierno y está realizándose en la Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). En este caso, el trabajo se orientó al conocimiento de la Cultura Política en el ámbito regional. De hecho uno de los sectores analizados es el de los jóvenes estudiantes, entre ellos, los de la Licenciatura en Ciencias Políticas.

<sup>2</sup> [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion)

<sup>3</sup> En México no existe tradición en el ejercicio de plebiscitos, referéndums o consultas ciudadanas que definan la toma de decisiones. Aunque ciertamente algunos Estados del país, han incorporado alguna o varios de tales mecanismos democráticos, la verdad es que generalmente no se practican, lo cual favorece la apatía de los jóvenes hacia las cuestiones públicas, pues se sienten ajenos a los temas nodales que afectan a la nación y a las entidades federativas.

propuesta de Almond y Verba, autores que establecen una clasificación de acuerdo al tipo de orientaciones dominantes en una comunidad, premisa asociada al enfoque conductista. Así, aunque hace más de cuarenta años que Civic Culture<sup>4</sup> abrió el camino para toda una generación de investigaciones con orientación culturalista, tal referente no pierde vigencia, sobre todo por la necesidad que tenemos de explicar el comportamiento político de una comunidad.

En tal sentido, como en el caso de cada comunidad, la formación de la cultura política poblana<sup>5</sup> está definida por un conjunto de elementos generados en ciertos procesos históricos que inciden subjetivamente en los individuos al interiorizar la información que se transmite de forma intergeneracional, lo cual influye en que perduren determinado tipo de comportamientos vinculados al sistema político. El análisis de la cultura política en Puebla nos lleva a la ubicación de, al menos tres, de los cinco periodos que definen la construcción del sistema político de la entidad y la interiorización del mismo a partir de los años treinta del siglo XX<sup>6</sup>.

El estudio nos muestra que durante la primera fase, hay un control absoluto sobre el comportamiento político de los poblanos, derivado del dominio del cacicazgo avilacamachista; en el siguiente periodo, aún cuando el control se vuelve más laxo, se reproducen comportamientos de la primera fase y se crean nuevas orientaciones hacia el sistema político, resaltando las que derivan del sistema electoral. El último periodo se caracteriza por el debilitamiento del control político, la emergencia de nuevos actores, el fortalecimiento de la oposición y la diversificación de las formas de participación ciudadana, sin embargo, el comportamiento político de los poblanos está definido por la reproducción de ciertos aprendizajes adquiridos en la fase anterior, los cuales limitan el desarrollo democrático de la entidad. Ahora observaremos las características de cada fase que influye en la formación política de los poblanos. En este caso, me interesa destacar los conocimientos, valores y percepciones acuñados en los siguientes periodos:

## **2.1 (1936 – 1970) Interiorización del Cacicazgo Avilacamachista <sup>7</sup>**

Este periodo se caracteriza porque el sistema político poblano está definido a partir de intereses vinculados al cacicazgo avilacamachista. En este caso, la élite controlaba el comportamiento político de los actores sociales, influyendo en la distribución de orientaciones de los poblanos, en la fase se interiorizaron comportamientos claramente autoritarios que se reprodujeron durante cuatro décadas, y aunque, había elecciones periódicas, la élite no se renovaba, pues la existencia de mecanismos institucionales y fácticos, impedía la alternancia. De hecho, en parte, esto es lo que explica por qué aunque transcurrió otro medio siglo, no ha habido alternancia en el Poder Ejecutivo estatal.

Este periodo se gestó a mediados de los años treinta del siglo XX en el que surgió un actor formador de una élite política con el objetivo de controlar la entidad y hacerla progresar económicamente:

---

4 Consúltense ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. THE CIVIC CULTURE. Political Attitudes and democracy in five nations. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1963, de los mismos autores, THE CIVIC CULTURE REVISITED. Little, Brown & Co, U.S.A., 1980, y EL ESTUDIO DE LA CULTURA POLÍTICA. Traduc. de Gustavo López Montiel, Newbury Park, Sage Publishers, 1990, a tales investigaciones se suman aportaciones como la de BARBER, James. EL CIUDADANO POLÍTICO. Actualidad político-social. Traducción de Emilio Ávila, Editores Asociados, México, 1973, que aborda el tema del comportamiento político en las sociedades modernas.

5 Entiendo por cultura política la información, percepciones y valores que determinan el comportamiento político de los individuos en su comunidad.

6 En este caso tomo como referencia la periodización propuesta en COUTIÑO Osorio, Fabiola, LA LEGITIMACIÓN DE LOS GRUPOS DE PODER POLÍTICO A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL, PUEBLA: 1916-2004, Montero y Soriano editores, México, 2009.

7 La palabra cacicazgo deriva de cacique, cuyo origen es caribeño. Cacique era Señor de vasallos o Superior de alguna provincia o pueblo de indios. Con la colonización, los españoles incorporaron la palabra al lenguaje político. El cacique es un terrateniente autoritario que goza de una situación económica privilegiada. Aunque la expresión surgió en la época colonial, en la actualidad es común su uso para designar a aquella persona que ejerce control político y económico en un ámbito territorial. De acuerdo al dominio territorial ejercido, puede hablarse de un caciquismo estatal o municipal.



Maximino Ávila Camacho, personaje autoritario, originario de Teziutlán, Puebla. Este General recibió el aval de Cárdenas, entonces Presidente de la República, para contender por la gubernatura del Estado en las elecciones de 1936. Los procesos electorales estuvieron marcados por el fraude y la manipulación ciudadana <sup>8</sup>. Una vez en el poder, Maximino aseguró la permanencia de la élite que formó, de modo que la oposición no tenía la posibilidad real de ejercer el poder. Con mecanismos autoritarios, los avilacamachistas influyeron en la impresión de nuevas orientaciones de los poblanos: la represión social, el control de la información y el sometimiento de los líderes locales, fueron recursos utilizados frecuentemente.

El cacicazgo de larga duración<sup>9</sup> representado por Maximino fue capaz de interiorizar percepciones, información y comportamientos autoritarios en los poblanos. Para ello, el Congreso del Estado estaba sometido y los resultados electorales estaban garantizados a favor de la élite. La estrategia de Maximino Ávila Camacho fue exitosa al crear un grupo, cuyos miembros, al integrarse, hicieron un pacto de honor caracterizado por la lealtad y la disciplina, cuidando que siempre fuera él la figura central hasta que tuvo el control absoluto de la política local<sup>10</sup>.

La represión fue haciéndose insostenible, esto propició que el modelo se fuera desgastando por las continuas movilizaciones sociales ocurridas entre 1960 y 1965. Contrariamente al control que se había tenido antes, el asesinato de líderes sociales determinaba el fortalecimiento de los movimientos. A fines de los sesenta el avilacamachismo estaba completamente debilitado.

A pesar de ello el Presidente Díaz Ordaz había surgido en el grupo y había sido impulsado desde el Estado. Por otra parte, todo estaba sincronizado: el avilacamachismo recurrió al diseño institucional electoral que garantizaba la concentración de funciones en los poderes públicos y al mismo tiempo la capacidad de limitar la participación de las fuerzas políticas de oposición, debido a ello, al final del periodo una parte de la ciudadanía se negaba a legitimar resultados asegurados mediante mecanismos represivos.

Los jóvenes fueron uno de los sectores que influyeron en el agotamiento del modelo, pues, el último de los gobernadores avilacamachistas, Gonzalo Bautista O'Farrell no terminó su periodo por el enfrentamiento con la Universidad Autónoma de Puebla, a consecuencia de lo cual, fue depuesto. Aunado a ello, la elección federal de 1973 evidenció la crisis política que permeaba la entidad, ya que por primera vez en una elección, el PRI perdió los dos distritos que tenían como cabecera la capital del Estado<sup>11</sup>.

Con base en un modelo regional de poder, cuarenta años de represión social acuñaron patrones autoritarios en los poblanos, por ejemplo, en el caso de los ciudadanos, sabían que no podían votar por alguien que no fuera avilacamachista, lo cual se sumaba al control y dominio sobre los elementos del sistema político poblano.

Al final, la muerte del líder fundador del grupo influyó en el colapso de la élite política y su evidente incapacidad de seguir utilizando los mismos controles autoritarios que fueron implementados en el inicio. Entre 1972 y 1973 la élite política avilacamachista sufrió una intensa movilización social derivada de la influencia del movimiento del 68. El movimiento social infundió nuevos valores en los poblanos, destacando la solidaridad y la participación, fundamentalmente compartidos por las generaciones jóvenes que se involucraron en la lucha contra el régimen autoritario.

8 Al respecto véase el trabajo de ENRÍQUEZ Perea, Alberto, GILBERTO BOSQUES, REVOLUCIONARIO DE SIEMPRE: LA DISPUTA POR LA GOBERNATURA DE PUEBLA EN 1936, UNAM, México, 1993.

9 Hay autores que señalan una duración del cacicazgo de casi cuatro décadas, al respecto véase el trabajo de PANSTERS, Wil G. POLÍTICA Y PODER EN PUEBLA. FORMACIÓN Y OCASO DEL CACICAZGO AVILACAMACHISTA 1937 – 1987, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda edición en español, México, 1998.

10 Sobre este periodo véase la tesis doctoral de ARRAZOLA Cermeño, Jorge Efrén, LA OSCURA SOMBRA DEL CARDENISMO EN PUEBLA, UNAM, México, 2003, pp. 63 y 64.

11 Véase ALARCÓN, José. LAS NORMAS DEL PODER, Puebla espejo de la nación, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 149.

Sin embargo, los rasgos de este periodo son una de las razones que explican el miedo en la memoria colectiva, que define, hasta cierto punto, la inercia para participar e involucrarse en las cuestiones públicas, pues los jóvenes vivieron las muertes de algunos de sus líderes y, aunque lograron destituir a un Gobernador, la represión de ese periodo permanece en el imaginario social de algunas generaciones<sup>12</sup>.

## **2.2 (1973- 1988) Periodo Hegemónico-priísta<sup>13</sup>**

Abarca de 1973 a 1988, e imprime nuevas pautas de comportamiento definidas por la información y percepciones que permeaban el entorno. En esta etapa, las instituciones promueven la participación sólo de carácter electoral, pero en el ámbito de la organización de los procesos electorales se manipulan actores y elementos técnicos para garantizar resultados a favor del PRI, cuando el poder está en riesgo. Es un periodo en el que un partido se ha convertido en el eje del sistema político mexicano, y los partidos opositores no tienen oportunidad de lograr posiciones políticas importantes.

La alquimia fue un recurso utilizado para asegurar vastos resultados. La presencia de los representantes de los partidos de la oposición en todos los órganos electorales, se vio opacada frente a un PRI que arrasaba con todo. En el caso de las movilizaciones sociales, éstas tienen una respuesta autoritaria por parte del poder público, pero de cualquier forma tienen consecuencias: la participación de los jóvenes es intensa, pero reprimida, de cualquier forma, su presencia e interés en las cuestiones públicas se expresa en alzamientos que retan al poder político, lo cual produjo cambios institucionales importantes reflejados incluso, en las instituciones educativas como la Universidad Autónoma de Puebla.

Buena parte de los ciudadanos poblanos, en este periodo, critican las prácticas priístas que afectan el desarrollo de la organización de los comicios, pero ante la represión, no van más allá de los señalamientos, en consecuencia, muchos terminan sumándose a una especie de complicidad electoral para hacer triunfar arrolladoramente al PRI en cada elección. La integración de la nueva clase política, al principio estuvo convocada por un exgobernador avilacamachista, Merino Fernández, sin embargo, el poder se ejerció por diversos grupos políticos, como el huachipower<sup>14</sup>, que se fueron incorporando poco a poco en la estructura política de la entidad.

En el periodo surgieron y se fortalecieron algunos cacicazgos regionales, como el de Camarillo en la región de Atlixco, el de Hernández<sup>15</sup> y el de Barbosa en Tehuacán<sup>16</sup>, y otros grupos políticos que han dominado regiones de la entidad, y que influyeron en la impresión de percepciones en el ámbito subjetivo de los poblanos, induciéndolos a comportarse políticamente de cierta forma. Así, la élite, durante cada gestión, define el perfil de las instituciones políticas, las cuales pueden

12 Esta afirmación tiene base en entrevistas realizadas durante 2009, a universitarios que hoy trabajan en la BUAP como académicos, investigadores y empleados administrativos.

13 Aunque en un trabajo anterior el periodo abarcaba de 1970 a 1988, he creído necesario, recorrerlo hasta 1973 debido a que en esa fecha es cuando cae el último de los Gobernadores avilacamachistas.

14 A fines de los setenta en Puebla se consolidó el huachipower, grupo político proveniente de Huauchinango. Don Guillermo Jiménez Morales, fue el fundador del grupo que se fue fortaleciendo poco antes de que éste ascendiera al cargo de Gobernador del Estado. La fortaleza y cohesión del grupo se refleja en la influencia política que han ejercido durante las dos últimas fases.

15 Controló políticamente la Sierra Negra. Bastaba una indicación suya para determinar quién sería el candidato a la diputación local, federal o para la presidencia municipal. La gente reconocía su liderazgo. Tenía el dominio de la tierra y compartía el poder económico con grandes comerciantes. Su familia ejerció el poder entre los años 60 a los 90 en municipios como Vicente Guerrero, Tehuacán; Amador Hernández se casó con Sofía Barbosa, hija de Miguel Barbosa, para continuar el cacicazgo y ampliar su dominio a Tehuacán, sobre el tema véase BORGES Pulido, Adolfo, LA FAMILIA HERNÁNDEZ AUGÉ Y CAÍDA DE UN CACICAZGO EN LA SIERRA NEGRA DE PUEBLA, Edit. Golpe de Mar, 1ª edición, México, 2004.

16 Idem

estar diseñadas para alcanzar ciertos fines, no siempre democráticos, y aún cuando un sistema político local presente rasgos liberalizadores<sup>17</sup>, muchos comportamientos cultivados en el régimen previo, continuarán preservándose en el posterior, lo cual obstaculiza la interiorización de valores democráticos.

La fuerte influencia de organizaciones sociales como la Federación de Trabajadores del Pueblo (FTP)<sup>18</sup>, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC), y sus filiales, garantizaban el triunfo del PRI por medio del corporativismo, que fue una de las principales desventajas para la oposición.

Reformas y contrarreformas en materia electoral, algunas de ellas aprobadas sin consulta de la oposición, tratan de disminuir el abstencionismo que va más allá del 50%. Las prácticas informales favorecían la votación del partido oficial, pero, ante la pérdida de legitimidad, el PRI recurrió a la liberalización. No obstante, aunque efectivamente se abrieron espacios a la oposición, eran espacios limitados, asociados a la competencia inequitativa. La democracia ad hoc, se respaldaba en el ajuste de cada uno de los factores institucionales y no institucionales:

- A) Legislaciones que favorecían los intereses del partido en el poder;
- B) Elecciones periódicas, pero conflictivas;
- C) Uso de recursos públicos para garantizar el triunfo del partido;
- D) Corporativismo;
- E) Alquimia electoral<sup>19</sup>.

El dedazo y el control absoluto de las cúpulas son dos elementos que también caracterizan al periodo y, aunque en este periodo, la oposición, formalmente tenía más probabilidades de triunfar, los mecanismos para garantizar resultados electorales a favor del PRI siguieron reproduciéndose.

En consecuencia, en los años que abarca este periodo, mientras muchos poblanos interiorizaron aprendizajes tendientes a preservar las prácticas negativas que daban lugar al señalamiento de fraude posterior a cada elección: carrusel, ratón loco, banderilla, robo de urnas, aumentar los votos a favor del PRI, etc., otros, al abstenerse de participar en los procesos electorales, enfatizaban su rechazo a estos comportamientos que empañaron la calidad de los comicios.

La credibilidad en las instituciones disminuye, sobre todo en las de carácter electoral, porque el PRI controlaba completamente la organización de los comicios, lo que provoca que gran parte de los poblanos sienta rechazo hacia la política local, en consecuencia, las percepciones que predominan en relación a los elementos del sistema político, son negativas. El ciudadano sólo tiene tres caminos:

- a) Estar con el ganador, aunque ese triunfo no se logre limpiamente. En este caso, militantes y simpatizantes para quedar bien con el PRI realizan actividades ilícitas para sumarle votos o para obstaculizarle el camino a la oposición, pero, aunque exista un derecho penal electoral, nadie es sancionado por favorecer al partido oficial;
- b) Apoyar a un partido opositor, aún a sabiendas de que tenga el apoyo ciudadano que tenga, no va a ganar, pues el PRI tiene todos los mecanismos de control para asegurarse el triunfo, además, quien respalda a un partido que compite contra el partido oficial, tiene en la memoria la represión emprendida contra candidatos opositores que representaron

---

17 Sobre la transición mexicana se ha escrito mucho, no obstante, es importante considerar la aportación de uno de los estudiosos de este fenómeno político, véase CANSINO, César. LA TRANSICIÓN MEXICANA 1977-2000, Editorial CEPACOM, México, 2000.

18 A principios de los setenta, la FTP-CTM contaba con 50,000 trabajadores poblanos, en consecuencia era un verdadero despliegue de apoyo en tiempos electorales para los candidatos priístas.

19 Este concepto es manejado por MOLINAR Horcasitas, Juan. EL TIEMPO DE LA LEGITIMIDAD. Editorial Cal y Arena, México 1991.

riesgo para el partido oficial.

- c) Abstenerse de votar. Los resultados electorales del periodo muestran una disminución muy importante en la participación ciudadana, lo cual no es gratuito, pues no se cree que los procedimientos de renovación del poder político sean confiables, tal como lo difunden las instituciones político-electorales.

Con estos escenarios, se llega a 1987, año en el que el PRI sufre otra escisión, así que para la elección presidencial de 1988, el candidato opositor más fuerte, antes priísta, creó un nuevo partido lo suficientemente fuerte para dar pelea. Así, muchos ciudadanos recuerdan esa elección, como la más fraudulenta de la historia. Por esa razón, el inicio del periodo marca el surgimiento de nuevos actores políticos, los cuales determinaron, que menos de una década después, el PRI perdiera la mayoría y el Distrito Federal, además de los gobiernos de los Estados que había perdido a inicios de los ochenta.

## **2.3 (1988 – 2010) Cambios en el sistema de partidos<sup>20</sup>**

La elección federal de 1988 produjo cambios institucionales importantes <sup>21</sup>, derivados de las reformas de los siguientes años. El sistema político requería recuperar legitimidad, entonces una de las primeras medidas fue la creación de un organismo profesional en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral (IFE). Con la creación de nuevos procedimientos tendientes a recuperar la credibilidad, cada Estado del país, fue adecuando su marco jurídico al modelo federal.

Por otra parte, 1988 fue una buena lección para los partidos opositores, pues los resultados, aunque hubieran sido impuestos, evidenciaban las debilidades del PRI, de ahí que, la alternancia en el gobierno de la capital poblana defina el carácter del periodo. En esta fase se perciben modificaciones en el comportamiento político de los poblanos, no sólo por los triunfos en 1995 y 2003 de Acción Nacional en la capital de Puebla, sino por las movilizaciones sociales con amplia participación de los jóvenes, en contra de decisiones que afectarían los intereses de los gobernados.

El déficit de legitimidad, arrastrada desde el centro, influyó en que los resultados de la elección intermedia, de noviembre de 1995, favorecieran la alternancia propiciando la primera experiencia de gobierno dividido. El Ayuntamiento de la capital en manos de panistas era el primer golpe asestado a un partido que, a pesar de que seguía controlando los órganos electorales, ya no podía contener el apoyo ciudadano a la oposición: la Comisión Estatal Electoral, institución encargada de organizar los comicios locales, tuvo que reconocer el triunfo, pero Bartlett, siendo Gobernador de Puebla, aprovechó que aún no terminaba su gestión, para obstaculizar la del panista. Era el precio de un gobierno dividido: Gabriel Hinojosa Rivero<sup>22</sup>, Presidente Municipal, sufría los embates de la maquinaria priísta y de un Gobernador autoritario.

El siguiente triunfo más representativo de la oposición en Puebla fue en otra elección intermedia. Los resultados otorgaron el triunfo a Luis Paredes Moctezuma, candidato del PAN a la Alcaldía Municipal de Puebla. Un año antes, la reforma electoral local había modificado la estructura

---

20 COUTIÑO Osorio, Op. Cit. pp.

21 El cisma del PRI fue en marzo de 1987, cuando Cuauhtémoc Cárdenas es expulsado del partido y convoca a la formación de un nuevo partido que se convierte en el oponente más fuerte contra un candidato del revolucionario institucional. Al inicio, la administración presidencial de Salinas trabajó con un déficit legitimidad, lo cual implicó que, dos años después convocara a discutir las bases de una reforma política que culminó con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), sustentada en nuevas reglas del juego para los competidores. Bartlett, entonces Secretario de Gobernación, como Presidente de la Comisión Federal Electoral, le salvó la elección a Carlos Salinas de Gortari, y, en recompensa, fue premiado con la candidatura a Gobernador de Puebla. Esto, aunque no fue bien recibido por la élite política local, implicó que los aspirantes a la candidatura tuvieran que disciplinarse a la decisión central. Así, de manera inmediata, los tres sectores del PRI se pronunciaron a favor de la candidatura de Bartlett.

22 Con casi 50,000 votos de diferencia, derrotó a Germán Sierra Sánchez, candidato del PRI a la Alcaldía de la Capital Poblana.

institucional. Ahora el triunfo era reconocido por el Instituto Electoral del Estado de Puebla, creado en el año 2000.

Justamente, los cambios en la Cultura Política de los poblanos se perciben en diversos espacios, uno de ellos es relativo al comportamiento político que posibilitó la alternancia dos veces en el municipio de la capital poblana, respecto a lo cual, no debemos dejar de lado la alternancia en el ámbito federal ocurrida en el año 2000, pero, aunado a ello, están las movilizaciones que abanderan demandas ciudadanas, como veremos más adelante.

### **III. La Cultura Política de los Estudiantes de Ciencias Políticas de la BUAP**

Desde hace algunos años, los partidos han estado interesados en atraer jóvenes hacia sus filas, a diferencia de lo que ocurría antes, pues hasta 1997, en el ámbito federal, el PRI había tenido siempre la mayoría, lo cual explica su facilidad para la toma de decisiones, pero después de ese año, todo ha sido distinto, y debe recurrir a la negociación para llevar a cabo sus planes y proyectos, otrora propuestas legislativas.

A partir de entonces, en cada campaña resulta estratégica la participación de los jóvenes, porque, hacia atrás, los partidos se centraban en su voto duro. En el caso del PRI, el amplio apoyo derivado de diversas fuentes, le aseguraba el triunfo, pero una vez que perdió la mayoría y el Gobierno del Distrito Federal, se preocupó por aprovechar el potencial que implicaba contar con el sector juvenil; lo mismo ocurrió con los otros partidos. A pesar de ello, este sector aún no está suficientemente involucrado en la política. Para empezar, datos del Instituto Federal Electoral evidencian que la edad que oscila entre los 18 y los 25 años es aquella en la que el ciudadano está menos interesado en participar<sup>23</sup>, esto, por supuesto, influye en el abstencionismo que afecta cada elección, sea federal o local. La edad referida es precisamente la edad en la que, por lo general, los ciudadanos están estudiando una carrera universitaria.

Por lo que respecta a nuestro tema, aunque el grado de politización es diverso en cada licenciatura, me interesa abordar el caso de los estudiantes de Ciencias Políticas, pues a pesar de que la propia disciplina podría sugerir mayor participación de los jóvenes en la vida pública, en realidad no es así. Para empezar, si analizáramos el contenido del programa observaríamos que está enfocado hacia la formación de politólogos investigadores, para lo cual dota a los estudiantes con las herramientas teóricas y metodológicas para realizar cualquier tipo de investigación, esto explica por qué es, hasta cierto punto difícil, que los estudiantes sean parte de las filas que conforman los partidos políticos.

Varias organizaciones de jóvenes, de hecho, han señalado su distanciamiento de los partidos, pues, para ellos es la única forma de resolver los problemas sociales, debido a que los grupos políticos están sobre sus intereses y no los de las mayorías<sup>24</sup>. La débil credibilidad y las escasas oportunidades, inciden en que sólo alrededor del 20 % de los estudiantes milita en un partido político<sup>25</sup>.

Por otra parte, Puebla hoy está inmersa en un proceso electoral para renovar a los titulares de los poderes públicos y la integración de los 217 Ayuntamientos, debido a lo cual, recientemente los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática

---

23 Consúltase ife.org.mx

24 Una de estas organizaciones es Jóvenes por Puebla, creada en 1998 y que gestiona recursos para resolver problemas de comunidades locales, en [www.DiarioSinSecretos.com](http://www.DiarioSinSecretos.com) - noticias - puebla - columnas - La información es poder

25 Esta cifra varía porque la participación depende de la coyuntura. En realidad las instituciones públicas promueven la participación electoral sólo cuando hay elecciones, de igual forma, los partidos tienen más acercamiento a los jóvenes antes y durante los procesos electorales. Hace ya algunos años que los partidos recurren a los estudiantes para engrosar sus filas, el PAN, por ejemplo, con su acercamiento a los jóvenes, fortaleció su militancia, al mismo tiempo, gran parte de sus campañas en el ámbito local, se fueron orientando a despertar interés en ese sector tan descuidado

y el propio Instituto Electoral del Estado de Puebla, han declarado que están muy interesados en promover la participación de los jóvenes y de las mujeres, para lo cual tomarán en cuenta las necesidades de estos sectores sociales<sup>26</sup> , pero siempre han dicho lo mismo, de modo que son los jóvenes quienes deben abrir nuevos espacios.

Ciertamente, la incorporación de jóvenes en las filas partidistas, no ha sido del todo exitosa, sobre todo para aquéllos, pues como se ha señalado líneas arriba, la élite que actualmente ocupa los espacios de poder es senecta. En el PRI, aunque siempre ha existido el sector juvenil, son pocos los jóvenes que han tenido la oportunidad de incorporarse a un cargo público.

Así, entre las organizaciones de jóvenes vinculadas al Partido Revolucionario Institucional, con sede en el Estado de Puebla, están el Frente Juvenil Revolucionario; el Instituto Poblano de la Juventud y la organización Todos los Jóvenes, que de hecho son las más distintivas en la región<sup>27</sup> . Pero aunque las organizaciones políticas juveniles existen, los jóvenes no creen en ellas, esto evidencia los pocos motivos que los jóvenes tienen para incorporarse a los partidos.

### **Líderes de organizaciones juveniles de los partidos mayoritarios en Puebla**

| Partido Político                     | Nombre                    |
|--------------------------------------|---------------------------|
| Partido Acción Nacional              | Francisco Mota Quiroz     |
| Partido Revolucionario Institucional | Jesús Vázquez Viveros     |
| Partido de la Revolución Democrática | Fernando González Soriano |

En el mismo sentido, pocos jóvenes han tenido la oportunidad de ejercer cargos importantes. Veamos algunos de ellos.

### **Jóvenes en cargos políticos importantes**

---

26 Notimex / Puebla, Puebla, 30 de dic de 2009, disponible en <http://www.elsiglodurango.com.mx/noticia/246282.jovenes-y-mujeres-importantes-en-comicios-de.html>

27 En estas organizaciones resalta la influencia de Mario Marín García, hijo del actual Gobernador del Estado de Puebla.

| Partido Político | Nombre                                                                                                                                              | Cargo                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PAN              | Alaín Muñoz<br>Ángeles Morante Ibarra<br>Mariana Ávila<br>Araceli García López<br>Ricardo Pérez Jiménez<br>Rosa María Zayas Jacn<br>Cecilio Jiménez | Coordinador General de Acción Juvenil en el Estado.<br>Secretarios Generales de Acción Juvenil<br>Huejotzingo<br>San Martín Texmelucan y San Matías Tlalancaleca<br>Tehuacan y Chila de la Sal<br>Pantepcc<br>Acatzingo<br>Jalpan                                          |
| PRI              | Alejandro Armenta Mier<br>Roberto López<br>Arturo Hernández Davy<br>Lázaro Jiménez Aquino<br>Francisco Ramos<br>José Pérez                          | Dirigente del PRI en Puebla<br>Coordinador de Delegados del PRI<br>Director del Desarrollo Integral de la Familia<br>Subsecretario de Comunicaciones y Transportes<br>Director del Instituto Poblano de la Juventud <sup>28</sup><br>Representante Juvenil de la FROC-CROC |
| PRD              | Fernando González Soriano                                                                                                                           | Subsecretario de Desarrollo Social                                                                                                                                                                                                                                         |
| PVEM             | Juan Carlos Natale                                                                                                                                  | Diputado Federal y Presidente del Partido Verde Ecologista                                                                                                                                                                                                                 |

<sup>28</sup>Es importante señalar que la cúpula marinista hoy recurre a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla para fortalecer al Partido Revolucionario Institucional<sup>29</sup>, pero los jóvenes están insatisfechos con las escasas oportunidades que hay al interior del partido, lo cual también ocurre con las otras fuerzas políticas.

Volviendo al tema de los estudiantes de Ciencias Políticas de la BUAP, la primera década del siglo XXI refleja cambios en las orientaciones políticas. En el caso de los estudiantes, ese cambio se ha hecho más evidente en la participación que tienen en las manifestaciones populares y mítines para inconformarse con las decisiones públicas que afectan sus intereses. Algunas formas de participación han adquirido las siguientes expresiones.

<sup>28</sup> Hoy es candidato a Diputado Local.

<sup>29</sup> Véase Diario Cambio, 31 de julio de 2009.

## Participación de los estudiantes en diversas cuestiones que afectan a la comunidad<sup>30</sup>

| FECHA                                                                                                     | TIPO DE PARTICIPACIÓN                                                                                                                                            | CAUSA                                                                                                                                                                                                                                                            | COMPOSICIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | EFFECTOS                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 de mayo de 2002. Es importante señalar que fue aprovechado el desfile para manifestar la inconformidad. | Manifestación                                                                                                                                                    | Construcción de un estacionamiento subterráneo en el Zócalo de Puebla <sup>31</sup> y oposición contra la reforma laboral.                                                                                                                                       | Jóvenes, universitarios, ONG's, sindicatos, maestros y otras organizaciones de trabajadores                                                                                                                                                                                                                                                                  | No se construyó el estacionamiento subterráneo, pero la reforma laboral siguió su curso en los años posteriores.                                                                                                          |
| 26 de marzo de 2003                                                                                       | Manifestación de al menos 30,000 universitarios en Puebla, la mayor parte, estudiantes.                                                                          | Contra la guerra de Irak. Se organizó en cada Estado del país, para presionar a que México estuviera a favor de la paz.                                                                                                                                          | Universitarios: estudiantes y académicos, amas de casa, niños y otras organizaciones populares.                                                                                                                                                                                                                                                              | Viente Fox declaró su posición a favor de la paz, lo cual fue criticado por Estados Unidos.                                                                                                                               |
| 2005                                                                                                      | Protestas en contra de los operadores de vehículos del servicio público por diversos homicidios imprudenciales durante la prestación del servicio de transporte. | Para impedir que los operadores de vehículos del servicio público que causaran la muerte a una persona, pudieran salir bajo fianza y fueran sancionados con 40 años de prisión <sup>32</sup> .                                                                   | Estudiantes universitarios, académicos, organizaciones civiles. En este caso la participación de los jóvenes fue más intensa porque lo que detonó las protestas sociales fue la muerte de una maestra en un accidente en el que un conductor de transporte público, por ir echando carreras con otro, embistió el auto de la maestra, matándola al instante. | Reforma al artículo 86 del Código de Defensa Social del Estado de Puebla que impide salir bajo fianza y sanciona por homicidio imprudencial con 40 años de prisión, a los operadores.                                     |
| 3 de marzo de 2006                                                                                        | Marcha ciudadana                                                                                                                                                 | Se exigió la renuncia de Mario Marín como Gobernador de Puebla. La asistencia fue sumamente representativa, todos los sectores sociales participaron, maestros, burócratas, empresarios amas de casa, estudiantes, directivos y militantes de diversos partidos. | Cuarenta mil poblanos, según el promedio de varias estimaciones <sup>33</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                              | El caso Marín-Cacho fue conocido a nivel internacional. El Gobernador no renunció, pero es el caso de pérdida de legitimidad más rápida, lo cual terminó con sus aspiraciones de llegar a la Presidencia de la República. |

30 Cuadro elaborado por la autora con base en una consulta hemerográfica, cuyas fuentes se indican.

31 De hecho, Luis Paredes fue multado por el Congreso del Estado, con 517 millones e inhabilitación para ocupar un cargo público, durante 12 años, derivado de la acusación por daño patrimonial. Véase Crónica de Hoy, 5 de junio de 2005, disponible en [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_nota=185259](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=185259); la Jornada de Oriente, 12 de abril de 2002; la Jornada de Oriente, 2 de mayo de 2002.

32 <http://www.militante.org/juventud-poblana-contr-el-alza-a-las-tarifas-del-transporte>

33 Análisis Político, Económico y Social, Publicación Semanal. Año I – No.1 Marzo 3 2006.

34 <http://www.statuspuebla.com.mx> - Status Puebla.



|                                                                                                   |                                                                                                                                               |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Febrero y marzo de 2006: Protestas convocadas por el Frente Cívico Poblano y otras organizaciones | Protestas sociales en el zócalo de Puebla en las que pedían la renuncia de los seis magistrados que fallaron en contra. <sup>34</sup>         | Resolución de la SCJN respecto al caso Marín Cacho, en el que niega la violación de los derechos de la periodista Lidia Cacho.                   | Jóvenes, académicos, universitarios, políticos de la oposición, Frente Cívico Poblano y otros.                                                                                  | El Gober Precioso continúa como titular del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. Su gestión terminará el 14 de enero de 2011.                       |
| 3 de marzo de 2008                                                                                | Marcha: más de 300 personas, en su mayoría, estudiantes universitarios.                                                                       | Aumento a tarifa del transporte público.                                                                                                         | Estudiantes universitarios, a los que se sumaron otras organizaciones.                                                                                                          | Se propuso por parte del Gobierno del Estado el análisis de los efectos económicos.                                                                  |
| 7 de marzo de 2008                                                                                | Manifestación de aproximadamente 5000 ciudadanos, en su mayoría estudiantes de varias Facultades de la BUAP, entre ellas, Ciencias Políticas. | Aumento de la tarifa de transporte público: de \$4.00.00 a \$5.00.00 y contra la Ley del ISSSTEP que atentaba contra los derechos laborales.     | Estudiantes universitarios, a los que se sumaron otras organizaciones.                                                                                                          | Se aprovechó la cercanía de la semana santa para debilitar al movimiento.                                                                            |
| 14 de marzo de 2010                                                                               | Marcha nocturna                                                                                                                               | Por la protección de los Derechos Humanos de diversos sectores sociales, a favor de la equidad de género, y de la convivencia libre de violencia | Mujeres, Universitarias, estudiantes y otras organizaciones como la Liga Internacional de las Mujeres para la paz y la libertad. Tuvo un perfil, hasta cierto punto, familiar . | La lucha por la equidad de género ha sido constante, aún así, falta mucho por hacer en esa materia, sobre todo tratándose de los espacios laborales. |

A pesar de ello, existe otro sector de jóvenes apáticos a los que la participación no les significa nada, y son quienes, muchas veces, llegan a expresar sus miedos a la represión y a sufrir las consecuencias de manifestar su inconformidad con la toma de decisiones . Como parte de estos jóvenes son estudiantes universitarios, ahora veremos algunas estrategias intentadas en la academia de Ciencias Políticas, para contribuir a incrementar la participación de los jóvenes en las cuestiones públicas.

#### **IV. Algunas estrategias académicas para promover la participación de los jóvenes estudiantes de Ciencias Políticas de la BUAP**

Hemos comentado algunas de las razones que explican por qué, contrariamente a lo que podría pensarse, los estudiantes de Ciencias Políticas son renuentes a participar, pero otra más es el modelo educativo neoliberal basado en el sistema de créditos , que lejos de contribuir a flexibilizar la culminación de los estudios universitarios, en muchos casos, ha complicado la eficiencia terminal, además de que ha dividido a los estudiantes , lo cual dificulta la formación de ideologías que apunten a resolver desde los pequeños problemas detectados en sus comunidades, hasta los grandes problemas nacionales. En razón de ello, la Academia, desde el 2004, se esfuerza en promover el interés de los jóvenes en la vida pública, incentivándolos a participar.

##### **4.1 Escenificación de los procesos electorales federales y locales**

Con la intención de involucrar a los jóvenes en la participación se han trabajado talleres de elecciones para que ellos conozcan el esfuerzo que implica realizar la renovación de los poderes públicos en el Estado. Además, coincidimos en que la participación es un ingrediente fundamental para el desarrollo individual y colectivo, por su influencia en la formación de capacidades y aptitudes.

Otra de las razones para escenificar los procesos electorales es la necesidad de fortalecer el vínculo teoría-práctica a fin de que los alumnos, al finalizar sus estudios, puedan incorporarse inmediatamente al ámbito laboral sin ninguna dificultad. Al mismo tiempo, el conocimiento de todas las actividades que involucra la realización de un proceso electoral, puede fomentar la participación y el interés por parte de los estudiantes de licenciatura, convirtiéndose esto en un factor importante que puede incidir en el desarrollo de la cultura política y simultáneamente en el fortalecimiento democrático de nuestro Estado y del país.

En ese sentido, la etapa estudiantil es una etapa estratégica para la formación de valores cívicos y para la motivación hacia el ejercicio de los derechos político-electorales.

El simulacro, en este caso, consiste en la representación de una situación hipotética del Proceso Electoral. En ese sentido, a cada estudiante se le asigna un papel a desarrollar, por ejemplo: Consejero, Presidente, Secretario, Escrutadores, representante de partido, observador, candidato, funcionario de casilla, etc. El simulacro se organiza convocando, a su vez, a estudiantes de otras licenciaturas. La práctica se realiza siguiendo las instrucciones de la Guía para el simulacro del proceso electoral.

Cada uno de los estudiantes representa un papel integrándose como actor fundamental en la organización del proceso electoral federal o local, para lo cual se fijan tres fechas: la primera, en la que, con apoyo del Instituto Federal Electoral o el Instituto Electoral del Estado de Puebla, se les da información general de la actividad y se hace la asignación de papeles; una segunda, en donde reciben una capacitación a profundidad, y la tercera, en la que visualizan todos los procedimientos que se realizan para renovar a los poderes públicos.

1. Invitación y selección de los actores (todos los estudiantes)
2. Curso sobre las elecciones: información sobre la estructura y atribuciones
3. Taller de preparación para las actividades del papel que desempeñarán
4. Simulacro
5. Evaluación de resultados.

Consideramos que el conocimiento de los procedimientos y actividades que se realizan con motivo de la organización de las elecciones, coadyuva a que los jóvenes estudiantes valoren el significado de la democracia y se involucren en los comicios reales, pues cada simulacro se sincroniza con una elección federal o local.

#### **4.2 Promotores de valores cívicos**

Este programa que iniciará en el próximo periodo escolar, parte de la formación de un grupo de estudiantes que, aprovechando la realización de su servicio social, apoyará en la formación de valores cívicos en el nivel de educación básica. Para ello se siguen los siguientes pasos:

- a) Invitación
- b) Selección de los estudiantes
- c) Preparación de los estudiantes
- d) Asignación de grupos de niños
- e) Evaluación

Sabemos que no es suficiente, pero creemos que aprovechando el potencial que tienen los jóvenes estudiantes de la Licenciatura en Ciencias Políticas, podemos contribuir a que la participación sea entendida como una práctica cotidiana necesaria para mejorar la calidad democrática de nuestro Estado, y por ende, la del país.

### **4.3 Evaluando las experiencias**

El simulacro representa fielmente lo que ocurre en la realidad, al mostrar las inercias que necesitamos romper para favorecer el desarrollo democrático, de cualquier forma, este tipo de ejercicios influye para despertar el interés de los jóvenes estudiantes en participar en los procesos electorales verdaderos, cuando observan lo difícil que es organizar elecciones tan costosas en las que una parte, que rara vez más allá del 50% de los ciudadanos, participa ejerciendo sus derechos políticos.

Por ahora trabajamos en la vinculación con los municipios, pues Puebla con 217 resulta ser uno de los Estados más afectados por su diversidad geográfica, debido a que las políticas son estatales, no municipales. Cuando un Ayuntamiento se renueva, los regidores no reciben capacitación para desempeñar correctamente sus funciones, esto tiene consecuencias en buena parte de las gestiones, pues cuando tienen que rendir cuentas, no saben cómo hacerlo porque la planeación no es algo cotidiano. En ese sentido, hay quienes se aprovechan de la desinformación y de la falta de experiencia de estos funcionarios públicos, en razón de ello, estamos en la formación de un grupo que asesorará en el ámbito municipal y apoyará en la creación y seguimiento de programas de desarrollo comunitario.

## **V. Conclusiones**

La participación influye en el desarrollo de las capacidades humanas, convirtiendo a los jóvenes en los protagonistas de los procesos sociales y políticos, de igual forma contribuye al desarrollo democrático de un país. Al incrementar la participación de los jóvenes contribuiremos a elevar el nivel de Cultura Política, de ahí que sea preciso orientarlos a participar en el proceso de toma de decisiones.

La falta de experiencia en la práctica de medios de democracia directa es un problema, porque salvo tratándose de las elecciones, los jóvenes están claros de que su opinión no cuenta. Ciertamente aunque la juventud ha sido motor de importantes cambios sociales en la mayor parte de los países, el modelo educativo neoliberal se ha convertido en otro obstáculo a vencer. Así, aunque se afirme que la juventud mexicana debe aprovechar los canales oficiales de participación, también es preciso que impulse la creación de otros, lo cual permitirá disminuir la brecha que existe entre el ciudadano y el Estado.

En Puebla, la élite política que ha gobernado durante la última década, se formó en el Colegio del Estado, hoy Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y tiene una historia de al menos tres décadas, pues fue precisamente en la Facultad de Derecho en donde se crearon dos grupos políticos de jóvenes que fueron cooptados por el poder, precisamente, de esos grupos surgieron los funcionarios de las dos últimas administraciones, entre ellos, los Gobernadores; sin embargo, los jóvenes de las generaciones actuales no están interesados en lo público y esto explica la longevidad de la élite que gobierna en nuestros días.

En esta última década, podemos distinguir dos tipos de generaciones de jóvenes: los apáticos, a quienes la participación no les significa nada y los participativos, quienes a pesar de tener que luchar contra la inercia cultural, reflejan el cambio de orientaciones políticas que caracteriza a una parte de la ciudadanía poblana.

Es preciso contribuir a fortalecer los valores cívicos y a reforzar la identidad de los jóvenes, pues esto permitirá aprovechar el potencial que tienen estas generaciones para mejorar las condiciones

socio-económicas de la región, incidiendo en la construcción de una democracia de calidad.

## **VI. Bibliografía**

ALARCÓN, José, LAS NORMAS DEL PODER, Puebla espejo de la nación, Editorial Porrúa, México, 1994.

ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. THE CIVIC CULTURE. Political Attitudes and democracy in five nations. Princenton, New Jersey, Princenton University Press, 1963.

----- EL ESTUDIO DE LA CULTURA POLÍTICA. Traduc. de Gustavo López Montiel, Newbury Park, Sage Publishers, 1990.

ARRAZOLA Cermeño, Jorge Efrén, LA OSCURA SOMBRA DEL CARDENISMO EN PUEBLA, UNAM, México, 2003.

BARBER, James. EL CIUDADANO POLÍTICO. ACTUALIDAD POLÍTICO-SOCIAL. Traducción de Emilio Ávila, Editores Asociados, México, 1973.

BORGES Pulido, Adolfo, LA FAMILIA HERNÁNDEZ AUGE Y CAIDA DE UN CACICAZGO EN LA SIERRA NEGRA DE PUEBLA, Edit. Golpe de Mar, 1ª edición, México, 2004.

CANSINO, César. LA TRANSICIÓN MEXICANA 1977-2000, Editorial CEPCOM, México, 2000.

CARRILLO, Manuel, Lujambio, Alonso, Et. Al., DINERO Y CONTIENDA POLÍTICO -ELECTORAL.

RETO DE LA DEMOCRACIA, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, 1ª edición, México, 2003.

COUTIÑO Osorio, Fabiola, LA LEGITIMACIÓN DE LOS GRUPOS DE PODER POLÍTICO A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL, PUEBLA: 1916-2004, Montero y Soriano editores, México, 2009.

ENRÍQUEZ Perea, Alberto, GILBERTO BOSQUES, REVOLUCIONARIO DE SIEMPRE: LA DISPUTA POR LA GOBERNATURA DE PUEBLA EN 1936, UNAM, México, 1993.

GARCÍA y S. Lukes, comps., (1999), CIUDADANÍA: JUSTICIA SOCIAL, IDENTIDAD Y PARTICIPACIÓN. edit. Siglo XXI, Madrid.

MOLINAR Horcasitas, Juan, EL TIEMPO DE LA LEGITIMIDAD. Editorial Cal y Arena, México 1991.

PANSTERS, Wil G. POLÍTICA Y PODER EN PUEBLA. FORMACIÓN Y OCASO DEL CACICAZGO AVILACAMACHISTA 1937 – 1987, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición en español, México, 1998.

## **Hemerografía**

Análisis Político, Económico y Social, Publicación Semanal. Año I – No.1 Marzo 3 2006.  
Nexos No. 364 Abril de 2008.

Periódicos

Diario Cambio, 31 de julio de 2009.

La Jornada de Oriente, 12 de abril de 2002, 2 de mayo de 2002, 3 de marzo de 2010,

**Consulta en páginas electrónicas**

<http://www.ife.org.mx>

Notimex / Puebla, Puebla, 30 de dic de 2009, disponible en <http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/246282.jovenes-y-mujeres-importantes-en-comicios-de.html>

[http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_nota=185259](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=185259)

[http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion)

<http://www.militante.org/juventud-poblana-contra-el-alza-a-las-tarifas-del-transporte>

<http://www.statuspuebla.com.mx> - Status Puebla.

## **“A democratização do ensino superior e a escola pública brasileira”**

*Rita de Cassia monteiro*

ricassiamto@hotmail.com

Labi/Nime- - Instituto de psicologia - USPe UMC

Para Alcides do Nascimento Lins

Quando uma população deixa que sua atenção  
seja desviada por trivialidades, quando a vida cultural  
é redefinida como uma série interminável de  
entretenimentos, quando a discussão política se torna  
uma forma de comunicação infantil, quando,  
resumindo, um povo se transforma em espectador  
e seus assuntos públicos em números de variedades, uma  
nação  
se encontra em perigo- a morte da cultura torna-se uma clara  
possibilidade. ( Neil Postman )

O foco da minha apresentação tem como cenário a democratização do ensino superior no Brasil, mais especificamente os cursos de pedagogia que preparam professores para a educação infantil, pré-escola e ensino fundamental da 1º a 9ª série . O que está em discussão é a questão da mercantilização da educação e o seu efeito devastador na educação básica.

O Brasil conquista , hoje, a passos largos uma grande respeitabilidade na comunidade internacional . A prova maior são as inúmeras condecorações que o nosso presidente , Luis Inácio Lula da Silva tem recebido de vários países como Espanha, França e Estados Unidos. Mas no que diz respeito à educação, não podemos dizer o mesmo. De acordo com o Jornal Folha de São Paulo do dia 21/01/2010, no índice de desenvolvimento educacional da Unesco, entre 128 países o Brasil ocupa o 88º lugar . Foi o pior desempenho entre os países do Mercosul. A taxa de repetência é um dos piores indicadores : em 2005, 18,7% de reprovação no ensino fundamental . O Brasil só perde para os países da África. Comparando com os países desenvolvidos, o Brasil investia em 2005, 1257 dólares por aluno, contra 5312 dólares por aluno em outros países, e comparado com a Argentina e a Bolívia, o Brasil tem menos alunos nas universidades.

Um olhar retrospectivo para a escola pública aponta para inúmeros problemas , mas estes só ganharam maior visibilidade com a democratização do ensino na década de 60.

Com o golpe militar , em 1964 , o Brasil passa por um período de recrudescimento da repressão que tem seus reflexos imediatos na educação através de reformas educacionais privilegiando o binômio : educação e desenvolvimento. Para atender às exigências desse novo contexto, inicia-se no Brasil um franco processo de privatização do ensino , no entanto, a grande maioria dos estabelecimentos foram criados a partir dos moldes do sistema empresarial, o que nem sempre significa um respeito pela qualidade. Dá-se então uma expansão de cursos superiores particulares de baixo nível, que são procurados por alunos de baixa renda, pois estes, enfrentam uma situação de desvantagem , porque na disputa pelas vagas da universidade pública , têm que concorrer com alunos mais bem preparados oriundos das escolas privadas de elite.

Pensando especialmente nos cursos de pedagogia , que formam professores para o para a

educação infantil e ensino fundamental , o fracasso de tais reformas foi geral, pois em pouco tempo a escola pública deixou de ser o lugar de excelência que era antes, mas para poucos, para ser o reduto de um ensino de qualidade altamente duvidoso, e isso refletiu de forma cabal na escola pública, que em pouco tempo formou um contingente de professores despreparados, mesmo porque, a grande maioria dos estudantes de pedagogia são egressos da escola pública.

O Ministério da Educação teve que enfrentar o problema da falta de formação de professores. Para tanto , em 2001 foi estabelecido que todos os professores da educação infantil e ensino fundamental deveriam ter o curso de pedagogia. Amplia-se, assim, o número de cursos de pedagogia do ensino superior privado para atender esta clientela, contribuindo para a formação de um exército de professores mal preparados para exercerem a profissão com a devida competência. De 2001 a 2006, segundo Inep ( Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais ) houve um aumento de 70 % na oferta de cursos de pedagogia. Destes, 56% eram cursos oferecidos por instituições privadas, 32% por instituições estaduais , 10 % por instituições federais e 2 % por instituições municipais.

No Estado de São Paulo, 75% das vagas no cursos de pedagogia estão nas universidades privadas . Ainda, segundo dados do INEP, dos alunos matriculados nos cursos de pedagogia em 2006, 62% estavam em instituições privadas.

Devo alertar também para o fato de que aliado a isso, houve um rebaixamento vertiginoso dos salários, falta de condições de trabalho adequadas e uma desvalorização da profissão docente , como mostra a pesquisa da Fundação Vitor Civita e da Fundação Carlos Chagas de 2009 : as vagas para os cursos de pedagogia nas universidades públicas não são preenchidas. Hoje no Brasil, há um deficit de 700 mil professores no ensino médio e fundamental. Além da questão salarial, houve nessas últimas décadas uma perda considerável de prestígio da profissão docente, segundos dados da pesquisa citada acima. O foco da pesquisa era perceber o grau de atratividade pela carreira docente entre a nova geração . Foram entrevistados , em todo o Brasil, jovens do ensino médio .Destes jovens somente 2% almejavam como profissão o magistério, independente de ser escola pública ou privada. E na escola privada de ensino, o índice é zero. E estes poucos que ainda optam pela docência, são os que, durante a sua formação como estudantes do ensino fundamental e médio tiveram um desempenho escolar sofrível.

Triste realidade para os nossos alunos da escola pública, pois o pré- requisito básico para ser um bom professor é no mínimo ter um interesse pelo saber, pois um dos ofícios primordiais do professor, é o diálogo com o conhecimento . Mas o problema se agrava , porque além da falta de interesse pelo seu objeto de trabalho, apresentam também problemas estruturais na sua formação acadêmica.

Hanna Arendt ( 2007) faz uma critica ao curso de pedagogia , segundo ela , sob a influência da psicologia moderna, o curso de pedagogia forma um profissional generalista que tem que dar conta do conteúdo de todas as disciplinas, neste caso, o professor está um pouco acima do aluno.

..... Como o professor não precisa conhecer sua própria matéria, não raro acontece encontrar-se apenas um passo a frente de sua classe em conhecimento. Isso quer dizer, por sua vez, que não apenas os estudantes são efetivamente abandonados a seus próprios recursos, mas também que a fonte mais legítima da autoridade do professor, como a pessoa que, seja dada a isso a forma que se queira, sabe mais e pode fazer mais que nós mesmos, não é mais eficaz.(p.231)

No nosso caso , o problema ainda é mais assustador, pois o professor não domina o básico :

Ler e escrever. Segundo dados do Jornal Folha de São Paulo do dia 23/01/2010, em um exame feito pela Secretaria Estadual de Educação e Cultura de São Paulo, 48% dos professores foram reprovados, sendo que, 40% dos inscritos já eram professores que trabalhavam na rede. A exigência pela aprovação era o candidato acertar metade : 40 questões . Mas como há carência de professores, tiveram que ser admitidos, pois de acordo com o atual secretário da educação, Paulo Renato Souza, a prioridade no momento é não deixar os alunos sem aula.

Em meio ao caos, a única saída é selecionar o menos pior, igual ao ditado popular “ pior com ele pior sem ele”.

A questão aqui, não é culpabilizar o professor, pois ele, como já foi demonstrado pelas pesquisas, é mais uma vítima do ensino público , que o formou. Ironicamente podemos dizer que é a vingança dos excluídos. Eles são vítimas de um sistema que produz e reproduz pessoas cuja formação intelectual é altamente questionável.

O grande problema que estamos enfrentando , atualmente, é que de um lado: a democratização do ensino em todos os níveis não se deu de forma que garantisse a qualidade da educação , e de outro , há um problema mercadológico : a educação passou a ser tratada somente como mais um negócio. Em função do grande contingente de alunos que procuram as universidades privadas, a concorrência entre as instituições privadas do ensino superior leva a um rebaixamento da qualidade do ensino e das mensalidades , como uma forma de atender esta clientela, muitas vezes, fazendo convênios com associações de classe como uma forma de conseguir alunos para suas instituições, possibilitando sobremaneira a entrada na universidade das classes mais subalternas.

Atualmente, com o Enade ( Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes ), existe uma preocupação maior com a qualidade dos cursos e uma fiscalização nas universidades privadas, mas o lobby dos empresários das universidades privadas prevalece. Segundo o IES ( Instituto de Ensino Superior ) , numa escala de 0 a 5, a nota média dos alunos de pedagogia no Enade é 3., 47% na região sudeste e 45% na região Sul. O conceito 5 foi alcançado somente por apenas 1% das instituições federais e estaduais , sendo 2 % no Sudeste e 1 % no Sul. Das instituições privadas apenas 16% alcançaram resultados 4 e 5 , e 48% tiveram o conceito 3.

A partir dessa realidade, não se pode falar em democratização do ensino. A minha argumentação central é que qualquer política educacional para a educação básica tem que contemplar de forma mais assertiva a iniciativa privada do ensino superior, pois como já ficou comprovado pelas estatísticas , a maioria dos professores da rede pública é formada em universidades privadas de ensino precário , e quando formados são absorvidos pela rede de ensino público, fechando o círculo.

## Educação e democracia

Ainda uma outra discussão que deve ser colocada no palco das nossas reflexões é a relação entre democracia e educação, ou seja, pensar o papel da instrução na constituição de uma sociedade democrática.

A tradição da filosofia passando pelos iluministas é de que a educação deve estar voltada para o aprimoramento moral do homem e dos sentidos. Kant via o conhecimento como uma possibilidade para que o homem saísse da sua condição de menoridade , e o conhecimento foi para toda a tradição iluminista um aporte para que o homem participasse da vida pública. Assim, o século das luzes comungava da idéia de que o conhecimento, a leitura poderiam tornar os homens melhores. E o que se entende por melhor aqui ? Aperfeiçoamento moral do homem, e uma educação voltada para o aprimoramento do senso estético, da filosofia. Daí a grande importância dada à leitura, prática que deu lugar às imagens visuais nos dias de hoje. Vivemos numa sociedade da seiminformação como diz Adorno ( 2003) , e mais do que isso, a cultura da escrita está em



extinção. De acordo com os fenomenólogos da percepção, a maioria da informação vem através da visão. Cerca de 80% dos estímulos seriam visuais (1990).

Em sendo a democracia a vontade particular de cada um, tal como concebemos as relações representativas, pressupõe-se que cada indivíduo possa valer de discernimento para escolher. Assim, falar em democracia é pensar em emancipação no sentido adorniano, logo educação e democracia caminham lado a lado, pois o conceito de educação não é uma mera transmissão de conhecimentos, mas sim a conversão em uma consciência verdadeira, uma consciência emancipada. Ou seja, uma democracia só pode ser imaginada em uma sociedade de quem é emancipado, e para tanto, de acordo com Adorno, é necessário travar uma luta constante e diária contra a heteronomia.

A partir disso, apesar do grande acesso à informação que temos atualmente, o conhecimento ainda é a melhor arma para transpor as armadilhas da falsa consciência. Isso posto, a educação deveria ocupar um lugar de destaque.

Tenho a impressão de que, por mais que isto seja almejavável, tudo ainda se dá excessivamente no âmbito institucional, sobretudo da escola. Mesmo correndo o risco de ser taxado de filósofo, o que afinal, sou, diria que a figura em que a emancipação se concretiza hoje em dia, e que não pode ser pressuposta sem mais nem menos, uma vez que ainda precisa ser elaborada em todos, mas realmente em todos os planos de nossa vida, e que, portanto, a única concretização efetiva da emancipação consiste em que aquelas poucas pessoas interessadas nesta direção orientem toda a sua energia para que a educação seja uma educação para a contradição e para a resistência. (Adorno, 2003, p. 183)

Adorno (2003) no livro “Educação e emancipação” aponta um movimento contraditório na educação, de um lado a educação promove a adaptação, no sentido de se orientar no mundo, e de outro procura trabalhar com a falsa consciência. Assim, a escola e a universidade deveriam ter muito mais a função de promover a resistência do que a adaptação. O grande problema é que a realidade não é tão esquemática assim, apoiando-se nas premissas da “psicologia profunda”, Adorno acrescenta que as pessoas, no geral, fazem um movimento contrário, se opõem a tudo que é diferenciado, odeiam por ressentimento, porque se sentem excluídos e também porque se aceitassem o novo teriam que mudar a sua “orientação existencial”. “Por isto, rangendo os dentes, elas como que escolhem contra si mesmas aquilo que não é propriamente sua vontade” (p. 150). É uma revolta contra aquilo de que são privadas. Por esse prisma, o problema da resistência ganha uma nova face.

Isso ilumina as razões pelas quais os alunos agem de forma tão heterônoma. No Jornal Folha de São Paulo do dia 28/11/2009 - o Censo da Educação Superior de 2008 divulgado pelo Ministério da Educação, mostra que as universidades que não tiveram uma avaliação boa do Ministério da Educação, tiveram um aumento de 11% no número de matrículas em 2007. As 588 instituições reprovadas concentram 16% dos alunos universitários. O crescimento das universidades privadas de péssima qualidade é pior do que o aumento do ensino superior como um todo, que foi de 4%. Isso vem corroborar com as ideias de Adorno, uma cegueira geral que ataca a capacidade de pensar. Como diz Lefort (1992): “pensar é diferente de servir, não pensar não significa não querer não pensar, mas querer não pensar” (p. 43).

Se antes a educação, a cultura estava a favor do enobrecimento do espírito, do aprimoramento moral, hoje o que assistimos é uma grande indústria a serviço do mercado. A mercantilização da educação está a serviço do capital. Se antes havia a preocupação com o cultivo do espírito, hoje de forma grotesca, venal e imediatista colocam como slogan nos outdoors-- “Universidade que te leva ao mercado de trabalho”, “Saia da universidade com o emprego garantido”. A imediatez da facilidade não está nem em sair com a garantia do conhecimento que torna o homem apto a entrar no mercado de trabalho. A lógica se inverte, o essencial era o que estava escondido, precisava

ser desvelado, nessa nova lógica da reificação, o essencial é o que é determinado pela lógica da exposição, do mercado, do marketing. Como a tal máxima, o importante não é ser, e sim ter. As universidades ao falarem do seu produto, pouco falam do seu capital humano, da competência dos seus mestres: o essencial, mas sim das suas instalações, do seu prédio, (não que isso não seja necessário), do número de alunos, da pertinência de sua localização.. Vende-se o conhecimento como se vende um carro, ou melhor, o conhecimento virou de fato um produto que se converte em termos práticos na obtenção de um diploma. Contribuindo para a formação do “analfabeto secundário” segundo Enzensberger (1995). “..... Ele é uma pessoa de sorte, pois não sofre com a perda de memória; o fato de ele não ter uma mente própria o exime de pressões; sabe dar valor à sua incapacidade de se concentrar em alguma coisa; acha que é uma vantagem não saber e não compreender o que está acontecendo com ele. Ele é ativo. É adaptável. (p. 49)

Os jovens da década de 60 e 70 buscavam uma identificação com o trabalho, por isso, os psicólogos de orientação vocacional estavam sempre à espreita. Pouco se fala, hoje em aconselhamento profissional, a lógica é totalmente outra. A escolha da profissão é ditada pelo mercado: Há demanda, ou não, por uma determinada profissão?, Há mercado?. Não é gratuito que na época dos vestibulares, saem nos jornais um ranking das profissões que estão na moda. Atualmente, o jovem não escolhe a sua profissão, o seu trabalho, mas é requisitado, escolhido pelo mercado de trabalho.

Boaventura (2004) procura explicar este fenômeno a partir da separação entre educação-trabalho e teoria e prática. Para o pensador português, o que está em discussão é o conhecimento que a universidade produz e transmite, pois o papel central da universidade sempre foi a produção da alta cultura e o conhecimento científico. A dicotomia entre a alta cultura e cultura popular é o mote para a crise, pois a “alta cultura”, considerada como a cultura sujeito, tinha no seu contraponto a cultura popular, como cultura objeto das ciências sociais. Mas a partir da emergência da cultura de massas, começa haver uma concorrência com a alta cultura, e esta passa a ser pressionada pelos produtos da cultura de massa.

Nos anos 60, com a massificação da alta cultura, explosão da população universitária e uma nova composição de classe dos estudantes, acreditava-se que a massificação da universidade atenuaria a dicotomia entre alta cultura e cultura de massas. Mas não foi isso que aconteceu, esta polarização deslocou-se para dentro da universidade trazendo um novo dualismo: universidade de elite e universidade de massas. “A produção de alta cultura permaneceu em grande medida controlada pelas universidades mais prestigiadas, enquanto as universidades de massas se limitaram à distribuição da alta cultura ou, quando a produziram, baixaram o nível de exigência e degradaram a qualidade” (p. 194).

A partir da década de 70, a universidade começa a perder a sua dimensão cultural em prol de um conteúdo utilitário e produtivista. A partir desse momento, a universidade começa a viver uma grande contradição – de um lado a produção de alta cultura necessária à formação das elites e a produção de um conhecimento necessário para a força de trabalho exigida pelo desenvolvimento econômico. O que estava em questão era uma outra dicotomia educação-trabalho. Esta dicotomia acarretou dois mundos sem comunicação entre si: o mundo ilustrado e o mundo do trabalho.

O investimento na formação deixa de ter sentido para a obtenção do emprego. A educação deixa de ser anterior ao trabalho e passa a ser concomitante, daí a necessidade da formação permanente. A universidade não consegue manter sobre seu controle a educação profissional, criando um mercado de menor porte para dar conta dessa mão de obra. O espaço produtivo é que vai dar conta dessa formação.

A análise que Boaventura faz é perfeitamente transposta para a realidade brasileira, com o agravante de que no Brasil, as universidades de massa acabaram sendo monopolizadas pelo

setor privado de ensino. Gilberto Dimenstein na sua coluna do Jornal Folha de São Paulo do dia 15/11/2009 afirmou que : entre 2004 a 2008 , o número de estudantes da classe C foi de 343 mil, um crescimento de 84%, e na classe D uma evolução de 52% . E a previsão é de que em 2012 as universidades terão mais alunos da classe C e D.

A relação entre autonomia e medo é antiga, em servidão voluntária La Boétie ( 1982) já fazia esse questionamento. . Os homens obedecem ao tirano, não por medo , mas sim pelo desejo de serem dominados. Os homens se submetem ao tirano pelo desejo de quererem bens, trocam a liberdade pelos bens . Os homens sentem medo da indeterminação do imprevisível, enfim da própria liberdade. Para tanto, cabe a nós, os professores , no sentido gramsciano, de intelectuais orgânicos, a tarefa de propor um contradiscurso que possa elevar a consciência moral e ética do sujeito , contribuindo para que o alunos possam resistir às amarras do mundo administrado e sem medo, trilhar o caminho da indeterminação , tão salutar para o pensamento. Principalmente, hoje, quando as classes menos favorecidas estão tendo acesso ao ensino superior, pois para muitos deles, a universidade ainda é o único espaço para a reflexão crítica. Em uma sociedade como a nossa, onde predomina a informação, que se confunde com a formação, até o papel de selecionar as informações já é de grande valia.

Pensando especificamente nos cursos de pedagogia, algumas questões precisam ser levantadas no que tange à questão democracia e educação: repensar a a própria idéia de democracia, que passa pela socialização dos bens culturais, logo a questão da formação acadêmica dos nossos futuros professores não pode ser negligenciada. Se a maioria dos professores da escola pública, se forma na iniciativa privada de ensino, como mostram as pesquisas, precisa-se atacar o problema pela raiz. Logo, é urgente que o setor privado tome para si esse problema e essa tarefa, se quisermos falar de fato em inclusão social e não penalizarmos ainda mais, os nossos alunos da escola pública de ensino, pois pedir por uma educação de qualidade é direito do cidadão e obrigação do Estado.

Hoje há uma exigência para que o professor tenha muito mais qualificação , se o compararmos com o professor de 40 anos atrás. Porque em uma sociedade globalizada , vivendo uma constante crise de valores e de autoridade, vai exigir do profissional da educação , não só os aspectos pontuais da formação, como o conhecimento , mas também de ele ser capaz de estar “antenado” com o seu tempo, não no sentido de competir com a informação transmitida pelos veículos da mídia , mas para saber selecioná-la. Além desse aspectos, o professor imerso num mundo de múltiplas relações que se renovam e se expandem, tem de transitar entre vários universos: educação e ecologia, educação e trabalho, educação e globalização, educação e informação. Ou seja, mais do que nunca, o docente da escola pública tem que ter novas competências, pois a realidade da escola pública é muito mais complexa. No entanto, paradoxalmente ,o que vemos , são professores da escola pública que mal conseguem escrever e interpretar um texto.

Mesmo diante deste quadro caótico em que se encontra a escola pública, hoje em dia, encontramos alguns heróis como Alcides, que com determinação venceu algumas barreiras.

Recentemente em um noticiário de TV, uma imagem me chamou a atenção : uma mulher humilde, catadora de papelão , gritava de maneira nervosa com um misto de espanto e alegria que o seu filho Alcides do Nascimento Lins , 22 anos, havia entrado na Universidade Federal de Pernambuco ( Recife ) no curso de Biomedicina, apesar de ter cursado uma escola pública. Passam-se então, alguns anos, e vemos a mesma mulher , aos gritos, na sua forma costumeira de indignação , bradar, agora, a sua dor pelo assassinato de Alcides , que se formaria em 2011, e já fazia estágio no Hemocentro de Pernambuco . Foi confundido com um traficante de drogas, e assassinado por um outro traficante em uma periferia de Recife.

No enterro, nem o Reitor da universidade conteve as lágrimas, pois com certeza entre os quadros dos alunos matriculados, ele era a exceção da exceção, um exemplo vivo de inclusão social. O

que deveria ser a regra em uma sociedade democrática : Com certeza, foi isso que passou pela cabeça dos professores e dirigentes da Universidade Federal de Pernambuco. Morreu na presença da mãe, catadora de papelão, que viu seu sonho se esvaír ao som de dois tiros certos.

## Bibliografia

Adorno, Theodor. Educação e Emancipação. RJ, Paz e Terra, 3 ed., 2003.

Arendt, Hannah. Entre o passado e o futuro. SP, Perspectiva, 6 ed., 2006.

Bosi, Alfredo. Fenomenologia do olhar. In Novaes, A. , ( org. ) . SP, Cia das Letras, 1990.

Chauí, Marilena . O que é ser educador hoje ? Da arte à ciência : a morte do educador. In Brandão, C. R. ( org. ). RJ., Graal, 6 ed., 1985

Folha de São Paulo ( 2010 ). “ Aluno da rede pública já chega pior à 1 série “. 11 de janeiro, C4.

Folha de São Paulo ( 2010). “ SP admite ter de usar professor reprovado “. 23 de janeiro, C3.

Dimenstein, Gilberto ( 2010 ). “ O que você vai ser quando crescer ?” . Folha de São Paulo . 21 de janeiro, C10.

----- ( 2009 ). “ Muito além de uma minissaia “. Folha de São Paulo, 15 de novembro, C15.

Folha de São Paulo ( 2010 ). “ 6% das vagas no 1 ano não são preenchidas “. 19 de janeiro, C 3.

Folha de São Paulo ( 2009 ). “ Cresce total de alunos em universidade ruim “. 28 de novembro, especial C1.

Folha de São Paulo ( 2010). “ País perde 12 posições em ranking de educação “. 21 de janeiro, C3. Enzensberger, Hans, Magnus. Mediocridade e loucura e outros ensaios. SP.Ática, 1995

La Boétie. Discurso da servidão voluntária. SP, Brasiliense, 1982.

Lefort, Claude. Le Phénomène de La Croyance en Politique. In : Utopias. BH, UFMG, 1992.

Matos, Olgária. Discretas esperanças- Reflexões filosóficas sobre o mundo contemporâneo. SP, Nova Alexandria, 2006.

Santos, Boaventura de Sousa. A universidade no século XXI. SP, Cortez, 2004

\_\_\_\_\_. Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. SP, Cortez, 7 ed., 2000.

**“Profundizando la democracia a partir de experiencias de grupos de estudiantes de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables en el control de los recursos públicos.”**

*Luis Francisco Duarte Poveda*

*lduarte@unisalle.edu.co*

Docente – Investigador - Universidad de La Salle

*Miguel Eduardo Cuervo Rojas*

*mcuervo@unisalle.edu.co*

Docente – Investigador - Universidad de La Salle

*Paola Ruiz Gómez*

*pruiz@unisalle.edu.co*

Docente – Investigador - Universidad de La Salle

*grupoethos@gmail.com<sup>1</sup>*

## **La educación para la democracia en Colombia.**

El artículo 41 de la Constitución Política de 1991 estableció la obligatoriedad de adelantar procesos de educación para la democracia tendientes a consolidar prácticas de convivencia en el escenario escolar de la manera como se expresa: “En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, será obligatorio el estudio de la constitución y la instrucción cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana”.

Además de estas consideraciones relacionadas con la enseñanza de la constitución y la educación cívica se hace énfasis en la necesidad de fortalecer los procesos de protección y defensa de los derechos humanos como base para la construcción de un ordenamiento democrático. Así el artículo 67 de la Constitución Política anota: “La educación formará al Colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.

Con el fin de reglamentar estos principios constitucionales en la educación básica y media se propusieron como metas a) propiciar en las instituciones educativas espacios de debate, participación y concertación para todos los miembros de la comunidad educativa a través de: proyecto educativo institucional (PEI), gobierno escolar, consejo académico, consejo estudiantil, personeros, manual de convivencia, juntas y foros de educación entre otros.<sup>2</sup> b) Lograr que la educación sirva para el establecimiento de la democracia, el fomento de la participación ciudadana y la construcción de la convivencia pacífica. Para ello es necesario el desarrollo de metas que tiendan a propiciar en las instituciones espacios de debate, participación y concertación para todos los miembros de la comunidad educativa, ampliando y perfeccionando los mecanismos establecidos en la ley general de educación <sup>3</sup>. c) Contribuir desde la institución escolar, a través de los medios más adecuados en la formación de una cultura política y democrática para superar la crisis que afecten la convivencia social. Se torna importante en ese orden de ideas destacar algunos elementos relacionados con el conocimiento de la Constitución Política y los mecanismos de participación propuestos en la misma, el desarrollo en los niños y jóvenes de habilidades y actitudes para la participación, el fortalecimiento de la capacidad de negociación y resolución de los conflictos<sup>4</sup>.

Sobre la formación de competencias para la vida democrática de los estudiantes, se pueden identificar tres ámbitos específicos para el caso colombiano, el de las relaciones pedagógicas, el de las relaciones de gestión escolar y el de las relaciones escuela comunidad. Para algunos

---

1 Docentes investigadores de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables Universidad de la Salle, Bogotá Colombia. Grupo Ethos. grupoethos@gmail.com PBX 3535360 ext.2511-2512

2 Reglamentación general de educación, Ley 115 de 1994

3 Plan Decenal de Educación 1996- 2005

4 Resolución 01600 de 1994. “Por la cual se establece el proyecto de educación para la democracia en todos los niveles de educación formal.

estudiosos del tema el referente ideal ligado a las tres dimensiones de cultura política: la cognitiva, la afectiva y la evaluativa.

## **La juventud como categoría social**

A partir de los ochenta, se evidencia un creciente interés investigativo entorno a la juventud y a sus especificidades como categoría social<sup>5</sup>. A comienzo de 1980 los estudios investigativos en juventud en América Latina eran meramente descriptivos, no obstante a finales de esta década emerge un nuevo tipo de discurso mucho más comprensivo en donde los jóvenes van a ser pensados como sujetos de discurso con capacidad para apropiarse y movilizar los objetos sociales. En Colombia a comienzo de los 90, la juventud fue vinculada a la transformación y renovación institucional al ser protagonistas en la iniciativa de la Asamblea Nacional Constituyente. La Constitución de 1991 mantuvo el ejercicio de la ciudadanía a partir de los 18 años de edad, a su vez en el artículo 45 de la carta magna estableció “el estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. Este precepto constitucional se nutre además con la promulgación de la ley de la juventud, ley 375 del 4 de julio de 1997. Allí se contempla los jóvenes como actores sociales, como sujetos con capacidad de participación, consagrándose su autonomía y libre determinación, mediante el reconocimiento de la diversidad de sus expresiones culturales.

En 1995 se les reconoce expresamente como sujetos de derecho, y en este sentido la política de juventud se orienta a crear condiciones que fortalezcan la capacidad del Estado y de la sociedad en su conjunto para admitir a los jóvenes como ciudadanos plenos.

Hasta aquí se ha mencionado como con la Constitución de 1991 se pretendió que la democracia se expresara en los contextos cotidianos a través de la introducción de prácticas que resaltarán la participación, la tolerancia, el respeto, la equidad y la solidaridad. En se orden de ideas y dado que no es posible separar la comprensión de los jóvenes y su cultura del contexto político, la escuela empieza a ser ese motor que impulsa políticamente los jóvenes y contribuye a configurar identidades y subjetividades políticas. A la institución escolar le fue encargada la misión de contribuir en la construcción de referentes culturales acordes con una nación democrática, por esta razón se mencionaba el tema de los distintos mecanismos introducidos a partir de la ley general de educación.

## **La formación democrática en la escuela**

Resulta necesario, por lo menos así se ha expresado de manera explícita en este documento, que los jóvenes conozcan la estructura y el funcionamiento del sistema democrático, pero es imprescindible su formación democrática como forma de entender el mundo. Vale recordar el pensamiento de Jacques Delors<sup>6</sup>: Toda educación debe encerrar cuatro pilares: aprender a conocer o a saber, aprender a actuar o saber hacer, aprender a ser y aprender a convivir. La formación democrática está absolutamente vinculada al desarrollo personal y al compromiso social que apunta Delors (1996) aprendiendo a ser el estudiante adquiere actitudes de participación y de compromiso, basados en los valores de igualdad, de justicia y de solidaridad, para saber dialogar, saber escuchar, contrastar sus puntos de vista con el de los demás y ser capaz de modificarlos o matizarlos si es el caso. Siguiendo a Hanna Arendt (2000) la política debe ser concebida como una forma de comunicación para entender y poner en común intereses y necesidades que orienten la acción práctica del sujeto. De acuerdo con Arendt, la esfera pública presupone una pluralidad de individuos desiguales por

---

5 Carlos Mario Perea sostiene que el primer trabajo investigativo sistemático en torno a los jóvenes de Bogotá Colombia data de 1994.

6 Delors, J. La educación encierra un tesoro

naturaleza que, sin embargo son “construidos” como políticamente iguales.<sup>7</sup>

Los desarrollos que el grupo ethos ha venido realizando acogen la perspectiva que una primera finalidad en la formación escolar democrática es poner al estudiante en contacto con el saber para que sea capaz de analizar, interpretar y relativizar el conocimiento. La segunda finalidad está en capacitar al estudiante para situarse en el complejo mundo globalizado y la tercera finalidad es educar para el reconocimiento de la racionalidad, de la libertad y de la igualdad de las personas. Por ello se han realizado actividades tendientes a la revisión de los modelos pedagógicos, de los contenidos curriculares, y otras tendientes a fortalecer al estudiante como sujeto político.

### **Formación democrática desde los contenidos curriculares.**

Los procesos de investigación que se adelantan se sitúan en la facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Universidad de La Salle, para quien la formación política constituye un elemento provocador de retos como lo serían las funciones tradicionales de docencia, extensión y proyección. Un escenario particular, para el desarrollo de estos temas, dos programas académicos: uno encargado de la distribución, control y vigilancia de la riqueza y el capital, el otro de la eficiente administración de las organizaciones sociales.

En un sondeo realizado dentro de las actividades que anteceden el proyecto en mención fue evidente que la mayoría de los estudiantes son indiferentes a cualquier tema que involucre el término política (lo que además confirma que hay muy poco trabajo académico al respecto) y quienes lo consideran importante no conocen las formas o mecanismos que regulan dicha acción. Las indagaciones resultado de los procesos investigativos son dicientes en este sentido:

1. ¿En las aulas de clase del programa de Contaduría Pública de la Universidad de la Salle, los docentes promueven la participación política y ciudadana de los estudiantes?



Tomado del proyecto: “De la responsabilidad Social del programa de Contaduría Pública en la formación Política de sus educandos.

2. ¿Usted considera que la Universidad cuenta con un espacio institucional para promover la participación política y ciudadana?



Tomado del proyecto: “De la responsabilidad Social del programa de Contaduría Pública en la formación Política de sus educandos.

<sup>7</sup> La Crítica normativa de Hannah Arendt. Los descontentos de la sociedad civil

3. ¿Piensa que en general el tema de participación política y ciudadana es importante para los futuros profesionales del país?



Tomado del proyecto: “De la responsabilidad Social del programa de Contaduría Pública en la formación Política de sus educandos.

4. Identifique en cuales de estos espacios académicos está presente la formación política y ciudadana.

| ASIGNATURA             | ACUERDO | DESACUERDO | NO SABE | X  |
|------------------------|---------|------------|---------|----|
| INTEGRACION LASALLISTA | 43      | 14         | 3       | 60 |
| HUMANIDADES 1          | 43      | 16         | 1       | 60 |
| HUMANIDADES 2          | 45      | 12         | 3       | 60 |
| DERECHO CONSTITUCIONAL | 54      | 5          | 1       | 60 |
| CULTURA RELIGIOSA 1    | 30      | 24         | 6       | 60 |
| AUDITORIA 1            | 29      | 21         | 10      | 60 |
| CULTURA RELIGIOSA 2    | 30      | 27         | 3       | 60 |
| CULTURA RELIGIOSA 3    | 28      | 25         | 7       | 60 |
| ETICA GENERAL          | 43      | 6          | 11      | 60 |
| ETICA PROFESIONAL      | 43      | 6          | 11      | 60 |

Esto sugiere que las acciones en concreto respondan a un propósito social y crítico por lo que si bien es cierto empoderan a los participantes también les ofrece criterio para mantenerse al margen del influjo negativo de todo tipo de ideologías que le resten potencia a su fin planteado. Esta dinámica se puede representar de la siguiente manera:



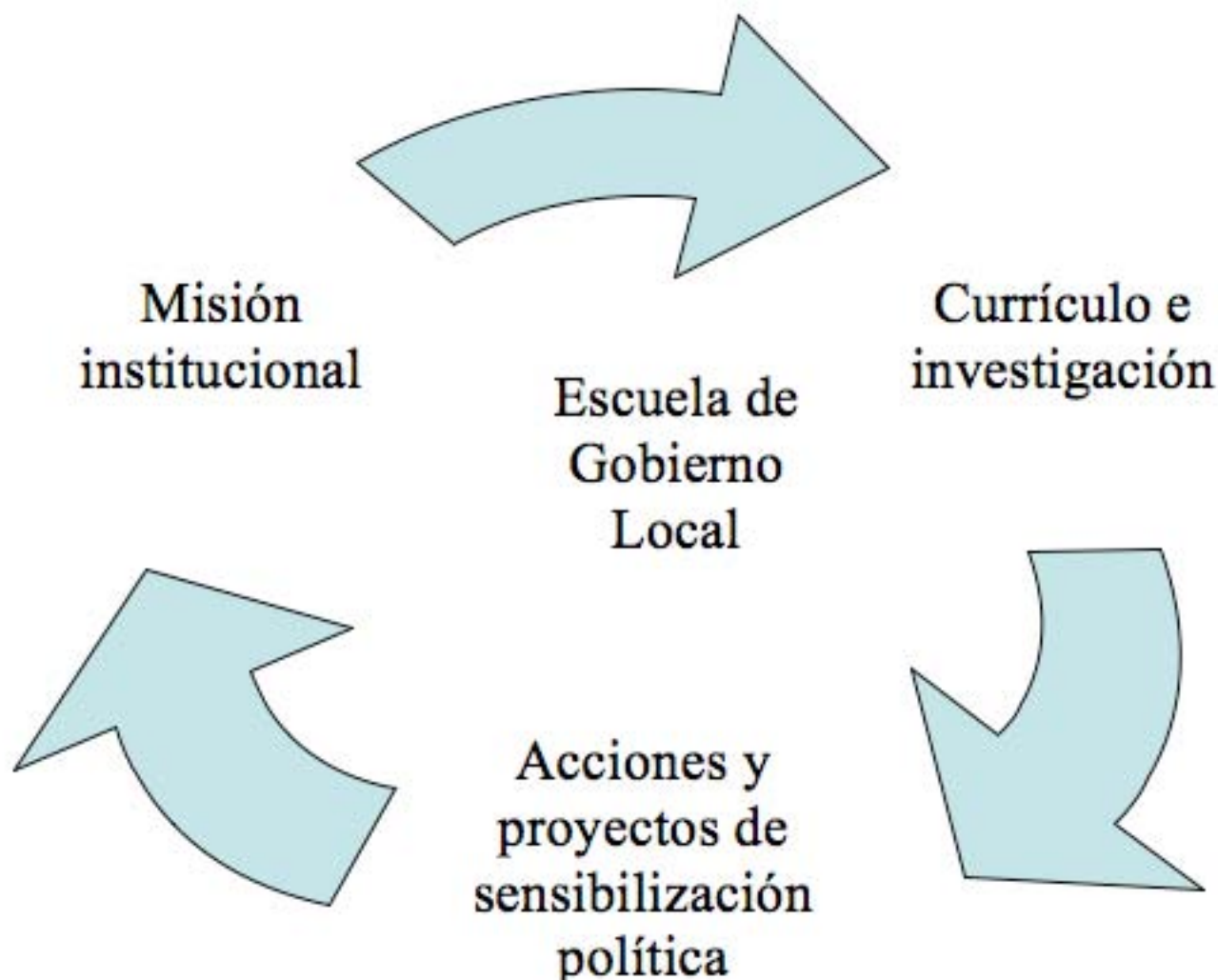


Fig.1. Propuesta de una “estructura” para la conformación de nodos de participación política en las Universidades (Escuelas de Gobierno Local).

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que este tipo de agendas sugieren un fortalecimiento de los dispositivos democráticos que al interior de las instituciones Universitarias ya funcionan o deberían funcionar de tal manera que se pueda hablar de una cultura política que sea a su vez política cultural. Según Inglehart & Welzel, una política cultural que enfatiza la libre expresión, la tolerancia, la verdad y otros componentes de la libre expresión son esenciales para visibilizar las instituciones democráticas. Las democracias efectivas son consecuencia de un proceso de desarrollo humano en el que el desarrollo económico tiende a promover el valor de la libertad de expresión como promotor de la democracia. (Inglehart & Welzel:76). Esta afirmación legítima toda investigación que determine la naturaleza de dispositivos que operan al interior de las universidades y que niegan o afirman la dialéctica cultura/política.

Por lo anterior cuando se trata de hacer una revisión de aquellos aspectos epistemológicos que contribuyen a este propósito en la facultad de Ciencias Administrativas y Contables merece la atención los temas de Responsabilidad social, Desarrollo Integral Sustentable, ética y lo público como un bien colectivo.

En la práctica pedagógica se tiene en cuenta “la pedagogía de la ética” y no la ética de la pedagogía” y se piensa que la formación ética se puede lograr con dos horas de asignatura semanal, tal como se evidenciaba en la encuesta realizada, Pero entenderla como una forma de vida que vincule el saber profesional con proyectos profesionales, comunitarios, como un estilo de vida , obrar siempre bajo la convicción que el ejercicio de la profesión implica no solo una función técnica sino también una función social capacitando siempre para nuevas formas de vida social y política. El fin político que traduce la obra Rortyana se reivindica con la frase “la ampliación de la libertad”. Esto

sugiere una particular manera de abordar el ejercicio político desde una acción moralizante que toma cuerpo en acciones de sensibilización, estableciendo así una práctica discursiva en la que la ética puede ser leída en clave estética.

En esa pretendida búsqueda de construcción conjunta de diálogos y acciones, de actores y saberes, procesos de organización comunitaria y solidaria de estos grupos entra en escenario la perspectiva del Desarrollo Humano Integral Sustentable, donde se materializa la riqueza material y social, el empleo digno, el fortalecimiento de las estructuras sociales con el cuidado y protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

La forma como estas intenciones de configuración en lo político cobran sentido desde la articulación del currículo se advierten dentro del desarrollo de aspectos fundamentales como la capacidad narrativa de acontecimientos sociales que se lean como casos o estudios de trabajo que fomenten en los estudiantes la crítica de las estructuras sociales en lo político, económico y social.

La participación, profundiza la democracia y facilita la articulación social. Se trata de asumir que la fragmentación y dialéctica social pueden posibilitar el cambio si se abordan desde de un planteamiento complejo y dinámico de las relaciones sociales y la construcción colectiva de propuestas innovadoras.

### **Estudiantes universitarios actores en la vigilancia de los recursos públicos**

En la legislación Colombiana cuando hacemos referencia a la vigilancia de los recursos públicos evocamos el concepto de “control fiscal”, se quiere con ello expresar, una de las alternativas que tiene la ciudadanía (soberana), para vincularse a las actividades de vigilancia e intervención de asuntos públicos, en particular, para la vigilancia en la gestión de recursos estatales. Se podría decir que todo ciudadano tiene la facultad de intervenir en los temas del Estado, sin embargo, requiere hacerse énfasis en que el verdadero control fiscal es aquel que proviene de la sociedad informada y organizada, es decir, un ciudadano pro-activo y participativo, instituido como organización; es la mejor forma en que la ciudadanía se vincule a las actividades de vigilancia a la gestión fiscal de los recursos y entidades que manejan recursos públicos. Conforme a lo anterior, cabe preguntarse, ¿Por qué se necesita al ciudadano para ejercer un control fiscal? ¿Acaso no existen organismos del Estado que cumplan esa función?

Pues bien, todo Estado democrático tiene como fin dar bienestar a la comunidad y promover la prosperidad de sus ciudadanos, sin embargo, no es una tarea fácilmente alcanzable, debido a que las solas instituciones no lograrán los fines del Estado sin la ayuda de la ciudadanía, es una labor conjunta, a pesar de que pocos ciudadanos buscan los mecanismos de participación.

Entonces, ¿porqué no acudir a la formación política desde las aulas de clase con el fin de incentivar el control fiscal? Es este el objetivo perseguido que se ha desarrollado en un proceso permanente de análisis y reflexión, buscando caminos para generar en los estudiantes conciencia en el manejo que otros den a los recursos públicos. Objetivo nada fácil, que será nutrido con el mejoramiento continuo, el fortalecimiento de los procedimientos y estrategias tanto para la participación de la comunidad académica, como para la satisfacción de la misma ciudadanía, que es la finalmente destinataria de los beneficios de su participación. Se pretenden además, contribuir con la lucha contra la corrupción y lograr un Estado más eficiente, eficaz y equitativo.

Además en el empeño de coadyuvar en la construcción de modelos pedagógicos que aporten para la reflexión, se vienen desarrollando procesos de investigación formativa en colaboración con la Contraloría General de la República en Control Fiscal Participativo, desplegando estrategias

propias, sensibilizando y capacitando en la apropiación de lo público y de su cuidado. Estas acciones educativas enfatizan el proceso de “aprender haciendo”, a partir de las experiencias y vivencias de los participantes, a tal punto que la puesta en marcha de un observatorio para el control social a la gestión pública apoya en este cometido pretendiendo la recolección de insumos que nutran la propuesta de un modelo pedagógico que de sentido a lo político gestado desde los mismos estudiantes de Contaduría Pública. Los resultados que se obtengan se irán publicando en medios idóneos creados para estos efectos, pero preliminarmente se evidencia aumento de los grados de cohesión social, de expectativas mutuas, de eliminación de la burocratización, de aumento de nivel de conciencia cívica y de cultura por estos temas. La dificultad de construir comunidad pareciera superarse cuando se educa desde procesos emancipatorios que se reconocen desde la misión de la universidad, porque se destaca el crecimiento de la transformación del país formando estudiantes líderes y visionando una universidad que ha futuro se proyecta en ese compromiso político.

De esta forma, la investigación permanente y el desarrollo de programas de seguimiento como observatorios, y de vinculaciones interinstitucionales a través de convenios<sup>8</sup> podría contribuir a la comprensión de los sistemas democráticos locales, regionales, nacionales y/o globales. Dado que en la actualidad, las democracias tradicionales se enfrentan a fenómenos como la complejidad de la internacionalización de los modos de vida y los sistemas de regulación de los mismos a diferentes niveles. Por tal razón la educación universitaria no debe ser o mostrarse independiente de estas dinámicas. Para autores como (Enders, 2004), estos retos requieren del uso de múltiples métodos y la aplicación de métodos teóricos y empíricos que en diferentes niveles de análisis contribuyan a clarificar dichas relaciones.

## **RECOMENDACIONES**

Para la Universidad de la Salle de forma concreta y atendiendo a las metas propuestas dentro de su hoja de ruta, es vital apoyar proyectos de investigación que apunten a fortalecer el rol de la comunidad universitaria en particular estudiantes y docentes para incidir de forma concreta en las realidades sociales que su misión demanda con el beneficio de procesos que contengan un seguimiento y evaluación de dichas apuestas expresadas ellas en finas articulaciones con el currículo, para nosotros esto puede ser parte del fundamento de “una escuela La Sallista de Gobierno Local”.

- La estructuración de una “escuela” de fortalecimiento del rol político es una necesidad determinante para medir el impacto concreto del profesional universitario en sus ámbitos de acción.
- La formación política del universitario debe ser un espejo de la arquitectura de sentido institucional que pasa por la Misión y que se define a través de un currículo.
- Es una condición fundamental que la Universidad apoye procesos o proyectos que tengan que ver con lo político y que ofrezca las guías necesarias para que sea ésta un espacio concreto de realización y no un “espectro” de actividades a las cuales se descalifica o se regulan de forma autoritaria.
- Un proyecto de “Escuela de gobierno Local” promueve acciones políticas concretas desde la universidad, pero también las reviste del beneficio del seguimiento y la evaluación. Las acciones orientadas por la misma institución son garantes de la definición y concreción de un protagonismo y una identidad institucional.

## **BIBLIOGRAFIA**

ÁLVAREZ Ortiz Diego, Argote Fuentes Rubén, Caro de Bernal Verónica, Dáger Espeleta Roberto. (2006).Control social en Colombia características y tendencias. Una mirada desde

8 Valga mencionar el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Contraloría General de la República y la Universidad De la Salle para la promoción de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública, firmado el 23 de febrero del 2009.

el control fiscal. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.

ARENDT, Hannah. (2000) La sociedad civil y teoría política. Fondo de cultura económica. México.

AREVALO Orozco Ana María. Combariza Rita. (2002). Control ciudadano como mecanismo de vigilancia de la gestión pública. Contraloría General de la República.. Bogotá, Colombia.

BOTELLA Corral Joan. (2003) La democracia y sus retos en el siglo XXI. Elementos para la formación democrática de los jóvenes. Barcelona.

CARO DE BERNAL Verónica, DAGER ESPELETA Roberto. (2007). Guía para el ciudadano sobre el control fiscal Participativo. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia. Segunda edición.

CASTRO Sandra. (2000). Foros de interés ciudadano lucha contra la corrupción. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.

COHEN, Jean. (2000) La sociedad civil y la teoría política. Mexico, fondo de cultura económica.

Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá. ESAP, febrero de 1992, 3 edición.

DECRETO 267 de 2002, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República.

DELORS, Jaques (1996) La educación encierra un tesoro. Madrid. Santillana UNESCO.

ENDERS Jürgen (2004). Higher Education, Internationalisation, and the Nation-State: Recent Developments and Challenges to Governance Theory Author(s): Source: Higher Education, Vol. 47, No. 3 (Apr., 2004), pp. 361-382

GIBBONS, M et al. (1994): The new production of Knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies. Londres: Thousand Oaks.

Hardt M & Negri A (2003). Imperio. Editorial Paidós

HASTE, Helen (2004) Constructing the Citizen. Political Psychology, Vol. 25, No. 3, Special Issue (Part Two): Prospect Theory (Jun., 2004), pp. 413-439

HERRERA, Martha Cecilia (2005). La construcción de cultura política en Colombia. Universidad Pedagógica Nacional

HERNANDEZ Gamarra Antonio. (2006). Agendas ciudadanas para el control fiscal participativo. Contraloría General de la República – Embajada Real de los Países Bajos. Bogotá, Colombia.

INGLEHART, Ronald & Welzel, Christian (2003) Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages. Comparative Politics, Vol. 36, No. 1 (Oct., 2003), pp. 61-79.

KLEIN, Julie T. Et al. (eds.) (2001): Transdisciplinarity : joint problem solving among science, technology and society. Basel: Birkhauser Verlag.

Ministerio de Educación Nacional, Plan Decenal de Educación 1996-2005, Bogotá, MEN 1996

NATERA, Antonio (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 67, No. 4 (Oct. - Dec., 2005), pp. 755-791

RINCON Benito. (2002). Control fiscal participativo. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia. Segunda edición.

VELASQUEZ Leal Luís. (2000). Participación ciudadana. Mecanismos de participación ciudadana. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.

WESTHEIMER, Joel & Kahne, Joseph (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. American Educational Research Journal, Vol. 41, No. 2 (Summer, 2004), pp. 237-269

# **“Gobierno, Representatividad y Participación Democrática en los Institutos de Formación Docente”**

Adriana Irene Ferraris  
adrianaferraris@gmail.com  
ISFD “Dr. Pedro I. de Castro Barros”  
La Rioja/Argentina

*“No estoy seguro de que la democracia, algún día, pueda materializarse plenamente, pero necesito creer que sí. De no ser así, no hubiera elegido enseñar... (...) en fin, me hubiera hecho «profesional del dominio» y no «acompañante de libertades». Entonces me pregunto si porque eso justifica todos mis compromisos pasados y presentes, que la democracia sigue siendo para mí una utopía de referencia. Puede ser... Pero también es porque la dictadura, ¡ya la hemos probado!”*

*Philippe Meirieu “Carta a un joven profesor, por qué enseñar hoy” Ed. Grao, Barcelona, 2006, pp. 114.*

## **Introducción**

A lo largo de la historia de nuestro Sistema Educativo, han sido varios los intentos políticos y legislativos para instaurar relaciones democráticas en las instituciones escolares. Pero estos intentos han encontrado muchos obstáculos y no han podido efectivizarse. A partir de la restauración de la democracia en nuestro país, las insistencias han sido múltiples. Sin embargo, a la hora de efectivizarlas, nuestras instituciones en general, y las de Formación Docente en particular, presentan muchas resistencias. La forma hegemónica con que se instituye nuestra escuela, por condicionamientos macro y micropolíticos, constituye un modelo difícil de modificar. Los estilos verticalistas de conducción, son los que imperan. Muchos son los riesgos de estas formas de gobierno, donde los esquemas de ejercicio de poder se basan en el privilegio, en el orden, en la obediencia, donde en algunos casos se abre lugar a la intimidación, el miedo, la amenaza. Las escuelas se convierten en dispositivos disciplinantes, no hay articulación colectiva, predominan los intereses de algunos grupos por sobre los de los otros, el logro de los objetivos es parcializado, hay balcanización de grupos, se establecen relaciones sociales de subordinación, las experiencias que se brindan son altamente normalizadoras. La escuela cumple así la función de selección y exclusión, de disciplinamiento y de regulación.

En este trabajo se presenta una propuesta de Intervención para que los Institutos de Formación Docente (ISFD) de la Ciudad de La Rioja democraticen sus gobiernos. A partir de un análisis del problema y de la situación en nuestras instituciones, se elabora un proyecto de planificación estratégica<sup>1</sup>, donde se proponen un conjunto de líneas de acción encaminadas hacia el fortalecimiento de la participación y del protagonismo de los diferentes actores y grupos institucionales, con el fin de redefinir y elaborar propuestas democráticas de Gobierno Institucional.

Formar para la democracia y la participación a los futuros docentes, requiere que la vida institucional cotidiana ofrezca una experiencia educativa que prepare para ejercer una ciudadanía crítica, activa, responsable y brinde herramientas para participar de la vida colectiva. Así, la participación y la representatividad de los distintos actores de los Institutos en espacios de gobierno colegiado constituirá en sí misma, una experiencia formadora. Las situaciones vividas durante el proceso de Formación deben ofrecer experiencias que puedan ser desarrolladas en las instituciones donde los estudiantes se desempeñen como docentes en el futuro.

---

<sup>1</sup> La Planificación Estratégica está concebida siguiendo la propuesta de Planeamiento Estratégico de Carlos Matus y los lineamientos dados por las Profesoras Gladys Ambroggio y Marcela Pacheco, en el Taller de Trabajo Final de la Carrera de Especialización en Pedagogía de la Formación de la UNC, dictada en la Ciudad de La Rioja durante los años 2007 y 2008.

En nuestra provincia, el Reglamento General de ISFD<sup>2</sup>, establece en que “El gobierno de los Institutos garantizará la participación estamentaria de su comunidad”. Sin embargo, a pesar de la vigencia de este reglamento, en la mayoría de los ISFD de la Provincia, los Consejos Directivos ni se constituyeron, ni funcionan, o funcionan muy irregularmente con muchas dificultades y prevalecen formas de estructura verticales de conducción.

En el trabajo partiendo de un marco teórico, se desarrolla el análisis de nuestra realidad y una propuesta de intervención estratégica con dispositivos que auspicien la democratización de los gobiernos y las relaciones en nuestras Instituciones. Dicha forma intenta considerar la complejidad institucional, y proponer estrategias que garanticen la efectivización de formas políticas democráticas.

## **1. Marco teórico conceptual del proyecto:**

Las propuestas de cambio hoy, deben ser planteadas en el contexto de desinstitucionalización<sup>3</sup> y neoliberalismo que vivimos. Viejos y nuevos matices, viejos y nuevos obstáculos, pero también viejas y nuevas oportunidades deben pensarse a la hora de buscar dispositivos y estrategias para garantizar la efectivización de formas políticas democráticas. El objetivo: que se realicen los cambios propuestos para las escuelas por la Pedagogía de Dewey<sup>4</sup>, a fines del Siglo XIX, o las propuestas de Vergara, Sobral y Taborda en nuestro país<sup>5</sup>. Cambios que respondan a valores contrapuestos: el derecho de todos los seres humanos al acceso igualitario de bienes y servicios y a la participación activa en la producción material y simbólica de la sociedad<sup>6</sup>.

Pensar las características hegemónicas y las experiencias alternativas en la configuración del sistema educativo nos sirve para pensar nuestro presente en clave socio-histórica, analizando el contexto social y político, cómo y por qué la realidad está configurada de esta manera. Las propuestas realizadas en la historia de nuestra educación enfrentaron los embates de una oposición basada en un discurso de confrontación que no respondía al cuestionamiento de las propuestas desde el plano educativo, sino como acusaciones desde fuera del campo específico. Se las rechazaba eludiendo el debate pedagógico, con generalizaciones de ser experiencias promotoras de “subversión”<sup>7</sup> como sinónimo de laicismo, pedagogía moderna, comunismo, heterodoxia. Las propuestas fueron invalidadas y coartadas desde fuera de lo pedagógico. Dictaduras, sectores políticos, invalidaron

2 Reglamento General de Institutos de Educación Superior, Anexo I R.S.E. N°:1904 del año 2002, Art. 4° y 5°.

3 La Desinstitucionalización puede considerarse como el movimiento profundo en la forma de considerar las relaciones entre normas, valores e individuos en la actualidad, que rompe con el modelo clásico de Institución de la modernidad. Dubet y Martuccelli (1998) señalan que la institución como productora de individuos autónomos y conformes a las exigencias del sistema, como socializadora y productora de individuos, ha cambiado su naturaleza. Hoy existen otros modos de concebir la socialización separada de los procesos de subjetivación. Los valores y normas no pueden verse como “trascendentales”, sino como producciones sociales. La experiencia y la constitución de actores y sujetos se da en un conjunto de metas múltiples y generalmente contradictorias. Señala Dubet (2006) que el modelo de institución se encuentra agotado por las contradicciones intrínsecas de la misma modernidad, pero es a partir de los efectos de esa mutación que pueden construirse figuras institucionales más democráticas, más diversificadas y más humanas.

4 John Dewey (1859 -1952), filósofo, psicólogo y pedagogo estadounidense. Planteó una pedagogía formulada desde el concepto de experiencia y su articulación con la preocupación por la formación democrática,

5 El sistema educativo argentino se funda conjuntamente con la organización del Estado Nacional de manera centralizada. Aun así, en el proyecto de Sarmiento existió una propuesta de gobierno popular con instancias participativas diseñadas desde los inicios del sistema y sus transformaciones. La ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires de 1875 proponía un gobierno descentralizado y participativo. Con la reforma de la ley en 1905, se pierden las autonomías locales, fundamentando en la necesidad la exclusión de “lo político” de la actividad educativa se crea el gobierno controlado en la mano de expertos del poder central (Pinkasz, 1993). Otras propuestas democratizadoras fueron las de Vergara, entre 1887 y 1890, puso en práctica sus postulados sobre una forma diferente de gobierno de escuela donde los alumnos tenían amplia participación y responsabilidades en la dirección de muchas actividades. Las propuestas de Sobral (1859-1929) y Taborda (1885-1944), se encuadran dentro de los movimientos de reforma de 1918 en la Universidad de Córdoba, que se extendieron luego a todos los niveles del sistema.

6 Tiramonti, 2001.

7 Roitenburd, 2005.

la autonomía y la libertad dentro del mismo campo educativo, no permitiendo el despliegue de un debate que lo enriquezca.

Durante el restablecimiento del régimen democrático podemos ver un período de “transición”<sup>8</sup> caracterizado por una hegemonía política que busca modificar los patrones socializadores de una escuela autoritaria. La propuesta alfonsinista fomentó la participación y el compromiso, derogándose decretos que prohibían organizaciones estudiantiles y creando talleres de participación docente. Sin embargo, estas políticas no fueron acompañadas con reflexiones sobre los límites intrínsecos al mismo modelo pedagógico, ni existieron propuestas de cambio sobre el sentido disciplinario, meritocrático y jerárquico constitutivo de las instituciones educativas. Las experiencias de esta primera etapa democrática resultaron valiosas para transformar los marcos normativos y proponer modos más democráticos de organización institucional. En los ISFD, aunque la normativa sancionada a partir de los '80 fomentó su creación, la implementación efectiva de estas modalidades de organización y gobierno fue escasa en el período y, en líneas generales tendió a perder centralidad en la medida en que se consolidaba el desencanto sobre la democratización social y educativa <sup>9</sup>.

La reforma educativa de los 90, siguió los lineamientos de Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, promoviendo procesos de democracia participativa inscriptos en discursos que postularon la necesidad de mayor autonomía de decisión, poder y recursos, con mayor participación comunitaria, etc. Si bien los argumentos establecen un discurso que fomenta la democracia participativa, en el marco de estas políticas neoliberales las lógicas economicista y tecnocrática son las que entrecruzan dichos discursos y prácticas.<sup>10</sup> .

Después de la reestructuración del 90 el Sistema Educativo argentino, en un contexto social nacional e internacional que presenta condiciones muy particulares, está constituido por “...un agregado institucional fragmentado donde es difícil reconocer sentidos compartidos.” <sup>11</sup>.

Las sociedades latinoamericanas se caracterizaron por organizarse de acuerdo a un modelo estado-céntrico<sup>12</sup> . Hoy, el proceso de globalización modifica profundamente este modelo societario. Los efectos de estas transformaciones se vivencian por ejemplo en el debilitamiento del mundo institucional como productor de subjetividades, en los nuevos códigos vinculares, en las prácticas familiares, en las relaciones laborales y en los modos de producción entre otros.

---

8 En un trabajo titulado “Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del Sistema Educativo”, Tiramonti analiza estas políticas distinguiendo tres períodos: uno de transición, el segundo de la reforma educativa, un tercer periodo al que denomina “Después de los noventa”.

9 Abratte, 2005

10 Según Coraggio (1997) el marco teórico-metodológico que propuso el Banco Mundial tomó, como punto de partida para establecer políticas, prioridades y estrategias de la educación, al reduccionismo economicista de la teoría económica neoclásica. Su economicismo radica en que intenta explicar los fenómenos de la cultura y de la política (por ende la educación), con la misma teoría que explica los fenómenos económicos del mercado. Es reduccionista porque a partir del análisis económico de lo educativo se sacan conclusiones sobre los problemas y las relaciones con el Estado y la sociedad, y se realizan propuestas de intervención hasta en los mismos procesos de enseñanza-aprendizaje. Al analizar las debilidades de la propuesta señala que al aplicarse las recomendaciones del organismo multinacional, se internalizan e institucionalizan en lo cultural, los valores del mercado capitalista: la competitividad, el individualismo encubierto, la calidad de vida como sinónimo de nivel de ingreso, el ocultamiento de los intereses del capital. Así, durante la reforma educativa se produce una nueva relación entre educación y democracia, en una perspectiva que “...desplazó la preocupación de la formación ciudadana asociada a la participación y la reemplazó por la de formar para la competitividad...” (Tiramonti, 2004, pp. 232). La educación brinda la posibilidad de insertarse en el mercado y el “acceso a bienes del mercado es el que define la condición democrática del sistema.” (Ibíd.). Los principios de eficacia, eficiencia y competitividad modifican el patrón socializador del Sistema Educativo.

11 Tiramonti, 2004, pp. 236. Entre las características socio-económicas a nivel mundial encontramos la expansión del modo de producción capitalista en todo el planeta, el desarrollo tecnológico, los impactos de los sistemas de información, comunicación y transportes, las transformaciones en el modo de producción, el debilitamiento del estado nacional, el fortalecimiento de unidades territoriales (municipios, provincias, regiones, etc.) sub-estatales, la fragmentación social, los procesos de desinstitucionalización, etc.

12 Esto significó que el Estado desarrollaba una acción política decisiva en función de la integración social a través del armado de redes institucionales que controlaban y administraban la vida social.



Estos cambios que son fenómenos mundiales tienen en nuestro país una “marca local”<sup>13</sup> y es el que deviene de las políticas del 90 que han producido un deterioro económico y social llevando a la pobreza a miles de argentinos. Este no es un dato menor, particularizado sino que ha impactado en el tejido social radicalizando las desigualdades.

Resulta entonces trascendental a la hora de proponer cambios, pensar en los marcos de análisis que estructuran una política educativa. Es necesario pensar estas contradicciones que muestra la historia reciente, sus efectos aún presentes.

Siguiendo el análisis de Abratte<sup>14</sup>, con los procesos de descentralización propuestos por la política neoliberal de los 90, en nuestro país, el Estado Nacional pierde capacidad regulatoria sobre el Sistema Educativo, pero se produce “una relocalización de la centralidad estatal en el Estado Provincial”<sup>15</sup>

La hipótesis de este trabajo es que con los procesos de descentralización propuestos por la política neoliberal de los 90, emergen nuevas formas de recentralización del poder en el estado provincial <sup>16</sup>. En este sentido la política educativa de nuestra provincia, no facilita, o no permite, la democratización del sistema como aplicación de un mecanismo de control del poder.

Toda pretensión de democratizar las relaciones sociales en la escuela y reestablecer justicia en ella debe también focalizar la mirada en lo que sucede en el interior de ella. Según Ball<sup>17</sup>, los aspectos organizativos centrales a considerar cuando queremos analizar las posibilidades y límites para el cambio, son el control y las determinaciones políticas. Las escuelas son instituciones complejas e inestables caracterizadas por relaciones de poder, por diversidad de metas, de ideologías, signadas por luchas, conflictos, negociaciones y disputas por el control. Si bien es importante tomar en cuenta las influencias y determinaciones estructurales externas, el análisis de los condicionantes micropolíticos es imprescindible. El cambio o la posibilidad del mismo, es un proceso eminentemente político y para promoverlo hay que considerar los conflictos y diferencias subterráneas que son ocultos o silenciados. Desde un análisis micropolítico de la organización debemos considerar que las actividades que realizan los actores escolares son básicamente políticas. Son actividades en búsqueda de adquirir, desarrollar y usar el poder y los recursos existentes. Los conflictos se dan por existencia de distintos, contradictorios y antagónicos intereses y convierten a la escuela en un campo de lucha, pobremente coordinado y con ideologías diversas. Pero el mismo debe ser visto como posibilidad de crecimiento y cambio institucional. Es sólo a partir de un análisis profundo que incluya variables macro y micro políticas, y que involucre a las instituciones y todos los actores educativos, que se podrán establecer estrategias.

*“No se trata de ajustarnos a la «realidad» sino de pensar formas de intervención que produzcan cambios en las coordenadas de la situación en que estamos. Estas formas de intervención no son otra cosa que actuar políticamente” (Dussel, 2003, pp.23).*

---

13 Carli, S., 2003, pp. 14.

14 Abratte, 2005.

15 Carranza y otros, 2007.

16 Ibidem

17 Ball, 1994. Para comprender lo que sucede en las instituciones educativas, el autor realiza una profunda crítica a los estudios sistémicos, de análisis estructural o de estrategias individuales. Estos enfoques parten de la concepción de una sociedad ordenada, y suponen la existencia de acuerdos y convicciones compartidas. Subyace en ellos una preocupación por la eficacia de las organizaciones y una ideología que legitima cierto tipo de organización. Analizan “lo que se ve” de la organización, pero no nos ayudan a develar la existencia de conflictos, divergencias y luchas por el control que se desenvuelven en la misma. Así, propone una sociología alternativa centrada en los aspectos organizativos de una institución que es compleja, inestable, cambiante. La lucha por el control, la diversidad de metas, los conflictos, la existencia de diferentes y contradictorias ideologías e intereses, es el lado oscuro, que no se deja ver en los análisis y que no se toma en cuenta a la hora de proponer estrategias para el cambio. Pero son estos factores, los que determinan realmente las posibilidades o limitaciones de efectuar cambios y transformaciones.

Desde el punto de vista del currículum consideramos al problema de la democratización de los ISFD como un problema pedagógico. La organización escolar y su gobierno constituyen un dispositivo<sup>18</sup> de formación de los sujetos.

El trabajo diario en la institución formadora debe brindar a los futuros docentes la posibilidad de desarrollar la capacidad de decisión en torno a problemas específicos y condiciones materiales de trabajo que sustenten la ampliación de sus responsabilidades<sup>19</sup>. Por otro lado porque ellos deberán ser formadores para la ciudadanía, y tendrán que brindar experiencias que permitan a sus futuros alumnos desarrollarse para la participación y la vida democrática. El desafío es construir sujetos políticos desde la enseñanza y desde la trama normativa de las instituciones educativas. Por lo tanto se hace indispensable reconstruir las reglas de juego institucional.

Para lograr enseñar contenidos y prácticas democráticas, la escuela debe brindar la posibilidad de vivir experiencias participativas y pluralistas. Se hace necesaria y urgente una revisión profunda de las prácticas en las cuales formamos y nos formamos. El aprendizaje de la democracia requiere de la posibilidad de vivir la democracia. La pretensión es crear escenarios de vida que nos eduquen en la práctica.<sup>20</sup>

El gobierno democrático se caracteriza porque todos los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir y ser elegidos para gobernar por un período determinado. Este es el concepto de democracia representativa: la legitimidad del orden democrático moderno se funda en el principio de autonomía, por el cual sólo se consideran justas las “leyes o mandatos que una persona adulta, completamente desarrollada y en pleno ejercicio de sus funciones, acepta darse a sí misma”<sup>21</sup>. La democracia reside en el derecho a participar en la formación y en las decisiones de gobierno, y por lo tanto la obligación de reconocer el mismo derecho a los otros miembros de la comunidad (Igualdad) “independientemente de la convergencia o divergencia entre sus ideas e intereses y los nuestros”<sup>22</sup>. El énfasis en la función representativa está dado por el derecho y la capacidad de representar y hacerse representar de los ciudadanos participando en la formación y en las decisiones de gobierno. La efectiva representación democrática requiere de la capacidad para formular demandas propias de un modo aceptable y compatible con las demandas de los demás .

23

**Siguiendo el planteo que realiza Sirvent existen dos tipos de participación: la real y la simbólica. La**

18 Dispositivo es un término que M. Foucault utiliza como “una red de análisis construida por el historiador a partir de las prácticas por las cuales se organizan a los sujetos” (Donda, 2003, Pág. 55). Articula elementos heterogéneos: discursos, instituciones, formas arquitectónicas, reglas, leyes, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas. Por lo tanto un dispositivo engloba elementos discursivos y no discursivos, tanto lo dicho como lo no dicho; y analiza las prácticas de objetivación y subjetivación de nuestra cultura. La red que puede establecerse entre estos elementos, la naturaleza del vínculo entre estos elementos heterogéneos, se presenta como un juego de cambios, de modificaciones de funciones. Es una especie de formación que en un momento dado tuvo como función la de responder a una urgencia, por lo que tiene una posición estratégica dominante. En la modernidad los dispositivos parecen responder a una estrategia general de gobierno de poblaciones: instituciones, Hospitales, cárcel, escuela, milicia. Desde la perspectiva foucaultiana se pondera el carácter productivo y no solo represivo de los mismos. Los dispositivos controlan a los sujetos, pero también y sobre todo, los producen. Es decir, producen individuos determinando las características que los segregan de los otros individuos, y además los someten a determinadas prácticas que tienen los efectos específicos sobre la constitución de formas de subjetividad. (Terigi, 2000)

19 Diker, Terigi, 1997.

20 Siguiendo a Dewey, la educación constituye una constante reorganización o reconstrucción de la experiencia, considerada como el continuo de actividades globalizadoras a las que el sujeto otorga sentido en la diversidad de relaciones e intercambios con su entorno (Dewey, 19). Por eso una democracia debe ser un modo de vivir, una experiencia comunicada y vinculada a las formas de relación en la institución escolar.

21 Tenti Fanfani, 2000, pp. 133

22 Ibídem

23 Distinto a una democracia representativa es una democracia delegativa. Al respecto, señala O'Donnell, que esta última es la concepción y práctica del poder ejecutivo que supone que éste tiene el derecho, delegado por el electorado de hacer lo que le parezca adecuado, manifestando hostilidad hacia la creación y el fortalecimiento del control ciudadano. “La democracia delegativa tiende típicamente a despolitizar la población- excepto durante breves momentos en los cuales demanda su apoyo plebiscitario- y actualmente coexiste con períodos de severa crisis económica” (O'Donnell, citado en Mariño, 1999, pp. 61)

primera es la que ocurre cuando los miembros de una institución o grupo a través de sus acciones ejercen poder en todos los procesos de la vida institucional. Esto significa, ejercer el poder real en la toma de decisiones y no solo en la implementación y la evaluación. La participación simbólica (falsa o ilusoria), en cambio, “Es el “cómo sí” de la participación”<sup>24</sup> .

En suma, debemos considerar que la enseñanza es un problema político, y no como tradicionalmente la define la tecnocracia didáctica, como un problema didáctico, omitiendo las condiciones sociopolíticas y del contexto. Como educadores debemos asumir la responsabilidad social de enseñar y pensar que la práctica pedagógica no es inmune a condicionamientos sociales y que en ella se pone en juego siempre un proyecto político<sup>25</sup> . Será necesario considerar y establecer las condiciones organizativas, institucionales, presupuestarias y normativas que garanticen el establecimiento de formas de gobierno y de vida democrática institucional.

Para el análisis de estos condicionamientos seguí las claves de interpretación de las condiciones que regulan la estructura del puesto de trabajo del profesorado propuestas por Jaime Martínez Bonafé, entre ellas: las políticas, los discursos, los escenarios, las culturas.

## **2. Análisis de la Situación:**

Se realizaron entrevistas abiertas a profesores, no docentes, directivos, estudiantes, supervisor, jefes y exalumnos. También observaciones y análisis de documentos. Las notas características son:

- La heterogeneidad en las características internas de los Institutos, sus necesidades, las particularidades de los actores que interactúan en ellos, en el contexto fundacional, su historia y conformación.
- La falta de ordenamiento normativo consistente, y la débil correspondencia entre textos legislativos de diferente nivel jerárquico y contexto histórico, favorecen que los rangos de mayor jerarquía institucional y algunos grupos institucionales ligados a ellos impongan los criterios y las disposiciones para la estructuración de pautas cotidianas de actividad y se constituyan estilos verticalistas de conducción. Legislación provincial está constituida por un conglomerado de leyes, disposiciones, reglamentos y documentos institucionales. Después de promulgación de la Ley Provincial de Educación, en coherencia con la Ley de Educación Superior<sup>26</sup> , el Reglamento General de Institutos<sup>27</sup> instauró el funcionamiento del Consejo Directivo, que junto al Director/Rector y Equipo de Gestión<sup>28</sup> constituyen los órganos de gobierno. En este reglamento se vislumbra una intencionalidad Jurisdiccional de constituir gobiernos democráticos, aunque no del todo clara, ya que presenta innumerables inconsistencias: no nombra a los no-docentes como integrantes del Consejo; no especifica la forma de nombramiento de los Directores y vice-directores; la elección democrática de los Jefes de Departamento en condiciones de desigualdad con la elección del director por las autoridades ministeriales; etc. Con la Transferencia Educativa surgieron grandes conflictos y confusiones con respecto a la designación de los directivos<sup>29</sup> . La mayoría

---

24 Sirvent, 1999, pp. 129

25 Una política educativa que pretenda mejorar la enseñanza tiene que tomar previsiones organizativas, normativas, presupuestarias e institucionales. Resultará fundamental realizar un análisis correlativo de las opciones que puedan realizar los docentes en el marco de las condiciones institucionales, hacer previsiones sobre aquellas opciones y no renunciar a modificar las condiciones cuando no hacen posible el logro de los propósitos. (Terigi, 2004, pp. 194)

26 N° 24.521.

27 Reglamento General de Institutos de Educación Superior Anexo I R.S.E. N°:1904 del año 2002.

28 Conformado por el Director, Vice director y Jefes de Departamento

29 Como se observa en el caso de uno de los profesorados que pertenecía a una Dirección Nacional y contemplaba la elección democrática los directivos: “Cuando hicimos el PEI surgen muchos inconvenientes. Había condiciones de la estructura que acá (se refiere a la Provincia) no las entendieron. (...) Como había tanto lío, nosotros seguimos la legislación de la nación y en el PEI volvemos a poner la modalidad de elección de autoridades. Para esa época en la provincia se realizan las titularizaciones de los docentes y de los cargos directivos. Nosotros no la aceptamos porque nuestra modalidad era la elección. Entonces se llaman a elecciones, y asumen. Pero (...) una

de los docentes, todos los no docentes, los egresados y los estudiantes están excluidos como sector de creación política de la institución y por lo tanto tienen una forma de actuación dependiente respecto al marco legal. Este condicionamiento normativo excede ampliamente las posibilidades de intervención de este proyecto, pero no excluye la necesidad de pensarlo y promover reflexión sobre el mismo.

- En relación a los discursos se observa un predominio del discurso técnico-administrativo que, articulado por el lenguaje de las ciencias sociales, se conecta con la necesidad de control, de división, de jerarquía y de gobierno. Este tipo de discurso opera también como una forma de enmascaramiento de las relaciones políticas en el seno de la institución. Desde lugares de poder se omite hablar de problemas de relaciones de poder, conflictos y diversidad de intereses entre directivos, docentes y estudiantes, enmascarando relaciones de privilegio para subconjuntos minoritarios y desviando la crítica a la ausencia de control del conjunto de los actores sobre las circunstancias sociales y políticas de la vida institucional<sup>30</sup>.
- En la vida cotidiana de las Instituciones se escuchan discursos deslegitimados de los alumnos como una constante<sup>31</sup>. Como cultura institucional común a los profesados se observa como naturalizado el lugar que ocupa el estudiante<sup>32</sup>.
- Las demandas de los estudiantes no son tomadas en cuenta, se los atiende cuando realizan reclamos explícitos y logran ejercer presión. Se observa que se les oculta la información manifiestamente según intereses no explicitados. El tratamiento del conflicto no se trabaja desde la discrepancia y no se apela al juicio humano racional e informado para resolverlo sino a la deslegitimación del reclamo: “es un problema de algunos”. No hay discurso deliberativo y se desprecian con explicaciones tecnológicas las necesidades e intereses de los estudiantes. Se produce así un enmascaramiento político legitimado por el discurso y por ocultamiento de información. El gobierno institucional se ejecuta mediante un estilo vertical de conducción. Ante la falta de mecanismos que regulen las prácticas se generan márgenes de incertidumbre que facilitan la imposición por parte de grupos privilegiados de pautas y criterios de acción.
- En las instituciones analizadas prevalece una organización del tiempo y del espacio en la dimensión técnico administrativa con un carácter hegemónico (tiempo monocrónico, objetivo, racional). Se lo interioriza como única forma posible y razonable de organizar las cosas y resulta muy difícil cuestionarlo. Cuando se coloniza y regula el tiempo del otro, se trata de controlar administrativamente por medio de horarios y tareas prefijadas, se ignoran las relaciones interpersonales, las circunstancias particulares, los contextos. Se obstaculiza la posibilidad de encuentro, comunicación, intercambio y participación.<sup>33</sup>

---

persona de la institución impugna las elecciones, porque ella tenía puntaje, y la provincia aceptó y la pone de vicedirectora. (...). Se avalaron los cargos por puntaje y no por elecciones. (...) Ahora acá era todo bajado, todos teníamos que hacer lo mismo, había una intervención más directa. La democracia ya no funciona tanto. Creíamos que si lo poníamos en el PEI nos permitiría mejorar. Pero no fue aceptado por la Provincia, no había otras instituciones con esa modalidad. Mientras no se dieron cuenta sucedió.”

30 Martínez Bonafé, 1999, pp. 89.

31 Como lo explicita una de las estudiantes entrevistadas: “Yo creo que no nos ven con las capacidades y condiciones suficientes para participar. Si la relación es docente-alumno como es ahora, no somos iguales y los docentes van siempre a marcar la diferencia. (...) “...en una materia, un contenido que no se dictó ni en primero ni en segundo año sobre las enfermedades, nos dicen: “¡cómo no saben eso! ¡¡Si van a ser docentes...!!”.

32 Al respecto expresó una integrante del equipo técnico de la dirección del Nivel superior en la Provincia que: “Se detecta el lugar descentralizado que tiene el alumno. (...) un lugar depositario. (...) Hay un supuesto de que de eso no se habla con el alumno.”. El supervisor también realiza una observación con respecto al lugar del alumno: “Nosotros al alumno lo tenemos encasillado”. Una de las estudiantes entrevistada comienza su relato diciendo: “Ya cuando usted habla con la palabra docente y alumno, está diciendo muchas cosas. Es como que nosotros recién estamos empezando. Yo creo que no nos ven con las capacidades y condiciones suficientes para participar. Si la relación es docente-alumno como es ahora, no somos iguales y los docentes van siempre a marcar la diferencia. Esto no está bien, si estamos aprendiendo a ser docentes, esto no está bien. Hay prejuicios.”. Con respecto a esto la Jefa de Capacitación entrevistada afirma que: “...en la tradición de los profesados hay una no participación instalada de los alumnos, y que toda la organización se mueve o existe por el cuerpo docente. Ellos no insisten o se movilizan para hacer efectiva la participación.

33 Entrevistados en las instituciones analizadas señalan al tiempo de los estudiantes y de los docentes como uno

- Existen muchas diferencias en el modo en que diferentes agentes externos e internos interpretan la función social del ser docente y por lo tanto de la función de la Formación Docente en el conjunto del Sistema Educativo. No hay una definición compartida de la función que se cumple. Se hace necesaria la construcción compartida y consensuada acerca de la función de la formación de los docentes para la ciudadanía.
- La cultura institucional propia de cada institución puede marcar grandes diferencias entre ellas a la hora de proponer acciones democratizadoras y participativas. Así nos encontramos con una fuerte tradición autoritaria en las formas institucionales de formación de docentes de educación física, que en sus orígenes estuvo ligada a la formación militar<sup>34</sup>. La tradición normalista para los institutos que forman profesores para la escuela primaria, tiene una fuerte impronta disciplinante del cuerpo docente y la búsqueda de la uniformidad<sup>35</sup>. A diferencia en los institutos de formación artística y los profesorados de formación de profesores para la educación secundaria, donde se observa una mayor libertad en las posibilidades de expresión y autonomía de los estudiantes, y es donde se presentaron algunas acotadas experiencias de participación, de conformación de centros de participación estudiantil y proyectos de acción estudiantil.
- En su mayoría los alumnos no tienen experiencias participativas anteriores que les permitan desarrollar actitudes y estrategias de participación<sup>36</sup>.
- No docentes, estudiantes y algunos docentes de las instituciones observadas plantean la existencia de problemas de comunicación para el desenvolvimiento de sus tareas. Comunicación y manejo de la información son dos cuestiones esenciales para que existan tomas de decisiones consensuadas y democráticas<sup>37</sup>. Pero no se puede dejar de considerar a los problemas de comunicación sin los condicionantes micropolíticos que los producen. Los actos en búsqueda de adquirir, desarrollar y usar el poder y los recursos existentes, la lucha por el control, la diversidad de metas, los conflictos, la existencia de diferentes y contradictorias ideologías e intereses, el lado oscuro de la vida institucional es el que va a determinar el cambio o la posibilidad el mismo. Las propuestas para la democratización de las informaciones constituirán estrategias políticas que deben considerar los conflictos y diferencias subterráneas que son ocultos o silenciados.
- La conducción vertical de los ISFD constituye una modalidad práctica profundamente

---

de los principales obstáculos para que se dé la participación democrática. El supervisor expresa que una de las razones principales es que "El alumno está más limitado en su función de estudiante. Cumplen otras funciones: ser madre, ama de casa y además trabajan.". También lo expresa una de las jefas entrevistadas, pero haciendo referencia al exceso de carga horaria: "...muchas veces hay condicionamientos de tiempo. La organización de Centros de Estudiantes exige una dedicación de tiempo que en general los alumnos pareciera que no la tienen, por un exceso de carga horaria. Haciendo una comparación con la Universidad, allá tienen Centro, participan en el Consejo Superior, pero el alumno tiene más tiempo. No sé si es que el alumno que recibimos acá trabaja y a contraturno viene al profesorado. Los chicos de la universidad tienen más libertad porque no trabajan.". En la entrevista a las estudiantes se escuchan reclamos referentes a las exigencias de horarios de prácticas y cursados de espacios curriculares y al estudio: "Las materias prácticas exigen mucho, no les queda tiempo. Les falta tiempo." "También otro factor importante es el tiempo, los horarios, el tiempo de estudio. La cantidad de horas y estudio. Los chicos más responsables que podrían manejar una junta se dedican al estudio porque lo ven más importante. No hay tiempo para juntarse.". En relación al tiempo de los profesores el supervisor señala que: "Los docentes que tenemos no han generado un sentido de pertenencia a la Institución. Son docentes taxis, que trabajan en diferentes instituciones y niveles. Un docente no puede tener participación en cuatro o cinco Instituciones de diferentes Niveles". Una vicerectora señala que: "No hay horas institucionales (...) Los profesores tienen muy poca carga y las reuniones se las hacen con horas de clase."-

34 Esto influye en costumbres muy institucionalizadas como el uso obligatorio de uniforme de gala y de fajina, del pelo corto en los varones y prohibición de la barba y el bigote, pollera para las chicas y prohibición de uso de zapatillas.

35 La obligación del uso de guardapolvo en los alumnos del profesorado de la Escuela Normal puede considerarse una manifestación de esta tradición.

36 Al decir de entrevistados: "Nunca vi que funcione un gobierno donde intervengan distintos niveles jerárquicos. Nunca fui a la Universidad para ver. Capaz que cuando vaya (piensa seguir los estudios cuando se reciba como docente) el año que viene y tenga otro punto de vista.", "...nosotros no sabemos cómo hacerlo porque en la secundaria no teníamos."

37 «Es preciso asegurar mecanismos de comunicación que permitan mantener la democracia interna, es decir el poder de decisión compartido por todos». (Prieto-Castillo, 1992, pp. 25)

arraigada. La participación de estudiantes y egresados tiene algunas pequeñas experiencias en solo algunas de nuestras instituciones. El contexto sociopolítico neoliberal no favorece los procesos de participación o los reduce a un estilo consumista. Los grupos de estudiantes son grupos con muy poco poder de decisión en las relaciones micropolíticas de las instituciones. Los egresados no se acercan a los institutos y tampoco son convocados por los mismos. Los docentes trabajan desarticuladamente, en forma aislada o en grupos balcanizados. Los no docentes cumplen una función burocrática aparentemente no formadora.

- En las instituciones de nivel superior analizadas, prevalecen estilos verticales de toma de decisiones. Son los directivos, quienes determinan los aspectos administrativos y académicos. Algunas veces y para determinadas decisiones se consulta a algunos grupos de docentes. Solamente los docentes eligen por votación a los jefes de Departamento, en una forma delegativa de democracia y erróneamente considerada como representación del estamento. Los no docentes, estudiantes y egresados no participan en ninguna instancia de gobierno y de consulta. No se observaron formas o mecanismos de participación y de consideración de las demandas de los diferentes actores. Las tendencias autoritarias y de concentración de poder en manos de unos pocos se manifiestan en los reclamos de los diferentes actores entrevistados que no ocupan posiciones jerárquicas. Podríamos afirmar que prevalecen formas simbólicas de participación (falsa o ilusoria)<sup>38</sup>, por medio de acciones de algunos grupos que no ejercen o ejercen en grado mínimo una influencia a nivel de la política y del funcionamiento institucional. No se observan formas, ni mecanismos, ni espacios de participación real en la toma de decisiones, ni en la política general de la institución, ni en la determinación de metas, estrategias y alternativas específicas de acción. Tampoco en los mecanismos de evaluación del funcionamiento institucional. Participan en la toma de decisiones del gobierno institucional los directores designados por junta de clasificación en algunos casos y en otros por el ejecutivo provincial. En algunas áreas o ámbitos es permitida la participación a los Jefes de Departamento y Coordinadores<sup>39</sup>. Solo en una de las Instituciones analizadas participa un representante de los no docentes, pero lo realizan con muchos conflictos y ausencias. Los docentes, no docentes, estudiantes y egresados no tienen ni eligen representantes. Podemos afirmar que se reproduce el esquema habitual donde un grupo pequeño decide y todos los demás ejecutan. La participación es nominal-receptiva o cuasi-consumista sin intervención en los procesos de decisión. No se observaron mecanismos para asegurar la participación, con excepción de las reuniones de docentes, que resultan tediosas e infructuosas y que no garantizan la participación real de los docentes.

### **Propuesta de Intervención**

*“Con los horizontes hay que hacer algo más que mirarlos desde lejos: hay que caminar hacia ellos y conquistarlos” Julio Cortázar*

Fortalecer la democracia al interior de los ISFD implica la construcción de dispositivos específicos que convoquen a todos los grupos involucrados, necesariamente a los graduados e imperiosamente a los estudiantes, ofreciéndoles un marco de confianza y expresión para proponer opciones y acrecentar protagonismo en las decisiones institucionales, conocer y reconocer intereses, necesidades y posicionamientos ante el tema planteado, así como ver la importancia que tiene la inclusión de este tema no sólo para la formación docente, sino también para las prácticas de los futuros profesores. El trabajo constituye el desarrollo de una Planificación Estratégica para poner en marcha dispositivos que auspicien la democratización de los gobiernos y las relaciones en nuestras Instituciones y esta prevista para ser desarrollada desde la sede de Supervisión del Dpto. Capital, o desde la Dirección

38 Elegidos por voto de los docentes sin instancias consultivas formales o designados por el directivo por no presentación espontánea de ningún candidato.

39 Elegidos por voto de los docentes sin instancias consultivas formales o designados por el directivo por no presentación espontánea de ningún candidato.

de Nivel Superior del Ministerio de Educación de la Provincia, lo que presupone un nivel de poder sobre los tiempos y organización institucionales bastante considerable. Apunta a fortalecer la participación y el protagonismo de los diferentes actores y grupos institucionales para la redefinición y la elaboración de propuestas de Gobierno Institucional.

La propuesta comienza describiendo la situación ideal a alcanzar: la visión<sup>40</sup>, donde se definen como principales ideales y valores que guían las acciones de la propuesta:

- La participación y la representatividad de los distintos actores, garantizada por medio de la formalización de espacios específicos colegiados. Todos los estamentos representados o vías de representación en el gobierno institucional.
- La vida institucional cotidiana ofrece en sí misma una experiencia educativa<sup>41</sup> que prepara para ejercer una ciudadanía crítica, activa, responsable, que valora el pluralismo, la diferencia y la diversidad cultural, respeta los derechos humanos y las libertades de las personas, y brinda herramientas para participar de la vida colectiva.
- La conducción de los institutos buscará consenso y acuerdos en las múltiples decisiones y deliberaciones de la cotidianidad institucional.
- El ejercicio la representación estamental en los organismos colegiados de dirección se realizan exigiendo el respeto inalienable de la diferencia y las posiciones minoritarias, así como de las libertades individuales y constitucionales.
- La institución se abre a las necesidades de la comunidad, por medio de la inclusión de otros actores sociales en relación o no con la enseñanza.
- Se enfrentan los conflictos por medio del diálogo, la confrontación, las negociaciones y los acuerdos.
- Se elaboran criterios de trabajo común. Se resuelven los problemas con estrategias comunes y se logra un aprendizaje institucional basado en el trabajo en equipo.
- Existen condiciones para que se analice el sentido de la acción educativa, las propuestas ejecutivas y curriculares mediante procesos de reflexión y de apertura a nuevas perspectivas. Se realiza una reflexión crítica permanente sobre los propósitos y valores de la educación.

Ante el desafío que nos impone la complejidad de la problemática a abordar y la necesidad de una visión estratégica y progresiva para desarrollar se propone un Plan en dos etapas:

Un Plan a Mediano Plazo y otro a Corto Plazo orientando el proceso de mejora y cambio en tres ejes:

1. Articulación y coordinación inter e intra-institucional y de instancias de poder macropolítico a la micropolítica:

La totalidad de los actores institucionales deben incluirse en la deliberación y asumir una actuación activa en el reordenamiento legal. Este eje estratégico constituye una búsqueda para promover la reflexión sobre las normas que rigen en el nivel y realizar propuestas alternativas. Para articular el poder macropolítico con el micropolítico la normativa no tiene que intervenir en las Instituciones, sino que tiene que brindar instrumentos pedagógicos que den cuenta de los problemas. Esta experiencia misma de participar en una construcción colectiva será de por sí formadora de conciencia y ciudadanía democrática. Se contemplan como estrategias: 1) Realizar análisis legal y establecer propuestas para la legislación educativa del nivel, 2) Establecer mecanismos de articulación de intereses y necesidades grupales e intergrupales institucionales, 3) Conformación de Consejos de

---

40 Esta constituye la descripción del futuro deseado, difícil de alcanzar pero no imposible. La visión provee de criterios para elegir alternativas y es la que da significado al trabajo.

41 Siguiendo los conceptos de John Dewey en "Experiencia y Educación" quien afirma que "la educación es un desarrollo dentro, por y para la experiencia". La experiencia penetra en la persona porque influye en la formación de actitudes de deseo y de propósito. Se deben crear ambientes controlando las condiciones objetivas que conduzcan a experiencias que faciliten el crecimiento y situaciones de interacción democrática."

## 2. Capacitación y socialización de experiencias y conocimientos.

Con el objetivo de concretizar espacios de formación democrática para estudiantes, docentes, no docentes y egresados<sup>42</sup>, e incrementar y generar conocimientos, capacidades y competencias relacionadas con la participación y vida democracia. El desarrollo de capacidades específicas estará relacionado con las necesidades de efectivizar formas de liderazgo moral, elección sin candidatos, desarrollo de competencias comunicativas, la deliberación y la consulta entre otros. Las estrategias propuestas son: pasantías, tutorías, seminarios de intercambio y debate de experiencias, grupos de estudio y reflexión, aprendizaje-reflexión sobre la tarea, investigación acción, grupos de elaboración de proyectos, conferencias, entrevistas públicas, mesas redondas, estudios dirigidos al ambiente exterior.

## 3. Comunicación y socialización de la información:

Para que se facilite la participación real se debe garantizar el acceso a la información suficiente por parte de todos los miembros creando mecanismos de circulación de la información y fomentando el uso de discursos deliberativos. Las propuestas para la democratización de las informaciones constituirán estrategias políticas que deben considerar los conflictos y diferencias. Se apunta por lo tanto al establecimiento de medios y recursos de comunicación intra e interinstitucional para la comunicación e información de todo tipo pero fundamentalmente la que atañe a la vida organizativa de los institutos. Se proponen como estrategias: 1) Fomentar espacios de deliberación<sup>43</sup>; 2) Creación de circuitos de Comunicación e Información.

El Plan sintetizado aquí no constituyen un marco rígido, sino flexible y que pretende al ser ejecutado enriquecerse con la participación de los actores implicados. En el momento histórico actual, en el que frente a la crisis de las certezas acuñadas en la modernidad y la consolidación de nuevos proyectos de dominación cultural y económica, se hace importante revalorizar la necesidad de intervención en la búsqueda de proyectos alternativos, que nuestros Institutos formen para la ciudadanía fue el desafío que asumí.

Es considerando las oportunidades que nos presenta el contexto de desinstitucionalización, que se pueden comenzar a pensar caminos de búsqueda reflexiva conjunta y de participación.

Muchos son los condicionamientos micro y macro políticos que llevaron al fracaso de propuestas similares desarrolladas a lo largo de nuestra historia educativa. El contexto muchas veces nos nubla el panorama de posibilidades y esperanzas de que se den las condiciones necesarias para efectuar los cambios que nos proponemos. Inmersos en el proceso de desinstitucionalización el modelo de institución se encuentra agotado por las contradicciones intrínsecas de la misma modernidad, pero es sólo a partir de estos efectos de mutación que se pueden comenzar a pensar y a construirse figuras institucionales más democráticas, más diversificadas y más humanas.

<sup>42</sup> Están basadas en la propuesta realizada por María Cristina Davini (2008).

<sup>43</sup> Por discurso deliberativo se alude a un modo de pensamiento que reconozca la complejidad y la diversidad de la realidad, el tratamiento de la discrepancia y la apelación al juicio racional e informado. Se pretende que las decisiones se tomen recurriendo a criterios extra-empíricos sometidos a juicio público. El discurso deliberativo también busca en la cultura del sentido común o de la vida cotidiana, necesidades e intereses que normalmente se desprecian desde explicaciones tecnológicas. Es un discurso que critica el cientificismo y reconoce a la intuición y la explicitación de las valoraciones políticas, sociales y culturales. (Martínez Bonafé, 1999). Se trata de tomar decisiones racionales sobre los problemas o conflictos que afectan la autonomía del individuo o la relación entre las personas, o entre comunidades de personas. Esto supone un proceso de consulta recíproca, que busca establecer acuerdos o lograr consenso entre las partes. Requiere reflexión y participación por parte de los participantes. Primero se debe partir de la descripción de la situación, y así determinar los fines u objetivos a alcanzar. En segundo lugar se deben considerar el conflicto de los intereses y las necesidades de las personas, grupo o comunidad. El diálogo debe ser: Desprejuiciado, No coactivo, Ser Persuasivo o no retórico. Las acciones más usuales para el acceso al logro de acuerdos son: La deliberación y La negociación.



En el convencimiento de que el camino de la búsqueda reflexiva debe ser conjunta y de participación de todos los actores comprometidos, se pueden avizorar estrategias de acción hacia un cambio más real en nuestras Instituciones Formadoras.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- o ABRATTE, J. (2006) "De la segmentación a la fragmentación. Condensaciones y desplazamientos en el discurso de la política educativa de Córdoba". Ponencia presentada al "1º Encuentro internacional. Giros Teóricos" Noviembre 2006 CEA-UNC. (en prensa).
- o ALMANDOZ, M.R. (2000) "Sistema Educativo Argentino. Escenarios y políticas". Cap. 2. Ed. Santillana. Buenos Aires.
- o ALVAREZ URÍA, F y VARELA, J. (1991) "Arqueología de la Escuela" Cap. La maquinaria Escolar. Edit. La Piqueta. Madrid.
- o AMBROGGIO, G. (2005): "Notas sobre la evaluación en ámbitos educativos", documento interno, Escuela de Ciencias de la Educación, FFyH, UNC.
- o BALL, S. (1994) "La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar", Capítulos 1 y 2. Temas de educación. Paidós/M.E.C. Barcelona.
- o CARLI, S. (2003) "Educación pública. Historia y promesas". En: Myriam Feldfeber (comp.) Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. Ediciones Nov Educ. Buenos Aires.
- o CARRANZA, A. y otros (2004) Reseña del Coloquio Nacional "A diez años de la Ley Federal de Educación: ¿Mejor educación para todos?" Córdoba, 26, 27 y 28 de junio de 2003. Revista Espacios en Blanco No 14. Universidad Nacional de Centro de la Pcia. de Buenos Aires.
- o CARRANZA, A. y otros (2007) "Descentralización y relocalización de la centralidad en las políticas educativas: algunos casos provinciales". En La Serna, Carlos -Compilador- "Las Transformaciones de la Modernidad Excluyente y las Políticas Sociales". Ediciones IIFAP/ UNC. Cba.
- o CENIM, O. (1998) "Una experiencia alternativa de formación docente: el MEB". En Birgin, A., Dussel, I., Duschatzky, S., Tiramonti, G. (comp.) «La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias». Pág.105-113. ED. Troquel. Bs. As.
- o CORAGGIO José Luis, (1997) La Educación según el Banco Mundial, Miño y Dávila editores, Bs.As.
- o DALMAS, M. PAULIN, H. ORTUZARS, GONZALES M.L. DONDAC (2004). "La construcción de la Identidad Docente: Viejas y Nuevas Identidades en torno a la Formación Docente" en "Formación Docente y Reforma", EDELSETEIN G, Y AGUIAR L. (comp.) Editorial Brujas. Córdoba.
- o DEWEY, J. (1953) Democracia y Educación. Una introducción a la filosofía de la educación, Buenos Aires: Losada.
- o DIKER, G., TERIGI, F., (1997) "La Formación de maestros y profesores, hoja de ruta", Paidós, Bs. As.
- o DUSSEL, I "La escuela y la crisis de las ilusiones" en Dussel, I. y Finocchio, S. (Comp.) (2003) Enseñar Hoy. Una introducción a la educación en tiempos de crisis. Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- o EZPELETA, J. (1997) "Reforma educativa y prácticas escolares". En: Frigerio, Poggi y Giannoni (comp.) Políticas, instituciones y actores en educación. Centro de Estudios Multidisciplinarios y Novedades Educativas. Bs. As.
- o FERNANDEZ ENGUITA, M., (1992) Poder y participación en el Sistema educativo. Sobre las contradicciones de la organización escolar en un contexto democrático. Paidós, Barcelona.
- o FOUCAULT, M., (1992) "Arqueología del Poder", , Madrid.
- o FREIRE, PAULO (2002) "Pedagogía del Oprimido", Siglo veintiuno editores Argentina, Bs.

As.

- o GRÜNER EDUARDO, (1994), "Crisis, entre lo social y lo político" en Análisis de la realidad argentina, Centro Tiempo Latinoamericano, Córdoba.
- o JUÁREZ, FERRARIS (1995) "La participación de los padres en la escuela común riojana", Tesis, UNLAR.
- o KRAVETZ, S y CASTRO A., (2006) Cuadernillo del Seminario: sistema, escuela y fragmentación educativa, Cba.
- o MATUS, C. (1995) Planificación, libertad y conflicto. Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela. Caracas. Cinterplan
- o MEIRIEU, P., (2006) Carta a un joven profesor, por qué enseñar hoy, Ed. Grao, Barcelona.
- o NARODOWSKI, M. (1993), "Especulación y castigo en la escuela secundaria". Espacios en blanco N° 1. Universidad Nacional de Tandil. Bs.As.
- o PINKASZ, D. (1993) "Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la Provincia de Buenos Aires". En PUIGGRÓS, A. (dir.) "La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales". Tomo IV Historia de la Educación en la Argentina. Ed. Galerna.
- o PRIETO-CASTILLO, (1992) Autodiagnóstico comunitario e institucional, Ed. Humanitas, Buenos Aires.
- o RIVAS, A. (2004) "Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas". Anexo Estadístico. Ed. Granica. Buenos Aires.
- o ROITENBURD, S. (1997) "Saúl Taborda. La Tradición entre la memoria y el cambio". Revista Estudios N° 9. CEA. UNC. Córdoba.
- o ROITENBURD, S. (2000) "Nacionalismo Católico. Educación en los dogmas para un proyecto global restrictivo. Córdoba (1862-1943)". Ferreyra Ed.
- o ROITENBURD, S. Y FOGLINO A. (2005) "Tradiciones Pedagógicas de Córdoba: Educación e imaginarios reformistas". Ed. Brujas – CIFYH. Córdoba.
- o SARMIENTO, D.F. (1915) "Educación Común". Obras completas. Selección.
- o SIRVENT, M.T. (1999) "Cultura Popular y Participación Social", Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- o SOBRAL, A. (1930) "Debate Parlamentario Proyecto Ley de Educación".
- o TABORDA, S. (1951) "Investigaciones Pedagógicas". Ateneo Filosófico Argentino, Selección.
- o TEDESCO, Juan Carlos, (2003), Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945), ed. Siglo Veintiuno, Bs. As.
- o TERIGI, F. (2004) "La Enseñanza como problema político". En FRIGERIO, G "La transmisión en las sociedades, las instituciones y los sujetos. Un concepto de la educación en acción". Serie seminarios del CEM Ed. Estante. Novedades educativas, Bs. As
- o TERIGI, F. (2006) "las otras primarias y el problema de la enseñanza". En Terigi, F. (comp.) "Diez miradas sobre la escuela primaria". Siglo Veintiuno Editores, Bs. As.
- o TERIGI, Flavia, (1991), El "caso Vergara". Producción y exclusión en la génesis del sistema educativo argentino, en PUIGGROS, A. (dir), Sociedad Civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino, Historia de la educación en la Argentina II, Ed. Galerna, Bs. As.
- o TIRAMONTI, G. (2004) "La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación". En: Tiramonti, G. (comp.) La trama de la desigualdad educativa. Ediciones Manantial. Buenos Aires.
- o TIRAMONTI, G. (2004) "Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo". En Novaro, M. y V. Palermo (Comp.) "La historia reciente: Argentina en democracia". Ed. Edhasa. Bs.As.
- o VELLEGGIA, Susana (1998) "Identidad, comunicación y política en el espacio urbano. Los nuevos mitos" en Globalización e Identidad Cultural. CICCUS. Bs.As.
- o WEILER, Hans N., (1996) Enfoques comparados en descentralización educativa, en Globalización y descentralización de los sistemas educativos, Miguel Pereyra y otros, compiladores, Ed. Pomares-Corredor, Barcelona.

# **Violência sexual infanto juvenil - violência e democracia frente a globalização e aos direitos humanos.<sup>1</sup>**

*Eduardo Freitas Murta - escotonha@gmail.com*

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul -

Três Lagoas – Mato Grosso do Sul – Brasil.

Orientador: Profa. Dra. Ana Paula Martins Amaral. UFMS / CCHS.

Co-orientador: Prof. Msc. Michel Ernesto Flumian. UFMS / CPTL.

## **RESUMO**

A preocupação com os elevados índices de crescimento da violência bem como suas diversas formas de manifestação incitam o recorrente paradoxo violência e democracia . Podemos elencar como fatores que propiciam o aumento da violência, as imensas desigualdades econômicas, sociais e culturais, a disseminação das drogas, o desemprego, o desrespeito aos direitos humanos frente ao mundo globalizado. Entretanto o fenômeno violência tem enraizado uma maior complexidade sendo influído por fatores estruturais e conjunturais.

O abuso sexual infantil é uma forma de violência que envolve poder, coação e/ou sedução. É uma violência que envolve duas desigualdades básicas: de gênero e geração. O abuso sexual infantil é frequentemente praticado com e sem o uso da força física podendo ou não deixar marcas visíveis, entretanto transformando a vítima em um arcabouço de dúvidas e medos , marginalizando, e transformando a criança e o adolescente de potenciais cidadão , a coisas , meros objetos. A crescente violência é considerada um dos problemas mais intratáveis do Brasil contemporâneo. Sendo portanto um dos maiores desafios para a democratização efetiva da sociedade. Ao contrário do que se poderia desejar, a democratização não afetou profundamente vários setores da sociedade. As instituições da ordem – a polícia e o sistema judiciário – têm sido sistematicamente incapazes de garantir à população segurança pública e padrões mínimos de justiça e respeito aos direitos. Este trabalho relata as ações do observatório de direitos humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul ,através de seus projetos, levando acesso a cidadania e aos direitos fundamentais contribuindo para formação de cidadãos responsáveis comprometidos com a construção de um mundo justo e democrático.

**Palavras-chave:** Abuso de menores; violência infanto juvenil; pedofilia.

## **INTRODUÇÃO**

A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é um fenômeno que tem sido descrito em várias partes do mundo. Definida como uma relação de mercantilização e abuso do corpo de crianças e adolescentes por exploradores sexuais sejam as grandes redes de comercialização local e global, pais/responsáveis ou os consumidores de serviços sexuais pagos. Algumas definições como a da Organização Mundial da Saúde (World Health Organization - WHO, 1999) consideram esta forma de exploração um abuso contra crianças e adolescentes. Por definição, Abuso infantil é:

*(...) todo envolvimento de uma criança em uma atividade sexual na qual não compreende completamente, já que não está preparada em termos de seu desenvolvimento. Não entendendo a situação, a criança, por conseguinte, torna-se incapaz de informar seu consentimento. (...) Pode incluir também práticas com caráter de exploração, como uso de crianças em prostituição, o uso de crianças em atividades e materiais pornográficos, assim como quaisquer outras práticas sexuais ilegais.*

A definição fornecida pela WHO é ampla, abrangendo também a ESCCA. De fato, há entre a situação de abuso sexual (intra ou extra familiar) e a situação de exploração sexual comercial, muitos

elementos em comum, sobretudo a questão do abuso de poder de um adulto sobre uma criança e/ou adolescente. No entanto, no caso específico da ESCCA, o caráter comercial é fundamental na sua ocorrência e definição, fato que implica outras peculiaridades à situação do abuso.

Várias são as formas de maus-tratos contra crianças e adolescentes: abusos físico, sexual, psicológico, negligência etc. Questões relacionadas à reação da vítima, à situação da família nos casos de denúncia e comprovação dos abusos, bem como o desenrolar dos procedimentos policiais e judiciais, se impõem. Faz-se necessário também conhecer as repercussões na vida de crianças e adolescentes: rendimento escolar, adaptação social, alterações da saúde física e mental e a possibilidade de desenvolverem distúrbios comportamentais.

Vários transtornos psiquiátricos têm sido relacionados a eventos traumáticos sofridos na infância, com níveis de gravidade que variam com o tipo de abuso, sua duração e o grau de relacionamento da vítima com o agressor. Alguns estudos apontam os traumas de infância como responsáveis por cerca de 50% das psicopatologias encontradas nos adultos. A violência, por vezes mal percebida pelas partes envolvidas, pode ser desencadeada por diversos fatores, manifestando-se de formas diferentes; daí seu grande potencial de dano. Os tipos de abuso contra crianças mais comuns e de mais fácil detecção médico-legal são a violência física e a sexual.

## **FORMAS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL**

A literatura destaca quatro formas de exploração sexual comercial, quais sejam: a pornografia, o turismo sexual, o tráfico para fins sexuais e a “prostituição”. A exploração tanto de crianças quanto de adolescentes pode acontecer de maneira formal ou informal. No mercado formal, crianças e adolescentes são explorados/agenciados diretamente por uma terceira pessoa, que não o cliente final do serviço sexual. Essa terceira pessoa, por sua vez, tem direitos sobre os lucros gerados pelo serviço oferecido pela criança e pelo adolescente. Além disso, neste tipo de mercado há uma relação contratual mais rigorosa entre crianças, adolescentes e clientes. Já no mercado informal, não existe uma terceira pessoa que agencia os serviços, com as crianças e adolescentes oferecendo esses serviços sexuais autonomamente. Contudo, muitas vezes, pode haver uma exploração indireta por parte de cafetões ou de parceiros abusivos que podem obter ganhos eventuais com os serviços sexuais oferecidos. A relação entre clientes no mercado informal é menos rígida. Muitas vezes, não há clara demanda de recompensa financeira em troca dos serviços sexuais, havendo, por exemplo, a expectativa de casamento com o cliente por parte de quem oferece o serviço.

A pobreza tem permitido que milhares de crianças e adolescentes se transformem em grupos vulneráveis da exploração sexual e de outros tipos de violência. A categoria violência sexual/abuso/maus tratos, embora se situe de forma transversal no interior da sociedade brasileira, encontra na pobreza um dos determinantes mais expressivos. Assim, a pobreza social e política das famílias brasileiras, aliada aos aspectos de desigualdade de gênero, patriarcalismo, machismo e relações adultocêntricas, além dos fatores psicossociais e jurídicos explicam as causas do fenômeno da exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes.

## **PROBLEMATIZAÇÃO BRASILEIRA**

No Brasil existem quatro dimensões que explicam a exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes: a primeira delas é o turismo sexual e pornografia nas regiões turísticas. Esta exploração tem uma característica eminentemente comercial e está organizada dentro de uma rede transversal (rede hoteleira + agências nacionais e internacionais de turismo + comércio da pornografia + rede de taxistas) e outras formas culturalmente diversificadas e informais.

A segunda é a exploração de crianças e adolescentes em regiões de garimpo e prostíbulos fechados, onde a prostituição está relacionada a um mercado regionalizado, com práticas extrativistas como,

por exemplo: escravidão, cárcere privado, venda (pelos pais) e tráfico de crianças e adolescentes para os garimpos ou regiões de fronteiras.

A terceira dimensão é o turismo náutico que acontece em regiões que são banhadas por rios navegáveis da região Norte e fronteiras do centro-oeste. Esta prática também está voltada para a comercialização do corpo infanto-juvenil e começa a desenvolver-se no sentido de atender aos turistas e a própria população, consumidora da prostituição na localidade ribeirinha.

A quarta dimensão é o abuso sexual de crianças e adolescentes na família. Esta violência é transversal no Brasil, isto é, acontece em todas as classes sociais. O Serviço de Advocacia da Criança - SAC/OAB relatou que das 20.400 denúncias de Maus Tratos contra Crianças e Adolescentes que chegam anualmente à justiça, 13% referem-se às situações de abuso sexual, o que resulta em 2.700 novos casos a cada ano.

## **PORNOGRAFIA INFANTIL ELETRÔNICA**

Hoje a Internet é uma rede de computadores articulada globalmente, acessível a centenas de milhões de indivíduos em todo o mundo. No Brasil, cerca de 10% da população utilizam a Internet. Novossoftwares de edição de imagens, em conjunto com a evolução da tecnologia fotográfica – câmeras digitais e equipamentos de vídeo – permitem que a produção de material visual ilegal seja feita de forma barata, fácil e, em grande parte, impune. A navegação na rede mundial é feita de forma anônima e privada. É possível a comunicação por Web sites, e-mail, canais de bate-papo, comunidades virtuais e programas que utilizam protocolo de transferência de arquivos de computador a computador. Todos estes recursos se prestam, com maior ou menor adequação, ao intercâmbio de pornografia infantil e à sua comercialização.

O problema da pornografia infantil eletrônica é complexo e multicausal. Convergem para a sua existência aspectos ainda culturais de desvalorização e discriminação de crianças e adolescentes, a existência de redes de crime organizado orientadas para o lucro proveniente da comercialização deste material, a carência financeira de grande parte das vítimas e a demanda existente por parte de consumidores.

Mais do que o abuso direto de crianças usadas para a sua elaboração, as quais sofrem danos físicos e emocionais, a pornografia infantil em veiculação de massa atua como estímulo erótico gerador de maior demanda pedófila no mercado sexual, alimentando o ciclo de exploração. Por esta razão deve ser exercida uma forte ênfase na recuperação dos materiais veiculados, liberando-os das cadeias de circulação na Internet.

## **REVISÃO DA LITERATURA**

Os abusos sexuais têm sido descritos desde a Antiguidade. O imperador romano Tibério, segundo obra de Suetônio sobre a vida dos Césares, tinha inclinações sexuais que incluíam crianças como objeto de prazer. Há relato de que ele se retirou para a ilha de Capri com várias delas, e que as obrigava a satisfazer sua libido através da prática de diversas formas de atos sexuais.

Ambroise Tardieu, médico-legista francês, em 1857, em *Étude médico-légale sur les attentats aux mœurs*, analisara 632 casos de abuso sexual de mulheres, em sua maior parte meninas, e 302 contra meninos e jovens do sexo masculino, descrevendo os sinais físicos conforme a gravidade do caso. No *Dictionnaire d'hygiène et de salubrité*, de 1862, Tardieu descreveu quase todas as formas de maus-tratos conforme são conhecidos hoje.

Influenciado pelo trabalho de Tardieu, Sigmund Freud publicou um texto em 1896 no qual afirmava que a etiologia da histeria estava nos abusos sexuais da infância. O trabalho foi mal

recebido nos meios acadêmicos. No ano seguinte, 1897, Freud abandonou essa teoria, explicando as memórias de abuso sexual como fantasias, conforme sua teoria do complexo de Édipo.

Segundo Ariès (1981), as crianças somente passaram a ter um papel social de relevância a partir do final do século XVII. Suas alusões ao abuso sexual frequentemente eram consideradas “fantasiosas” ou mesmo mentirosas pelas cortes judiciais, pressupondo o desejo de prejudicar os acusados a fim de conseguir alguma vantagem.

Foram precisos cem anos de sofrimento para que o trabalho do médico francês fosse confirmado por um grupo de radiologistas americanos, os doutores Empe, Silverman, Steele, Droegemueller e Silver, que, em 1962, publicaram o artigo *The Battered-Child Syndrome*, que determinou nos Estados Unidos e em outros países do mesmo hemisfério a alteração de leis e a criação de políticas públicas visando o atendimento, à proteção e à prevenção do abuso e de maus-tratos contra menores.

Em todo o mundo, muito se tem escrito e estudado sobre o tema nos últimos quarenta anos, porém, pouco se avançou na prática. Talvez a magnitude do assunto ou a dificuldade que as pessoas têm em controlar o sofrimento frente a casos de maus-tratos explique o fenômeno, uma vez que ocorrem fora da realidade conhecida e vivida por grande parte da sociedade, sendo encarados como “problema dos outros”.

O abuso sexual na infância é visto como fator de risco para a vitimização sexual na idade adulta, independentemente da atuação familiar, e para o desenvolvimento de psicopatologias futuras.

Há que se lembrar ainda a exploração da prostituição infantil, a adoção de padrões de comportamento de outras culturas, a pobreza gerando a necessidade de rápida ascensão social, o modelo patriarcal dessas sociedades e a negligência das próprias famílias e comunidades sobre o assunto. Coincidindo com o que se observa na literatura internacional, os perpetradores são, na maioria dos casos, familiares, amigos ou vizinhos, pessoas que fazem parte do universo da criança.

## **VIOLÊNCIA E ABUSO SEXUAL**

O abuso sexual pode ser definido, como qualquer interação, contato ou envolvimento da criança em atividades sexuais que ela não compreende, não consente, violando assim as regras sociais e legais da sociedade. O Abuso sexual dentre os abusos, é aquele que provoca os piores prejuízos psicológicos para a vítima. Esses prejuízos podem ser dificuldades de adaptação interpessoal, sexual e afetiva. O abuso sexual é considerado uma modalidade privilegiada de violência doméstica contra a criança, na medida em que além das práticas sexuais propriamente ditas pode implicar agressão física e abuso emocional.

Os dados epidemiológicos sobre o abuso sexual na literatura brasileira não são abrangentes, correspondendo a locais isolados e amostras parciais. Além disso, os dados levantados em delegacias, conselhos tutelares e ambulatórios não refletem a realidade das ocorrências. Estudos do Instituto Médico Legal – IML – e do Programa de Atenção a Vítimas de Abuso Sexual – Pavas – em São Paulo, avaliam que apenas 10% a 15% dos casos são revelados. A omissão deve-se ao fato de esse tipo de violência ser acompanhado de culpa e vergonha, sendo que na maioria das vezes, como ocorre dentro de casa, tal violência permanece, no dizer de Saffioti, “silenciosa”. A verdadeira incidência dos crimes sexuais é desconhecida, devendo ser um dos delitos de maior subnotificação e sub-registro. Outro indício que corrobora as afirmações acima é que o agressor, nos casos de abuso sexual intra-familiar, em 69,6% dos casos é o pai, em 29,8% é o padrasto e em 0,6% é o pai adotivo. O estudo, em que Drezett (2000) analisou 1.200 casos de violência sexual documentados no Hospital Pérola Byington de São Paulo, constata por sua vez que em 84,5%

dos casos de violência sexual contra a criança o agressor era conhecido da vítima, sendo que em 21,7% o pai era o agressor, em 16,7% o padrasto, em 1,6% o pai adotivo, em 11,6% era o tio, em 10% o avô, em 16,7% o vizinho e em 21,7% o agressor era outro conhecido da família.

A incidência de abuso sexual no círculo familiar é bastante superior aos casos de abuso extrafamiliar, sendo que este último ocorre em apenas 15% dos casos notificados. Uma vez que o principal agressor sexual encontra-se na família, a escola mostra-se como local ideal para detecção e intervenção junto a tais casos.

A violência por abuso sexual é mais difícil de ser identificada por não apresentar, na maioria dos casos, marcas físicas. Se aos profissionais envolvidos com a criança fosse possibilitado acesso à capacitação continuada, a identificação de vítimas possivelmente tornar-se-ia mais fácil.

## **PERFIL DA VÍTIMA**

Medo, perda de interesse pelos estudos e brincadeiras, dificuldades de se ajustar, isolamento social, déficit de linguagem e aprendizagem, distúrbios de conduta, baixa auto-estima, fugas de casa, uso de álcool e drogas, ideias suicidas e homicidas, tentativas repetidas de suicídio, automutilação, agressividade e suicídio também têm sido descritos. A dificuldade em fixar memórias relativas ao abuso pode estar presente em crianças menores, entre 3 e 10 anos de idade.

Alterações físicas como hemorragias vaginais e/ou retais, dores ao urinar ou evacuar, infecções genitais, vômitos e dores de cabeça sem explicação médica também devem despertar a atenção de pais, responsáveis, professores, médicos e outros profissionais de saúde.

O abuso sexual aumenta o risco de suas vítimas desenvolverem transtorno de estresse pós-traumático (PTSD) e apresentarem comportamentos autodestrutivos. Dificuldade nos relacionamentos sexuais também é descrita. Transtornos dissociativos, fobias, ideação paranoide e transtorno obsessivo-compulsivo têm sido referidos ao abuso sexual em crianças, adolescentes e adultos, podendo variar conforme o agressor e a idade em que ocorra o abuso. Transtorno de conversão tem sido relacionado à pacientes com história de abuso sexual de longa duração e relações incestuosas.

É importante destacar que adolescentes vítimas e testemunhas de atos de violência sexual encontram-se com frequência mais expostos à violência comunitária em geral, comparados com os que não foram expostos à violência sexual. Experimentar ou testemunhar atos violentos no ambiente familiar, durante a infância tem sido associado à delinquência e à violência juvenis, tanto quanto às várias formas de agressões contra mulheres.

## **VÍTIMAS DA VIOLÊNCIA**

Inserida num contexto histórico-social e com profundas raízes culturais, a violência sexual, uma das facetas do fenômeno violência, atinge todas as faixas etárias, classes sociais e pessoas de ambos os sexos. Conforme se observa na literatura mundial, ela ocorre universalmente, estimando-se que produza cerca de 12 milhões de vítimas mulheres anualmente, atingindo desde recém-natos até idosos.

Devido a fatores como medo, falta de credibilidade no sistema legal e o silêncio cúmplice que envolve as vitimizações sexuais, as mesmas são de difícil notificação. Nos Estados Unidos, as denúncias junto às autoridades legais apresentam taxas variáveis de 16 a 32%, com cerca de 300 a 350 mil pessoas com idade de 12 anos ou mais vitimizadas anualmente, e igual número de vítimas com idade abaixo de 12 anos. No Brasil, inexistem dados globais a respeito do fenômeno, estimando-se que menos de 10% dos casos chegam às delegacias.

Nas vitimizações sexuais, além das lesões físicas e genitais sofridas, as pessoas tornam-se mais vulneráveis a outros tipos de violência, aos distúrbios sexuais, ao uso de drogas, a prostituição, à depressão e ao suicídio. As vítimas enfrentam ainda, a possibilidade de adquirirem doenças sexualmente transmissíveis, o vírus da imunodeficiência humana (HIV) e o risco de uma gravidez indesejada decorrente do estupro. Diante dessa magnitude de eventos, a violência sexual adquiriu caráter endêmico, convertendo-se num complexo problema de saúde pública cujo enfrentamento torna-se um grande desafio para a sociedade.

Ao organizar a sociedade, os seres humanos utilizam vários eixos de hierarquização, estabelecendo regras culturais, sociais, éticas e legais para reger o comportamento de indivíduos na coletividade. As regras de autoridade, gênero e idade são fatores de grande importância na análise das relações sociais e interpessoais da violência sexual dentro do espaço doméstico ou fora do mesmo. A regra da autoridade determina o domínio do mais forte sobre o mais fraco, enquanto que a de gênero regula as relações entre homens e mulheres. A regra de idade, de um lado rege as relações entre crianças e adolescentes e, do outro, as relações entre adultos detentores do poder e desses sobre os primeiros, socialmente excluídos do processo decisório.

Na violência sexual doméstica, as vitimizações ocorrem no território físico e simbólico da estrutura familiar onde o homem praticamente possui o domínio total. Ela é definida por Deslandes como “todo ato ou jogo sexual, relação heterossexual ou homossexual cujo agressor esteja em estágio de desenvolvimento psicosssexual mais adiantado que a criança ou o adolescente com o intuito de estimulá-las sexualmente ou utilizá-las para obter satisfação sexual”. No espaço doméstico, por um processo de domínio e poder estabelecido pelas regras sociais, agressores com laços consanguíneos ou de parentescos perpetraram o tipo de violência sexual chamada de intra familiar.

Atualmente, a noção de cidadania requer que os membros da sociedade, reconhecidos como cidadãos de acordo com um marco legal democraticamente estabelecido, possuam o direito à liberdade, à participação, à garantia da vida, à sobrevivência e ao bem-estar. Rompendo antigos padrões societários, na década de 90, o Brasil realiza um importante avanço no campo dos direitos humanos, aprovando o Estatuto da Criança e do Adolescente. A partir de então, esses passaram a ser juridicamente considerados como sujeitos de direitos e não mais menores incapazes, objetos de tutela, de obediência e de submissão. Tendo como paradigma os recentes avanços da normativa internacional e possuindo como conteúdo o melhor da experiência acumulada pelo movimento social brasileiro, o Estatuto da Criança e do Adolescente é um instrumento que colabora decisivamente na identificação dos mecanismos e exigibilidade dos direitos constitucionais da população infanto-juvenil. Privilegia-se nele, um espaço para a denúncia e o ressarcimento de qualquer fato que viole os direitos das crianças e adolescentes, ainda que à revelia dos mesmos.

Nos dias atuais, a sociedade e o Estado Brasileiro promovem o enfrentamento dos diversos tipos de violência, assegurando às crianças e adolescentes o pleno exercício de seus direitos constitucionais e estatutários. O Conselho Tutelar, órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, tem como atribuição o atendimento direto de denúncias, o diagnóstico da realidade de violação de direitos, o monitoramento do Sistema de Garantia de Direitos e o atendimento direto de serviços, suprimindo a falta de políticas públicas.

O Centro de Referência da Criança e do Adolescente (CRCA) desenvolve, em parceria com o Ministério Público, um programa que prioriza o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, segundo os preceitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

## **DIREITOS DA CRIANÇA**



Às portas do século XXI, cada vez é maior o empenho do homem para tornar realidade o sonho de Justiça em cada pedaço do nosso planeta.

Sem nenhuma dúvida, instrumento privilegiado para a consecução deste projeto é o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nascido a partir dos conflitos que confrontaram nações no século passado, seu lento desenvolvimento inicial, impulsionado pela criação de normas internacionais destinadas a acabar com o flagelo da escravidão, contrasta com o ritmo ágil e a ênfase aos direitos humanos das últimas décadas, culminando com a recente criação da Corte Penal Internacional.

Nos dias de hoje é bastante significativo o número de instrumentos internacionais à disposição dos povos do planeta. Os tratados firmados pelas diversas nações, mais que simples declarações, obrigam-nas a assumir compromissos objetivos com o respeito aos direitos fundamentais do homem. Nesse âmbito nenhum tratado teve tanta e tão imediata acolhida quanto a Convenção sobre os Direitos da Criança. Há dez anos, dia 20 de novembro de 1989, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou por unanimidade a Convenção, que entrou em vigor no dia 2 de setembro de 1990, um mês depois de ter sido ratificada pelo vigésimo Estado. O Brasil firmou a Convenção em 26 de janeiro de 1990. A ratificação pelo Congresso Nacional veio em 14.09.1990, por meio do Decreto Legislativo n.º 28. Desde 1997 a Convenção conta com 191 Estados-Partes. Estados Unidos e Somália são os únicos países que negam aceitação às normas internacionais referentes aos direitos da infância e da juventude.

Entretanto, a simples ratificação ou adesão à Convenção não significam por si mesmas a garantia dos direitos nela inscritos, afirmativa cuja comprovação não demanda grandes esforços de pesquisa. O consenso verificado para a aprovação de um Convênio generoso ao reconhecer direitos, pode ter sido obtido em detrimento do estabelecimento de mecanismos de controle e vigilância sobre o cumprimento, pelos Estados, das medidas acordadas. De qualquer sorte, e especialmente naquele âmbito do que denominou Bobbio, a função promocional do Direito, a Convenção vem cumprindo seu papel de maneira inegável, sendo sua influência perceptível em todo o mundo, nos diversos âmbitos em que convoca os Estados a centrar seus esforços em prol dos cidadãos do terceiro milênio.

## **ONGS / ENFRENTAMENTO**

Neste contexto, as ONGs da área de exploração sexual de crianças e adolescentes, têm se mobilizado através de redes, como estratégia de mediação entre o universo do público não estatal e estatal. Redes de movimento, redes sociais e redes de solidariedade são expressões vinculadas a estudos efetuados no campo dos movimentos sociais. Nesse caso, a rede corresponde às articulações/interações vinculadas às ações/movimentos reivindicatórios, visando a mobilização de recursos, intercâmbio de dados e experiências e a formulação de projetos e políticas.

As redes que compõem o movimento de combate à exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes têm se baseado nas seguintes dimensões: Política (estabelecimento de correlação de forças); Educação - construção de conhecimento e competência histórica; Informação - mobilização através da sistematização de dados, experiências e denúncias; Parceria - cooperação autônoma e conflituosa para a reformulação e implantação de projetos e políticas públicas.

Nesta direção as ações desenvolvidas pelo fim da exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes no Brasil têm se constituído em Redes que articulam as ONGs, organismos governamentais e internacionais a partir de informações/denúncias, criando laços de solidariedade, de projetos políticos e culturais, compartilhados em identidades e valores coletivos.

Essas redes têm transformado o conteúdo de denúncias, em conteúdos propositivos capazes de produzir insumos para contribuir na formulação das políticas públicas, voltadas para uma política

de desenvolvimento de qualidade de vida, que articule medidas sociais e econômicas (ampliação do emprego, de inserção em programas de renda mínima, seguro desemprego, apoio às micro empresas informais, profissionalização para o mercado e políticas de tributação fiscal, para obter orçamento que viabilize a implantação de políticas públicas, importantes na redistribuição de renda das famílias e das crianças e adolescentes).

## REFERÊNCIAS

- ADED, N.L.O. - Síndrome da Criança Espancada, In: Hércules, H. (ed.) Medicina Legal Texto e Atlas. Atheneu, Rio de Janeiro, pp. 641-652, 2005.
- ALSTON, P. The best Interests of the Child. Claredon Press, Oxford, 1994.
- ANDRADE, A.P. Os direitos econômicos, sociais e culturais no cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Ano 6, N.º 12 – Julho/Dezembro de 1998.
- ARIÈS, P. - História Social da Criança e da Família. LTC, Rio de Janeiro, pp. 9-27, 1981.
- BEGALLI, R.; CALVO, M.; CASANOVAS, P. Derecho y Sociedad. Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.
- BRINO, R. F. Capacitação do educador acerca do abuso sexual infantil. 2002. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Educação Especial, UFSCar, São Carlos.
- CAMINHA, R. M. A. Violência e seus danos à criança e ao adolescente. In: AMENCAR (org.). Violência doméstica. Brasília: Unicef, 1999. p.43-60.
- CARTER-LOURENSZ, J.H.; JOHNSON-POWELL, G. - Abuso Físico, Abuso Sexual e Negligência da CENDOC Izquierda Unida. Los derechos humanos y las libertades civiles. Instrumentos Internacionales I. Volume II, Madrid, Cendoc Izquierda Unida, 1999.
- CRISMA, M.; BASCELLI, E.; PACI, D.; ROMITO, P. - Adolescents who experienced sexual abuse: fears, needs and impediments to disclosure. Child Abuse & Neglect 28: 1035-1048, 2004.
- DREZETT, J. Aspectos biopsicossociais da violência sexual. Jornal da Rede Pública, n. 22, p.18-21, 2000.
- FAGOT, B. I. et al. Comparison of the play behaviors of sexually abused, physically abused, and nonabused preschool children. Topics in early childhood special education, v. 9, n. 2, p.88-100, 1989.
- FLORES, R. Z. Definir e medir o que são abusos sexuais. In: LEAL, M. F. P.; CÉSAR, M. A. (orgs.). Indicadores de violência intra familiar e exploração sexual comercial de crianças e adolescente. Brasília: Ministério da Justiça, 1998.
- GERKO, K.; HUGHES, M.L.; HAMIL, M.; WALLER, G. - Reported childhood sexual abuse and eating-disordered cognitions and behavior. Child Abuse & Neglect 29 (4): 375-382, 2005.
- GOODMAN, G.S.; BOTTOMS, B.L.; RUDY, L.; DAVIS, S.L.; SCHWARTZ-KENNEY, B.M. - Effects of past abuse experience on childrens eyewitness memory. Law and Human Behavior 25 (3): 269-298, 2001.
- HAZZARD, A.; RUPP, G. A Note on the knowledge and attitudes of professional groups towards child abuse. Journal of Community Psychology, v. 14, p.219-223, 1986.
- JUNQUEIRA, M.F.P.S.; DESLANDES, S.F. - Resiliência e maus-tratos à criança. Cadernos de Saúde Pública 19 (1): 227-235, 2003.
- KAPLAN, H.I.; SADDOCK, B.J. Tratado de Psiquiatria, v. 3. Artmed, Porto Alegre, pp. 2660-2676, 1999.
- KISIEL, C.L.; LYONS, J.S. - Dissociation as a mediator of psychopathology among sexually abused children and adolescents. American Journal of Psychiatry 158 (7): 1034-1039, 2001.
- KRUGMAN, R. D.; LEVENTHAL, J. M. - Confronting child abuse and neglect and overcoming gaze aversion: the unmet challenge of centuries of medical practice. Child Abuse & Neglect 29 (4): 307-309, 2005.
- LEVENTHAL, J.M. - The field of child maltreatment enters its fifth decade. Child Abuse & Neglect 27: 1-4, 2003.
- LINDSAY, W.R.; LAW, J.; QUINN, K.; SMART, N.; SMITH, A.H.W. - A comparison of physical and sexual abuse: histories of sexual and non-sexual abuse with intellectual disability. Child Abuse & Neglect 25 (7): 989-995, 2001.

MACFIE, J.; CICCHETTI, D.; TOTH, S.L. - Dissociation in maltreated preschool-aged children. *Child Abuse & Neglect* 25 (9): 1253-1267, 2001.

MARTIN, G.; BERGEN, H.A.; RICHARDSON, A.S.; ROEGER, L.; ALLISON, S. - Sexual abuse and suicidality: gender differences in a large community sample of adolescents. *Child Abuse & Neglect* 28: 491-503, 2004.

MASSON, J.M. - *Atentado à verdade. A supressão da teoria da sedução por Freud*. José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1984. 290 p.

MEINCHENBAUM, D. *A clinical handbook /practical therapist manual for assessing and treating adults with pos-traumatic stress disorder (PTSD)*. Waterloo: Institute Press, 1994.

MORALES, A.E.; SCHRAMM, F.R. - A moralidade do abuso sexual intra familiar em menores. *Ciência & Saúde Coletiva* 7 (2): 265-273, 2002.

OATES, R.K. - Sexual abuse and suicidal behavior. *Child Abuse & Neglect* 28: 487-489, 2004.

OKEEFE, M. - A case of suspected child sexual abuse. *Journal of Clinical Forensic Medicine* 11: 316-320, 2004.

PECES-BARBA, G. *Garantía Internacional de los Derechos Sociales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1990.

PERONE, M. Laboratory lore and research practices in the experimental analysis of human behavior: use and abuse of subjects' verbal reports. *The Behavior Analyst*, n.11, p.71-75, 1988.

PIRES, J. M. A. Violência na infância: aspectos clínicos. In: AMENCAR (org.). *Violência doméstica*. Brasília: Unicef, 1999. p.61-70.

RAMÍREZ, S.M.C. - Delitos sexuales valorados en el Consejo Médico Forense y su seguimiento en el proceso judicial. *Medicina Legal de Costa Rica* 18 (2), setembro de 2001.

SAFFIOTI, H. I. B. Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1996. p.139-211. No fio da navalha.

SANTOS, H.O. - Síndrome da Criança Abusada e Negligenciada, In: *Medicina Legal para Não Legistas*. Copola, São Paulo, 1998.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social. *Estatuto da criança e do adolescente*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1997.

SHARMA, B.R. - Disorders of sexual preference and medico legal issues thereof. *American Journal of Forensic Medicine and Pathology* 24 (3): 277-282, 2003.

SUAREZ-SOLA, M.L.; GONZALEZ DELGADO, F.J. - Importancia de la exploración médico forense en las agresiones sexuales a menores. *Cuadernos de Medicina Forense* 31: 37-45, 2003 a.

VAN BRUNSCHOT, E.G.; BRANNIGAN, A. - Childhood maltreatment and subsequent conduct disorders. The case of female street prostitution. *International Journal of Law and Psychiatry* 25: 219-234, 2002.

VERDUGO, M.A.; SALA, V.S. *Simpósio Internacional sobre la Convención de los Derechos del Niño hacia El Siglo XXI*. Salamanca, Ed. Universidad de Salamanca, 1996.

VOGELTANZ, N. D.; DRABMAN, R. S. A Procedure for evaluating young children suspected of being sexually abused. *Behavior Therapy*, n. 26, p.579-597, 1995.

WHITE, J.W.; SMITH, P.H. - Sexual assault perpetration and re-perpetration: from adolescence to young adulthood. *Criminal, Justice and Behavior* 31 (2): 182-202, 2004.

WILLIAMS, L.C.A. Abuso sexual infantil. In: *ENCONTRO BRASILEIRO DE PSICOTERAPIA E MEDICINA COMPORTAMENTAL*, 10. *Resumo de Comunicações Científicas*. Campinas, 2001. p.197.

## **“Seguir pensando la educación en y para la democracia desde la posibilidad de investigación en el Aula”**

*Luz Adriana Henao Castaño*

Docente asesora - Universidad Católica de Manizales Colombia

### **Educar para la democracia. Internalización de humanidades expandidas.**

Que es lo que se quiere aprender, cómo se aprende?, qué vale la pena aprender?. Estas preguntas surgen del espacio de aula como experiencia en que el conocimiento compartido se presume válido, aunque susceptible de controvertirse en el mundo académico. Una experiencia compartida y susceptible de ser transformada, un movimiento de ida y vuelta como lo denomina Larrosa (2009), en tanto hay algo que yo externalizo, y posteriormente ese algo transformado en acontecimiento se resignifica, se resemantiza y vuelve a mí. En efecto toda experiencia de enseñanza lleva implícita una carga motivacional, una intencionalidad de transformación de las realidades de los sujetos a quienes se dirige, para que de este modo la educación no se convierta escasamente en un proceso subjetivo de superación de la frustración del maestro, de reclamación frente a los vacíos que experimentó en su proceso de formación.

Así el aula como experiencia de aprendizaje compartido parte de cómo el maestro se ve a sí mismo, lo que es una constante en la situación de enseñanza en que por más que se intente una explicación de las realidades que represente a la vez una salida crítica al estado de conformismo, siempre permanece atada a algunas seguranzas, unos cánones ideológicos que sesgan los discursos y es cuando se hace necesario el fomento de las contradicciones argumentativas, del pensar estético y potencial que aprovecha la situación del conflicto para estimular la participación y la humanización del aprendizaje, en tanto oportunidad de postura frente a los acontecimientos, experiencias, prácticas y haceres al interior y por fuera del aula. En todo caso el rescate de las condiciones particulares del sujeto que se educa y logre este internalizarlas por cuanto las siente cercanas a su mundo, a su cotidianidad, a sus necesidades inmediatas, es en últimas lo que Quintar denomina como “Revuelta al sujeto”.

La experiencia que se comparte en el aula es como lo plantea Freire una práctica de libertad por vía de del lenguaje hecho palabra que se transforma en acción. Así puede aspirarse a una comunicación desde la cual los sujetos del acto educativo problematizan la realidad en la aspiración de cambiarla, dando lugar a la concienciación en cuanto no solo son receptores pasivos de información sino seres sintientes que se potencian desde su acontecimiento existente vinculante.

Los problemas del barrio, de la escuela, de los niños con que se hacen prácticas pedagógicas, son una constante de indagación que moviliza a los estudiantes – docentes a situarse ante el mundo, el planeta, la comunidad y las formas simbólicas del estar aquí y ahora constituyéndose desde una postura generadora de sentidos lexicales, de aperturas comunicativas por vía de las cuales piensan alternativas para responder a situaciones cotidianas.

Esta reflexión constante por el que hacer, cómo hacerlo y el quién como escucha trascendido de su externalidad a su singularidad da cuenta de un proceso que dentro de la educación reivindica los sucesos de una sociedad del conflicto, invisibilizadora de los demás desprotegidos y ávida de actores que levantan la mirada a la historia como una constante de pensar humanidad en prospectiva de encuentro.

Pensar una educación para la reconfiguración de subjetividades supone considerar el ámbito de la cultura política que se construye desde distintos escenarios tema que suscita continuo interés para los docentes, investigadores, y en general por las comunidades académicas, desde modelos

de interpretación comparativo, cuantitativos, cualitativos, que ofrecen multiplicidad de sentidos para quienes los abordan. Los contenidos conceptuales de la Cultura Política - si entendemos por ella el conjunto de herramientas que dotan al individuo para su participación o simplemente para su estar ciudadano - parecen ser inagotables, y en la perspectiva de su análisis afloran investigaciones que avizoran la precariedad de los modelos de comportamiento político en el acervo social, y que coadyuvan la necesidad de fortalecer los valores culturales – históricos para dar paso a actitudes políticas renovadas, ante lo cual se hace inminente la continuidad de la investigación en cultura democrática, participación y procesos identitarios

De este modo con la pretensión de abordar algunas de esas consideraciones, se hace un acercamiento a la realidad colombiana, específicamente en el ámbito de la educación en cultura política transitando por contenidos curriculares de cursos, esquemas de evaluación y reflexiones pedagógicas desde la experiencia, alteridad y didáctica de aula en que los estudiantes son actores potenciales del hacer político desde su propia posibilidad de existencia.

La propuesta de reconfiguración de subjetividades políticas, conforme a los contenidos curriculares recorre el sentido histórico del estado, el papel de los ciudadanos en relación con la participación y la construcción de nuevas ciudadanías, en y desde la esfera pública, como parte de una racionalidad alternativa en que el ciudadano no es solo parte del Estado, sino participe de él. De ahí el porque no es solo el contenido disciplinar de los cursos lo que entra en juego para la reconfiguración de subjetividad a que es llamada la escuela, sino la didáctica que para ello se emplee, luego entonces pensando en el qué se enseña y para quién, surge la pregunta ¿cómo favorecer su puesta en marcha desde los cursos que como docentes de manera cotidiana orientamos? Pregunta que convoca a miradas de ángulo para su respuesta, en tanto puede ser en la misma dinámica del aula de clase, contemplando las singularidades de los estudiantes, sus comprensiones de mundo, posturas ideológicas, políticas, estéticas, ecológicas entre otras, pasando por las narrativas de su situación social e histórica, para generar la crítica social. En tanto de continuo la subjetividad refiere territorios no siempre perceptibles o externos del sujeto

No obstante eso es insuficiente atendiendo que los estudiantes manifiestan incredulidad en el Estado, sus instituciones, su legitimidad, el ejercicio del poder por quien es titular del mismo, al que conciben como el sustento definitivo de las condiciones y tendencias del capitalismo mundial, cuyos imperativos entre otros se sustentan en la generación de empleo masivo en detrimento de los mínimos laborales, la inequidad en todas sus formas incluso en la distribución de ingresos locales, la corrupción respecto de la “Res Publicae”, la administración de los servicios básicos que constitucionalmente están a cargo del Estado en manos de capital privado, lo que inevitablemente conduce a la precaria condición del hombre como parte integral del ser nacional, y que constituyen un reto al asumir docencia en cultura política, es reencantar y reencontrar legítimamente al sujeto frente a su situación de mundo. A lo que se suma espacios informales del hacer política de los jóvenes que se resisten a la institucionalidad, abanderando propuestas artísticas, culturales, lúdicas que en todas sus manifestaciones constituyen un reclamo y una resistencia creativa frente a prácticas tradicionales de participar, frente a las que es necesario empezar a teorizar – problematizar.

En este aspecto es imperioso el cumplimiento de la formulación constitucional en que el Estado, La sociedad y la familia son responsables de la educación, pero se trata de una acción conjunta y no centralizada por el Estado, o más aún abandonada por éste “ Hay que rechazar cualquier sistema centralizado y uniformado por el Estado. El Estado no deben abandonar su compromiso con la instrucción y la educación de las generaciones jóvenes, pero de ningún modo su intervención debe poner en peligro los valores fundamentales de la democracia: los derechos humanos, las libertades cívicas y políticas de los ciudadanos, el Estado de derecho, el derecho de las minorías”, (Jélev, 231). La pretensión de las propuestas curriculares en cultura política a nuestros días, es una educación en y para la ciudadanía con compromiso de civilidad en la acción pública, y no sujetos alienados a lo comunitario en la negación incluso de su propias voluntades, es una

asunción de responsabilidades enmarcada en procesos de comunicación existencial, intervención, reconocimiento, resistencia, solidaridad. Es el espacio para la comprensión del poder que existe y se legitima en la medida en que se conjuga con la libertad como sustrato de posibilidades de conductas, que no excluyen la resistencia, la desobediencia, la crítica, la reevaluación institucional instituida.

La construcción de una nueva ciudadanía, la consolidación de una identidad regional, la apropiación de los valores envueltos en el elemento Nación, el rescate de la legitimidad de las instituciones, la democratización del poder, responsabilidad de los medios de comunicación, el protagonismo de la opinión pública, son los ejes inmediatos de reflexión que en las prácticas docentes los estudiantes reclaman que les permita en efecto asumirse como sujetos políticos ante los cambios de la sociedad que no les resultan ajenos, pero que han decidido como parte de la subjetividad asumir de modo diferente y significativo. Pasando incluso a territorialidades o teatros en que se irrumpe lo normativo que intenta normalizar, y que entre ellos no tiene asidero, cuestionándose sobre el ¿Por qué la sujeción a la regla?, sobre la libertad que no va más allá de la del otro, entre otras. Siendo así sus planteamientos constitutivos de replicas, reflexiones y resonancias que nuevamente nos invitan como docentes a seguir pensando la cuestión.

### **Participación Cultural o Predominio de hegemonía de poder**

Resulta ineludible abordar el tema de la participación cultural entendida como un asunto relacionado con el sistema de dominación social y cultural existente, y no como bien pudiera preverse: un conjunto de interrelaciones en donde convergen de un modo sistémico las expresiones de diversas entidades sociales, para que de este modo sea posible entender el capital cultural como lo plantea Bourdieu “conjunto de habilidades, cognitivas y relacionales, que se adquieren en las instancias educativas validadas institucionalmente. Ese capital sirve al individuo como un cúmulo no inmediatamente dinerario que le permite buscar el engarce social al que aspire” (Bourdieu, 2001). Capital cultural en que el sistema educativo debe proveer herramientas que permitan comprender al hombre su estancia en el mundo, es decir una educación con compromiso social, que incluye a todos los sectores sin discriminaciones, suficiente en sí para contribuir con acciones concretas a las necesidades reclamadas por todos, valuarle incuestionable de la democracia. La educación debe ser un espacio generador de crítica social, de reflexión, de despertar de las conciencias individuales y colectivas que lleven al hombre y a las sociedades a la emancipación fundada en la libertad y la igualdad. Sin embargo a esta liberación se oponen formas como las que se imponen en el mundo, entre ellas el llamado colonialismo de poder. Este último que no permite la consolidación de formas autónomas de representación cultural en los países de América Latina, en tanto se vive en un espacio tiempo de incertidumbre, inseguridad sobre el porvenir, perjudicando con ello procesos identitarios que visibilicen tránsitos culturales ajenos a fuerzas endógenas que terminan acabando con la libre autodeterminación; por lo menos así lo demuestra la realidad social.

Y esas relaciones de poder concebidas de ese modo son las que se deben procurar reconfigurar al conversar con los estudiantes, en tanto al decir de Touraine ¿se puede concebir o realizar cierta recombinación o integración entre elementos que han sido separados, es decir la interioridad de una cultura y la exterioridad de una economía, entre el mundo de la racionalidad instrumental y el mundo de la experiencia personal, individual o colectiva? (Touraine, 2006: 193)

Y para intentar responder a la pregunta de Touraine se dice que sí, es posible integrar cultura y economía, aunque se trata de contradicciones históricas que permanecen incólumes frente a ideas universales y totalitarias de la estructura estatal que se resiste a hacerlas desaparecer, como si un estado de caos que parece no tener límites permeara todo el elemento cultural independiente que

se ajuste o no al territorio en que se impone, y que por lo tanto inhibe la construcción y defensa de nuestra propia historia. ¿Qué pretendida autenticidad, si no cuesta nada la asimilación y adaptación a esquemas ajenos a nuestro mundo?

El drama colombiano y las acciones en él por parte de los actores armados y no armados, saturan las expectativas de solución de los propios ciudadanos que dan paso a las opciones efímeras, más propias de un sentir desesperanzador frente a una crisis nacional que desbordó hace décadas decisiones de fondo, y quizás ahora declina ante las que se fijan más rápidamente en la consciencia social por su similitud con los temas de su agenda pública, se divulgan con cierta espectacularidad, o repercuten sencillamente como evento periodístico de gran eco en los medios de información (Ortiz L, 2003: 149).

Los ámbitos de reflexión se trasladan a los acontecimientos de realidades que niega el equilibrio entre medios y fines sociales en un marco de legitimidad y justicia, que en últimas termina generando altos grados de inconformismo y deterioro de la institucionalidad del poder, lo que consecuentemente produce un inconmesurable número de sujetos anómicos quedando la ecología de la acción planteada por Morin, en no más que un juego de interacciones desprovistas de la realidad.

La ecología de la acción debe también analizar la incertidumbre existente en la relación entre los fines y los medios. Todos sabemos, en efecto, que cuando empleamos con exceso medios innobles para una finalidad noble, estos medios acaban pervirtiendo la finalidad, e incluso apropiándose de ella. Al contrario, las acciones inmorales pueden provocar como reacción, consecuencias de esencia virtuosa (Morin, 2006: 84)

Atrae la mirada con los estudiantes a las implicaciones del desconocimiento de sus propias instituciones, de las acciones consagradas en pro de la defensa de sus reivindicaciones, ya que al desconocerlas se deja vía libre para su innegable vulneración en detrimento de la misma condición humana, condición que no está aislada de procesos económicos, culturales, políticos y sociales como parte del sistema social, sin que se aluda a la idea de totalidad. Sistema que además es lugar constitutivo de discriminaciones, exclusiones, desterritorialidad, en donde se coartan las libertades primarias, y en donde finalmente unos terminan siendo beneficiados y otros explotados. Por lo que es menester conocer sobre derechos sociales, económicos y culturales, que también son valuarde en la construcción de cultura política, muchas veces negados por criterios netamente económicos,

Qué ley reglamentará el disfrute de los derechos culturales?. Por el momento, no existe ningún código jurídico adecuado. Partiendo de esta base ¿Cómo podemos impedir que se utilice un derecho cultural para justificar lo injustificable? En efecto, una cosa es decir que toda cultura contiene una parte inalienable de lo humano, y otra distinta es hacer un capital de la impunidad, de la irresponsabilidad o del ejercicio de la crueldad. Derechos sin obligaciones no son más que apetitos, expresiones o deseos disfrazados de lo arbitrario y de la fuerza. ( Béji, 2006: 269).

Es el replanteamiento de la acción de que hablara Arendt tendiente a consolidar nuevas propuestas para la efectividad de la democracia y la acción de la sociedad civil en sistemas capitalistas, dando paso a nuevas relaciones de justicia, conocimiento, identidad, comunidad, género, ética, y papel de los medios de comunicación que ocupan un importante lugar en la confrontación ideológica por el dominio de los subjetividades individuales y colectivas, y por cuanto “Los grandes cambios de los medios de comunicación y de los sistemas de difusión de la información han provocado siempre una modificación del sistema de enseñanza existente” (Jélev, 2006: 230). A la par con el planteamiento sobre el capital cultural, se referencia la cultura medial dado que representa hoy un cuarto poder que unido con el legislativo, ejecutivo y judicial genera nuevas representaciones y visiones de un entorno fragmentado por la lucha inmanente de perpetuación hegemónica de un sector sobre otro, condición alienante de sujetos envueltos en relaciones dominantes que deshabilitan la erosión de subjetividades cualquiera y múltiples bajo la comprensión de mundos posibles.

El problema de una educación desprovista del accionar en la vida pública, las instituciones y quienes están en frente de ellas, pone de relieve la continuidad de sistemas anquilosados en estado de masa, antagónico al estado de comunidad política, en que el ciudadano participa, propone, renueva prácticas tradicionales, se asume en y para la pluralidad a partir de acuerdos y diferencias, y finalmente contribuye a la reorganización del poder público dentro de su sociedad. Reorganización del poder público al que le es inherente un modelo de subjetividad basado en la seguridad y confianza que produce un sistema legal – legítimo a que todo hombre de bien aspira.

Hoy día es necesario ampliar el concepto de ciudadanía, en tanto no solo son ciudadanos los que gozan de los atributos conferidos por los derechos políticos que en Colombia se adquieren al cumplir los dieciocho años sino también los que usan las acciones para proteger los derechos y quienes buscan alcanzar metas colectivas, dando paso a la ciudadanía de tipo social y cívica, a unos microcolectivos, institucionalizados o no que convergen en apuestas de emprendimiento por alcanzar bienes comunes.

En Colombia la tendencia de homogenizar la comunidad de vida que sustenta la idea de nación, ha caído en el desface de ignorar diferencias culturales y simbólicas, construidas en las proximidades territoriales y que impiden la consolidación de una religancia como comunidad de destino, quedando problemas internos de integración de elementos de la comunidad nacional, para lograr no su unidad y homogeneidad, sino su multiplicidad y heterogeneidad; es el caso de territorios indígenas aún no asimilados, o comunidades étnicas que siguen asumiéndose desde la exclusión.

De modo que la construcción histórica de nación en Colombia no puede derivar en una condición deshumanizante de los acontecimientos y la negación del conflicto a nivel micro y macro, prohijada por una imposición vertiginosa de los adelantos tecnológicos, que en poco o nada se ajustan a los intereses de la política entendida como espacio de acontecimiento, en que afloran las emociones, los sentimientos, el cambio de las subjetividades y percepciones experienciales del mundo un haber de todos cuya máxima es la satisfacción de intereses colectivos. Estos instalamientos antes bien, junto a los hábitos, costumbres, y tradiciones que han inspirado la vida de los pueblos, deben convertirse en espacios de concertación y negociaciones interculturales, en los que se visualice la capacidad de superar la idea acerca de como nos ha sido transmitidas nuestras identidades, a partir del no reconocimiento de otras, en el entendimiento de que la nuestra no es la única, en la superación de la idea del conflicto surgido a partir de las diferencias.

El ciudadano colombiano debe acometer en la comprensión de lo uno y lo múltiple, lo singular y lo plural, lo general y lo particular no con la pretensión de sumar subjetividades sino para efectuación del cuidado y preservación de la vida y demás intereses como colombianos y latinoamericanos. La pregunta sería ¿si como estructura política inescindida además a una economía neoliberal puede hacerlo?. comprometen una acción pública de este tanto al interior como hacia el exterior de sus fronteras, últimas estas en las que son innegables fuerzas centrípetas y centrífugas que dan lugar a modo de alianzas, enlances, o aversiones y repugnancias.

## **Didáctica en el Aula**

De antemano preciso es centrarse en el aula de conformidad con las potenciaciones, actitudes y valores de los estudiantes, entre las que cuentan la disposición y receptividad para la clase. Pero estas actitudes bien pueden estar predispuestas o pueden ser construidas entre el profesor y los estudiantes a través de un modo de comunicación entre iguales, sin olvidar que el profesor tiene un bagaje y recorrido más amplio dado por la continua práctica pedagógica, pero del mismo modo el estudiante es representación de un conjunto de vivencias que incorpora en su ser y acción de las que el profesor no puede olvidarse; el caso es asumir relaciones de corte más horizontal que vertical, que den cuenta de un modelo de democracia incluso al interior de la clase. En este sentido



en forma permanente para la puesta en marcha de la didáctica del aula nos cuestionamos sobre ¿Qué tipo de docente soy yo?, ¿cómo capturo la atención de mis estudiantes?, ¿Qué es lo que más aspiro que ellos aprehendan?, ¿es correcta mi manera de evaluar? ¿recojo las inquietudes de los estudiantes sobre los temas que más les gusta tratar y el modo de evaluarlos? ¿impongo en mis estudiantes ideologías, posturas o fomento prácticas políticas sanas, como espacio en y para la libertad?.

Todo ello conduce a la puesta en marcha de una educación basada en acuerdos, debates, diálogo, que haga visible la relación mediadora que el hacer pedagógico pretende entre el docente y el estudiante.

Recurrir a la indagación previa sobre el conocimiento constituye una estrategia invaluable, que da mayor sentido a su puesta en práctica en la vida cotidiana, es la oportunidad de organizar el presaber para alcanzar aprendizajes significativos. Luego si bien es importante lo que el estudiante sabe o cree saber del tema que se trata lo es aun en mayor medida el instalamiento que el docente hace desde la explicitación del contenido para alcanzar el mayor aprendizaje posible.

Es la oportunidad que el docente tiene para una concienciación del estudiante que lo conecte con la realidad de su mundo desde el saber construido para enfrentarlo de modo responsable, innovador y ético. Ese conocimiento explicitado se traduce en puente conector entre comunicación-aprendizaje-participación; que al ser incorporado permite interpretar las situaciones de la vida y darles solución pacífica, tengan estas carácter individual o colectivo.

Es preciso resaltar que dada la naturaleza de las temáticas que se desarrollan al formar a los estudiantes en subjetividades políticas, no en todos los eventos es preciso llegar a acuerdos desde posturas similares, en tanto cada uno de ellos tiene sus predeterminaciones biológicas, de socialización, ideológicas y de sentido histórico distinto, y son esas condiciones las que develan en su participación en clase, muy por el contrario son los disensos y la multiplicidad de significaciones de ellos surgidos los que imprimen el carácter plural y de diferencias para educar en la tolerancia, desde el debate y confrontación sana de ideas y percepciones.

Cada momento al interior del aula se traduce en una oportunidad de aprender enseñando, no cayendo en la improvisación respecto de las metodologías empleadas pero si desplegando acciones que involucren a los actores educativos en ella partícipes. Es al decir de Botella y Casas una actividad didáctica o de aula entendida como “el conjunto de acciones que se llevan a cabo en el marco escolar, de forma interactiva entre el profesorado y los alumnos y alumnas, y entre el propio alumnado” (Botella y otro, 2002;142) y se caracteriza porque facilita la comunicación, la interacción y la relación entre lo que se enseña y lo que se aprende, facilita el alcance de las finalidades propuestas, es posible organizarlo al modo de quien lo propone, es posible acomodarla a las necesidades y características del grupo que se implica.

## **Bibliografía**

Bauman, Zygmunt. En busca de la política. México. Fondo de Cultura económica, 2002.

Béji, Hélé (2006). ¿“Qué futuro para el Pluralismo Cultural?”. En: Hacia dónde se dirigen los valores?. Coloquios del Siglo XXI. México: Fondo de Cultura Económica. P.266-273

Botella Corral, Juan y otro. (2002) La Democracia y sus retos en el Siglo XXI. Elementos para la formación democrática de los jóvenes. España: Gráficas Muriel S.A, Cisspraxis S.A

Bourdieu . Citado por Valcárcel, Amelia (2001). Cultura y Democracia . Bogotá: Ariel.

Canterla, Cinta (2005). El pensamiento Filosófico en la Filosofía Actual. Universidad Pablo de Olavide. Diplomado en Historia de América Latina.

Foucault, Michel (1991) Sujeto y Poder. Bogotá: carpe Idem Ediciones

Gaviria, Díaz. Carlos (2002). “Un Enfoque positivo de la Constitución de 1991”. En: El debate a la Constitución. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.p.19-26

Jelev, Jeliou (2006) Educación y Ciudadanía en el Siglo XXI. En: Hacia donde se dirigen los valores?. Coloquios del Siglo XXI. México. Fondo de Cultura Económica.p.228-232.

Lazzarato, Mauricio (2006). Política del acontecimiento. Buenos Aires: Tinta Limón.

Morin, Edgar (2006) “La ética de la complejidad”, En: Hacia dónde se dirigen los valores?. Coloquios del Siglo XXI. México: Fondo de Cultura Económica. 2006

Ortiz, Leiva, Germán (2004). “Información e Identidad Nacional en Colombia”. En: Revista Reflexión Política N.9. Año5. Bucaramanga: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Skliar Carlos, Larrosa Jorge. Experiencia y alteridad en educación (2009). Homo Sapiens. Argentina.

Touraine, Alain (2006). “Educación y Cultura en el siglo XXI”. En: Hacia donde se dirigen los valores?. Coloquios del Siglo XXI. México: Fondo de Cultura Económica.

## **“Taking Part? Deepening democracy through university-community partnerships – to facilitate learning for active citizenship”**

Marjorie Mayo

m.mayo@gold.ac.uk

Centre for Lifelong Learning and Community Engagement, Goldsmiths, University of London

Zoraida Mendiwelso Bendek

zbendek@lincoln.ac.uk

University of Lincoln

Carol Packham

c.packham@mmu.ac.uk

Manchester Metropolitan University

Not to be quoted without the authors' permission

*‘Stronger, independent-minded citizens, engaged in lifelong learning, will contribute to better, more accountable government, will be able to review more critically and creatively the values and workings of society, will cherish mutual tolerance of diversity and difference, will exercise more control over the unfolding of their own lives, including, importantly, their health and well-being, and will be able to deploy knowledge and understanding to their own benefit and to that of their fellow citizens, in both this country and internationally’. Professor Bob Fryer, IFLL Commissioner and former Chief Learning Advisor, Department of Health, quoted in Schuller and Watson, 2009. 181).*

Civic capability has been central to recent debates on deepening democracy, education and lifelong learning in Britain (Crick, 1998, Crick, 2000, Schuller and Watson, 2009). Citizenship education has been promoted in schools, colleges and communities, over the past decade, as part of wider strategies to address the ‘democratic deficit’ whilst strengthening the Third Sector and promoting social inclusion and solidarity more generally. Whilst the focus of public policies has been specific to Britain, the issues have more general resonance, however, in the context of increasing globalisation. As this paper will argue, there are underlying tensions, challenges and dilemmas here, for those concerned, more widely, with the promotion of participatory democracy and citizenship learning, to strengthen civil society’s independent role, in the 21st century.

The first section of this paper summarises these underlying tensions as they impact upon our situation, taking account of the changing relationships between civil society, the state and the market, changes that have been accompanied by economic recession and increasing public expenditure constraints. There are, in any case, widely differing perspectives on the concept of ‘citizenship’, and the role of civil society more generally. And there are different approaches to learning for active – or not so active – citizenship, taking account of increasing social and cultural diversity, together with a series of associated popular anxieties, fuelled by mass media concerns with immigration, not to forget the so-called ‘War on Terror’.

Public policies have been developed over the past decade, in Britain, attempting to manage the tensions between successive governments’ economic, political, social and cultural aims and objectives. Meanwhile, civil society activists - including those concerned with deepening democracy through learning for active citizenship – have been addressing the challenges inherent in their changing relationships with the market as well as with the state. How to find the spaces and the resources for the promotion of learning for active citizenship? How to work in partnership with the state, whilst maintaining and strengthening civil society’s independent role? And how to achieve these aims in the context of increasing marketisation and shrinking resources for the provision of public services, including educational services, particularly educational services for adults in communities?

The second section of this paper explores these tensions, challenges and dilemmas, as they have been experienced by the 'Take Part' network, a grouping that has emerged from shared experiences of providing community-based learning. These initiatives were funded by government to address the 'democratic deficit' by promoting 'Active Learning for Active Citizenship' (ALAC) – bringing civil society organisations together with university and college partners, regionally. Although funded initially by the Civil Renewal Unit at the Home Office (the department that is also responsible for law and order, including prisons, security and immigration control) the ALAC programme took a wider view of citizenship and citizenship education, building upon Freirian principles of participatory learning for social justice and equalities agendas (Woodward, 2004, Mayo and Rooke, 2006). The approach has been to enable citizens and communities to make effective use of the participatory spaces offered by government from above (Cornwall, 2004) whilst continuing to strengthen civil society's capacity for progressive autonomous action from below, with particular emphasis upon self-organising amongst women, black and ethnic minority communities, including newly arrived communities, and other groups whose voices have not generally been heard, as a result of discrimination and oppression. Since the first ALAC programme was completed in 2006, the approach has been taken forward, through the Take Part National Network and through a range of further Pathfinder programmes, working with local government authorities as well as with the Take Part National Network (Tam, 2010). In addition, the authors are also now part of a national programme to strengthen research capacity in the Third Sector – focussing on participatory learning for and through active citizenship. This second section will include reflections on ways of evaluating the lessons from these initiatives, working with government programmes in the current - and rapidly changing - policy context. The aim here is to strengthen civil society organisations' (including multi-faith organisations and refugee and migrant worker organisations') capacities to research, for themselves, the impact of programmes and projects to deepen democracy and to promote social solidarity rather than competition and conflict within and between disadvantaged communities.

The final section then summarises our reflections on our learning from these experiences more generally. How have 'Take Part initiatives' succeeded in identifying the spaces and obtaining the resources to develop creative approaches to citizenship learning? What might be the implications for their sustainability? And what may be the challenges, in the current policy context?

## **Underlying tensions**

Citizenship has come centre stage, not only in Britain but elsewhere, in other contexts. Around the globe, it has been argued, despite the spread of democratic forms of governance, the relations between citizens and the institutions that affect their lives have been characterised by a growing crisis of legitimacy (Kabeer, 2005). In Britain, this gap has widened further, over the past year, exacerbated by scandals over MPs' expense claims, as well as by public frustration over the massively funded bail outs provided to bankers who, by and large, continue to enjoy bonuses beyond the imaginings of average earners, bail outs that are now to be paid for via massive reductions in spending on public services. As the Power Commission so clearly demonstrated, the problem is not at all that citizens lack interest in public affairs - rather that so many citizens doubt whether their participation can make a significant difference (Joseph Rowntree Charitable Trust (2006).

There are a number of possible explanations but there is not the space, here, to explore these in any detail. In summary, however, the relationships between citizens and the state have been affected by wider shifts in the pattern of relationships between civil society, the state and the market, shifts that have been taking place in the context of neo-liberal globalisation. Market-driven policies have been predominant in Britain and beyond, internationally, with the support of organisations and agencies such as the World Bank, the International Monetary Fund and the World Trade Organisation. The nature and the implications of these shifts have been hotly contested, from differing theoretical and political perspectives. The point to emphasise here, however, is simply this, that to be an active citizen is to be active in contexts that are increasingly affected by market forces with potentially

international dimensions. Whilst state provision has been rolled back, in Britain and elsewhere, market mechanisms have been spreading throughout the public sector services that remain, processes of marketisation that have impacted upon the Third Sector and civil society more generally, in their turn. Whilst the nation state remains pivotal, in the view of many scholars (Held, 2002) transnational structures and institutions have opened up new spaces and new challenges for civil society activists and social movements (Cornwall and Coelho, 2006) – although such access as may be available to these spaces remains unequally distributed, within and between countries and regions, mirroring structural inequalities of power and access to resources more generally, North and South (Batliwala and Brown, 2006). Meanwhile, at the more local level in Britain, populations have become increasingly diverse, as people are more and more likely to move, within and across borders, in search of a livelihood or in search of refuge - or for some other combination of reasons. The notion of citizenship has become potentially more complex, then, as citizens engage in varying ways, for differing purposes, at multiple levels of governance.

### **Active citizenship - at different levels?**

As Kane and others have pointed out, 'there are many discourses around the concept of 'active citizenship' then, from interpretations concerned mainly with issues of governance, to more radical visions such as Miliband's where 'education for citizenship means above all the nurturing of a capacity and willingness to question, to probe, to ask awkward questions, to see through obfuscation and lies' quoted in Jarvis, p.8)', (Kane, 2007. 55). The evaluation of ALAC similarly pointed to the relevance of Miliband's definition (Mayo and Rooke, 2006. 8). As Kane goes on to conclude, quoting Cochrane (1996) in Martin and Shaw, 2001.9) we need to conceptualise citizenship 'as a process in which power is something that is claimed, or demanded, through social and political action from below rather than handed down from above' (Kane, 2007. 55).

There are, then, potential tensions inherent in government sponsored programmes to promote active citizenship from above, including the tensions arising from differing definitions of active citizenship per se. To what extent, as the ALAC evaluation report, questioned, might such programmes be concerned with the citizen as voter and volunteer (including the citizen as voluntary representative on structures of governance)? Or might such programmes also be concerned with the citizen as active participant, and indeed, as active participant, engaged in 'challenging unequal relations of power, promoting social solidarity and social justice, both locally and beyond, taking account of the global context' (Mayo and Rooke, 2006. 7).

As the subsequent section argues in more detail, both the ALAC and Take Part programmes have included space for both approaches (even if that space has been coming under increasing pressure, in recent times). On the basis of his research Kane also concluded that there were indeed possibilities for 'engaging in radical education within state structures' (Kane, 2007. 71). As he reflected, popular education, as developed in Latin America in the 1970s and 1980s, had generally operated 'outside of and largely in opposition to state-run education' (Kane, 2007. 71) – providing inspiration to many outside Latin America. From the mid 1990s onwards, however, in the changing political context of Brazil, for example, there had been discussions as to the extent to which the popular education movement 'should now come in from the cold and try to influence the state agenda from within. In 2003, at the World Education Forum in Porto Alegre, Brazil, a debate on this subject drew an audience of over 3000 ' he continued (Kane, 2007.71). Might popular educators within the state system have potential scope ' promote effective radical learning processes rather than simply being co-opted into the system' (Kane, 2007. 71)? As Kane concluded, the answers to such questions might be context-dependent, varying from situation to situation, over time.

Whilst the following section will provide evidence to demonstrate that the ALAC and Take Part initiatives have provided such scope, the wider context also needs to be taken into account. There has been some indication of a potential narrowing of approaches towards, and definitions of, active

citizenship, with increasing emphasis upon relatively formal aspects of participation in civic society, (such as becoming a local councillor, a magistrate or a school governor), rather than a more inclusive approach to active engagement in civil society, including engagement in social movements. In the context of neo-liberalism's predominance more generally, however, other aspects of public policy have been posing far more significant challenges. In Britain, in particular, policies to promote education and training have been targeted towards meeting (what are at least assumed to be) the needs of the economy. Public funding has been refocused away from liberal adult learning, towards more directly vocational agendas and learning providers have been encouraged to run their programmes in increasingly business-like ways, whilst individuals have been facing higher fees for many types of learning, if they already have equivalent level qualifications.

More recently, in addition, following the financial crisis from 2008, significant public expenditure reductions have begun to take place, further reducing the resources available for adult community based learning for active citizenship. The deepest cuts for 2010-2011 affect this area, along with a number of other aspects of adult provision. The Business Innovation and Skills Department (the responsible government department) estimates that overall some 130,000 adult learning places will be lost – on top of the 1,400,000 places lost in the previous period. Further cuts are anticipated following the General Election, due by the middle of 2010. Voluntary/ Third Sector providers such as the Workers Education Association and the University of the Third Age (a self-help organisation run by and for older people) have been experiencing increasing demand, as a result of these cutbacks, although they themselves struggle to fund courses, if these need public subsidy, especially if such courses do not fit with governments' labour market priorities. So far, the Take Part initiatives have not been directly affected. The challenges that this potentially worsening situation pose for their long term sustainability can scarcely be over-emphasised, however.

From its inception the ALAC programme was placed in the centre of the dilemmas around citizenship, particularly in relation to legal status and nationality, by the programme's initial location in the Home Office. These tensions have been at the fore where programmes have sought to work with excluded groups such as Refugees and Asylum seekers. In addition, the increased role of the third sector and active citizens as delivery agents of government programmes, has not only reduced the independence of civil society to what Hodgson (2004) terms 'manufactured civil society' but consequently affected who benefits from these interventions. Packham suggests that what is created is 'state capital' (2008), when government schemes that are aiming to empower citizens and groups are positive and 'generative'. Conversely, however, other areas of social policy have sought to involve citizens in implementing surveillance and crime and disorder strategies, and so have co-created 'punitive' state capital.

Meanwhile further challenges have been posed too, as a result of government policies to increase the effectiveness of the regulation of migration, together with government policies to combat the threat of terrorism, in the wake of 9/11 and the London bombings of 2007. Policies to Prevent Violent Extremism have been seen as particularly problematic, in terms of their impact on community cohesion and social solidarity. This approach has been described as 'How not to prevent violent extremism' (Kundnani, 2009). There are major issues here too then, impacting upon the future possibilities of learning for active citizenship, both in Britain, and beyond.

### **The Cluster of higher education partners**

The higher education partners, in contrast, have been acting as critical friends since 2004, providing analytical frameworks, introducing appropriate theoretical models and facilitating systematic reflexivity with well-developed, creative and supportive working relationships between the lead researchers involved.

The cluster is build upon previous knowledge, analysis and skills, including skills in the co-production

of knowledge, enabling service planners and service providers to engage constructively with service users, facilitating the articulation of different voices in ways that promote mutual understanding and respect, based upon visible fairness. The cluster gives particular emphasis to the development of tools for participatory learning and research, ensuring the provision of high-quality qualitative as well quantitative evidence.

### **The Take Part National Network's experiences of these opportunities and tensions**

As the introduction outlined, the Take Part National Network developed through partnerships between government and civil society organisations collaborating to promote active learning for active citizenship. The Home Office's 'Active Learning for Active Citizenship' programme (ALAC) started from the principle that active learning for active citizenship should build upon existing models of good practice across the voluntary and community sectors, working in partnership with different forms of public provision. The hubs were to be located 'where it is known that community based groups in partnership with others are able and willing to initiate new work on active learning for active citizenship'. (Woodward, 2004.6).

There are two key principles here. Firstly, active learning for active citizenship for adults should be firmly rooted within civil society itself, rather than being simply provided for citizens, as public policy should deem fit. Secondly, active learning for active citizenship was being conceptualised as an on-going process of learning and reflection, within and between partners within civil society and between civil society and the state. This was a community development-based approach, working towards empowerment, supporting organisations and groups within communities, and pursuing agendas for equalities and social justice.

The regional hubs or 'learning partnerships' were to be based upon networks linking voluntary and community based organizations together with learning providers in universities and colleges. Equalities issues were to be centre stage and ALAC was to develop models of good practice in addressing issues of equalities, valuing diversity and strengthening co-operation and social solidarity, taking account of issues of gender, race and other aspects of marginalisation, in the pursuit of participation for social justice. As 'Active Learning for Active Citizenship' argued 'Providing education for and encouraging active citizenship needs to actively challenge exclusionary attitudes and practices, not just guarding against excluding groups of people' (Woodward, 2004. 13).

Most significantly, ALAC was to promote active citizenship, participation and empowerment – working towards deepening democracy in other words. This implied that the learning process itself should be participatory and empowering. Citizenship education was to start from people's own perceptions of their issues and their learning priorities, negotiated in dialogue rather than imposed or parachuted in from outside. In summary, then, learner participation was to be central at every stage in the process of:

- Identifying learning priorities
- Developing the learning programme to be directly relevant to learners' interests and experiences
- Delivering the programme with the active involvement of the learners, with an emphasis upon the links between knowledge, critical understanding and active citizenship in practice, collectively – political literacy – and
- Evaluating the programme participatively, subsequently.

By implication, ALAC learning programmes were to be flexible as well as diverse, to take account of these differing interests and needs. Each hub would negotiate the range of programmes to be offered, and the levels at which they would be provided.

Whilst the original focus was upon ensuring that those most at risk of social exclusion would be enabled to be included, the hubs' experiences soon demonstrated the importance of providing for a wider audience. Whilst it was essential to facilitate the participation of individuals and groups that have been characterised as 'excluded' ALAC programmes were relevant to a broad range of organisations and groups more generally, including service providers, professionals and policy makers too – just as ALAC programmes were relevant for the range of activists working for solidarity and social justice agendas. For example, once people with learning disabilities gained increasing self-confidence to 'Speak Up' for themselves, to express their views and priorities, including their preferences in relation to the delivery of health and welfare services, it became clear that their carers were also a group who wished to learn how to 'Speak-Up'. Local service providers were equally in need of learning – to learn how to listen and to learn how to respond. This was anticipated in the original ALAC Report, recognising that 'government at all levels needs political will and training to cope with active, empowered, sometimes dissenting citizens' (Woodward, 2004. 10). The provision itself has been similarly diverse. By definition, negotiating learning provision with potential learners, rather than imposing courses from the outside, results in varying forms of provision. ALAC hubs have provided the range from accredited courses through to tailor-made training workshops, visits to key institutions of governance, e-learning, mentoring and one-off training sessions – all supported in very practical ways, such as the provision of transport and childcare, together with outreach work to facilitate participation by those working unsocial hours in isolated locations, such as many migrant workers in rural areas. .

Whilst the forms and levels of ALAC provision have varied enormously, however, there have been a number of shared principles and approaches. These have explicitly drawn upon the methods and approaches developed by the Brazilian educator, Paulo Freire (Freire, 1972, Freire and Shor, 1997) facilitating the development of critical consciousness and understanding, through cycles of action, reflection and then further action, informed by these processes of reflection - ideas that have, of course, been central to debates on adult learning and the development of critical consciousness, as these have been developed and applied in popular education and social movements globally as well as more locally in Britain (Merrifield, 2000). ALAC focused upon these interconnections between the local and the global, from the outset, specifically including hubs with experience of working with migrants, refugees and asylum seekers, for example, as well as working with the white British communities amongst whom they were living, as neighbours. There has been a strong focus upon exploring the causes of tensions within and between different communities, unpacking the underlying assumptions and working towards building solidarity. These interconnections between the local and the global, and the implications of globalization for active citizenship in Britain represent a recurring theme throughout ALAC's work and beyond.

Freirian principles have been used through 'constructed conversations' with groups such as migrant workers and through 'Schools of Participation', where starting from the group's individual and shared experience, group members are enabled to explore the local, national and global dynamics of power and influence and work together on a group action, with the aim of bringing about change. Groups of homeless men have lobbied MPs in relation to failures in housing provision, for example, and deaf/blind people have succeeded in obtaining the introduction of interpreters in one local authority.

To summarise then, the emphasis has been upon working democratically and learning collectively, through organisations and groups in communities. ALAC focused upon community empowerment, through learning, enabling organisations and groups to enhance the effectiveness of their strategies for social change. Through increasing their knowledge and their critical understanding of power structures and decision-making processes, ALAC participants would be empowered to intervene, and where necessary work towards changing these, working 'both sides of the equation' in the pursuit of the values of equalities and social justice (Mayo, 2010).

Unsurprisingly, however, there have been tensions and challenges as well as achievements as ALAC



and its successor programmes have been implemented in practice. Before exploring the challenges and tensions, though, it is important to emphasise the positive achievements. ALAC and the successor Take Part Pathfinders have opened up spaces, providing opportunities for active learning for inclusive approaches to citizenship, rooted in the values of social justice, participation, equality and diversity and co-operation. The programmes initially enjoyed the support of powerful champions at the political level, backed by civil servants with personal understanding of and sympathy with community development based approaches. This support was very significant, providing legitimacy as well as providing practical resources. One of the lessons that seems to be emerging from this period under New Labour governments seems to be that national support can really strengthen civil society organisations' abilities to negotiate with reluctant local government authorities, once they have the explicit support of national government for the promotion of strategies to engage and to empower citizens.

The Pathfinders activities also have created country-wide learning and dialogue about engagement. The Pathfinders have been working with a wide range of groups to identify barriers and challenges to participation, building together an understanding of ways to improve current practice. They look for ways to increase information and opportunities for engagement, and also to increase the numbers and variety of backgrounds of those taking part in civic engagement processes.

Take Part initiatives show evidence of widening perspectives on the concept of citizenship in community governance structures and leadership programmes promoting social inclusion and solidarity. For example the Take Part Sport partnership programme, that has been selected to be part of the legacy of the Olympics 2012.

In summary then, ALAC succeeded in developing a nationally recognized Learning Framework for community based citizenship education, rooted in Freirian principles and approaches. This became the basis for the development of the next phase of government interventions in this field, the Take Part Pathfinders. As the evaluation report demonstrated, this approach had succeeded in reaching over thirteen hundred participants, many of whom had gone on to become far more active as citizens, whether as school governors, for example, or as members of service users forums or local community action groups. Individuals gained confidence, knowledge and skills, enabling people to speak up and to make their voices heard, individually and collectively. In addition, some were enabled to progress to further and higher education, as accreditation and progression were facilitated. And most importantly in the current policy context, community organizations and groups were empowered to develop more effective challenges to processes of discrimination, oppression and social exclusion, including challenging the discrimination and exclusion suffered by migrants, refugees and asylum seekers, such as the development of a refugees charter, in one locality (Mayo and Rooke, 2006).

Separate funding has also become available for research, as part of a government supported programme, launched in 2008 (?) to strengthen research capacity in the Third Sector. The Take Part National Network benefits from these resources, with scholarships for doctoral research, together with opportunities for placements and other forms of collaboration with the three universities directly involved. Current projects include research on active learning for active citizenship with differing groups of service users and carers, as well as with different community based organizations, trade union organizations and multi-faith networks, including projects that focus upon issues of social cohesion and solidarity within and between new and more established communities. Overall then, Take Part is building research capacities as well as developing knowledge and skills more generally within the Third Sector.

So what have been the tensions and challenges? In summary, these to some extent mirror the strengths listed above. Once a politician who has been a powerful champion moves on, the successor may have other priorities. This can – and has – resulted in policy shifts, even under the

same overall government. Programmes such as ALAC and the successor Take Part Pathfinders are, of course, even more vulnerable to a change of government, following a national election. However strongly rooted in local communities and their partners, these programmes struggle to survive without publicly provided resources and policy support. Sustainability has been a continuing challenge for ALAC - which was, of course, the reason why the hubs set up their national network, now called the 'Take Part National Network', in the first place, to take the ALAC approach forward via subsequent programmes and policy contexts.

Sustainability is not simply a question of formal survival either. There are also questions about the extent to which the Take Part aims and approach can survive without suffering serious dilution. Is there increasing emphasis upon active citizenship as measured by more formal types of citizen engagement for instance, with less emphasis upon less formal types of active citizenship in communities and social movements? Bringing local government authorities on board, for the Take Part Pathfinders potentially strengthened them for the future – but how far might this also be at the expense of civil society's independent role, including the role of advocate and/ or critic of local service providers? Might this be about narrowing rather than deepening democracy?

Meanwhile other aspects of public policy have been seriously undermining. Within the government department that originally hosted ALAC, the Home Office, policies to control immigration have already been cited as a source of tension within and between communities. So have policies within the Department for Communities and Local Government for the 'Prevention of Violent Extremism' which have been criticized for being divisive as well as counterproductive because of its focus upon Moslems, effectively reinforcing popular stereotypes of all Moslems as potential terrorists (Kundnani, 2009). Other government departments' policies have been, if anything, more problematic, particularly policies towards the funding of adult community based learning. As the introductory section explained, this has been de-prioritised, as resources have been shifted towards training for employability, with an emphasis upon younger people, to enable them to enter the labour market. In summary then, the ALAC/ Take Part approach is alive but struggling to survive for the longer term. And this is without taking account of the public expenditure cuts to come over the coming year or so, in the aftermath of the banking crisis. What then might be the potential lessons for deepening democracy through university-community partnerships to facilitate learning for active citizenship?

## **Potential lessons?**

As Kane and others have suggested there have indeed been possibilities for 'engaging in radical education within state structures (Kane, 2007. 71). The Take Part National Network has demonstrated that these 'invited spaces' (Cornwall, 2004) can offer new opportunities for Third Sector organizations and social movements, potentially strengthening civil society as a result. Active learning for active citizenship can contribute to deepening democracy then, through building citizens' capabilities to participate in public debates, making their voices heard more effectively.

But these opportunities have also been fraught with tensions, tensions that have been inherent in government policy over the past thirteen years. It is not simply that initiatives such as Take Part have been small scale, short term and vulnerable to shifting political priorities. More fundamentally, policies to promote active citizenship and community empowerment have been developed within the context of neo-liberal economic policies, the effects of which are becoming only too evident, as the impact of the banking crisis compounds wider pressures on public spending. There are potentially serious implications here for those concerned with the promotion of active citizenship.

What might be the prospects for sustainability without public resourcing, in this rapidly changing policy climate? How far can civil society organizations provide their own learning programmes, whether formally or informally, through the learning that takes place within and through social movements? These answers to these types of question relate back to wider questions about the changing

relationships between civil society, the state and the market, in the context of capitalist globalization, just as they relate to wider questions about the relationships between civil society organisations and social movements on the one hand and universities and intellectuals more broadly, on the other.

The British experience suggests that the scope for promoting community-based citizenship learning for active citizenship is inherently limited, despite real gains when spaces have been opened up, as part of social democratic agendas to address the 'democratic deficit'. This would, of course, be consistent with an analysis rooted in a Gramscian approach, more generally. As activists in Britain have argued, public resources, are 'our resources', to be claimed for the pursuit of social justice agendas as a matter of human rights. But this is not how government spending priorities are determined in the current context - which is, after all, precisely why democracy needs to be deepened.

Meanwhile universities and Third Sector agencies involved in community-university partnerships have been experiencing similar tensions, with increasing pressures following the banking crisis. There have been extremely powerful examples of community-university partnerships both in Britain and elsewhere, including the USA and Canada. Hart, Maddison and Wolff's account of the partnerships between the Community-University Partnership Programme at the University of Brighton (Hart, Maddison and Wolff, 2007) provides a wealth of examples, just as there are international examples - shared through the Global Alliance on Community-Engaged Research. Given current public funding priorities, however, these types of initiatives are potentially vulnerable, being less readily measurable in terms of their economic impact. Individual academics can and do continue to work to strengthen and to deepen democracy through community-based learning and research partnerships. But this raises the wider question of how far such initiatives might succeed, unless rooted within progressive social movements. As Susan Watkins concludes her review of the contemporary context by asking, '(C)an a left intellectual project hope to thrive in the absence of a political movement?' (Watkins, 2010. 27). That, she concludes, remains to be seen.

## References

- Batliwala, S. and Brown, D. eds. (2006) *Transnational Civil Society*, Bloomfield CT: Kumarian Press
- Cochrane, A. (1996) 'from theories to practices: looking for local democracy in Britain' in D. King and G. Stoker (eds.) *Rethinking local democracy*, London: Macmillan
- Cornwall, A. (2004) 'Spaces for transformation' in S. Hickey and G. Mohan, eds. *Participation: from tyranny to transformation*, London: Zed Books
- Cornwall, A. and Coelho, V., eds. (2006) *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, London: Zed Books
- Crick, B. (1998) *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools*, London: QCA
- Crick, B (2000) *Citizenship for 16-19-year-olds in Education and Training*, London: Further Education Funding Council
- Freire, P. (1972) *Pedagogy of the Oppressed*, Harmondsworth: Penguin
- Freire, P. and Shor, I. (1997) *Pedagogy for Liberation*, London: Macmillan
- Hart, A., Maddison, M. and Wolff, D. eds. (2007) *Community-University Partnerships*, Leicester: NIACE
- Held, D. (2002) 'Introduction' in D. Held and A. McGrew, eds. *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge: Polity Press
- Hodgson, L (2004) *Manufactured civil society: counting the cost: Critical Social Policy*. 79 Vol 24 (2) p139-164. Sage Publications: London
- Jarvis, P. (2004) 'Lifelong learning and active citizenship in a global society: An analysis of European Union lifelong learning policy' *Journal of Adult and Continuing education*, 10, 1. 4-18
- Joseph Rowntree Charitable Trust (2006) *Report of the Independent Inquiry into Britain's democracy*, York: Joseph Rowntree Charitable Trust

- Kane, L. (2007) 'The educational influences on active citizens: A case study of members of the Scottish Socialist Party (SSP)', *Studies in the Education of Adults*, 39, 1, Spring 2007, 54-7
- Kabeer, N. (2005) 'Introduction' in N. Kabeer, ed. (2005) *Inclusive Citizenship*, London: Zed
- Kundnani, A. (2009) *Spooked: How not to prevent violent extremism*, London: Institute of Race Relations
- Martin, I. and Shaw, M. (2001) *Learning citizenship: Lessons from the history of community development*. Paper delivered at the ESREA Research Conference on 'Wider benefits of learning: Understanding and Monitoring the consequences of Adult Learning' Universidade Lusofana, Lisbon, Portugal
- Mayo, M. and Rooke, A. (2006) *Active Learning for Active Citizenship*, London: Home Office
- Mayo, M. (2010) 'Competing perspectives, definitions and approaches' in eds. J. Annette and M. Mayo (2010) *Taking Part? Active Learning for Active Citizenship and Beyond*, Leicester: NIACE
- Merrifield, J. (2000) *Learning Citizenship* (Working Paper prepared for the Institute of Development Studies at the University of Sussex Participation Group and the Society for Participatory Research in Asia.
- Packham, C (2008) *Active Citizenship and Community Learning*: Exeter: Learning Matters,
- Schuller, T. and Watson, D. (2009) *Learning Through Life*, Leicester: NIACE
- Tam, H. (2010) 'The importance of being a citizen' in Mayo, M. and Annette, J. eds. *Taking Part?* Leicester: NIACE
- Watkins, S. (2010) 'Shifting Sands' *New Left Review*, 61, 5-27
- Woodward, V. (2004) *Active Learning for Active Citizenship*, London: Home Office



## **Taking Part? Deepening democracy through university-community partnerships – to facilitate learning for active citizenship**

Paper by Marjorie Mayo, Centre for Lifelong Learning and Community Engagement, Goldsmiths, University of London; Zoraida Mendiwelso-Bendek, University of Lincoln; and Carol Packham, Manchester Metropolitan University

For the International Conference 'Deepening Democracy as a Way of Life: Challenges for Participatory Democracy and Citizenship Learning in the 21st Century', May 13-16 2010 Rosario, Argentina

Not to be quoted without the authors' permission

m.mayo@gold.ac.uk  
zbendek@lincoln.ac.uk  
c.packham@mmu.ac.uk

## **Taking Part? Deepening democracy through university-community partnerships- to facilitate learning for active citizenship**

*'Stronger, independent-minded citizens, engaged in lifelong learning, will contribute to better, more accountable government, will be able to review more critically and creatively the values and workings of society, will cherish mutual tolerance of diversity and difference, will exercise more control over the unfolding of their own lives, including, importantly, their health and well-being, and will be able to deploy knowledge and understanding to their own benefit and to that of their fellow citizens, in both this country and internationally'. Professor Bob Fryer, IFLL Commissioner and former Chief Learning Advisor, Department of Health, quoted in Schuller and Watson, 2009. 181).*

Civic capability has been central to recent debates on deepening democracy, education and lifelong learning in Britain (Crick, 1998, Crick, 2000, Schuller and Watson, 2009). Citizenship education has been promoted in schools, colleges and communities, over the past decade, as part of wider strategies to address the 'democratic deficit' whilst strengthening the Third Sector and promoting social inclusion and solidarity more generally. Whilst the focus of public policies has been specific to Britain, the issues have more general resonance, however, in the context of increasing globalisation.

As this paper will argue, there are underlying tensions, challenges and dilemmas here, for those concerned, more widely, with the promotion of participatory democracy and citizenship learning, to strengthen civil society's independent role, in the 21st century.

The first section of this paper summarises these underlying tensions as they impact upon our situation, taking account of the changing relationships between civil society, the state and the market, changes that have been accompanied by economic recession and increasing public expenditure constraints. There are, in any case, widely differing perspectives on the concept of 'citizenship', and the role of civil society more generally. And there are different approaches to learning for active – or not so active – citizenship, taking account of increasing social and cultural diversity, together with a series of associated popular anxieties, fuelled by mass media concerns with immigration, not to forget the so-called 'War on Terror'.

Public policies have been developed over the past decade, in Britain, attempting to manage the tensions between successive governments' economic, political, social and cultural aims and objectives. Meanwhile, civil society activists - including those concerned with deepening democracy through learning for active citizenship – have been addressing the challenges inherent in their changing relationships with the market as well as with the state. How to find the spaces and the resources for the promotion of learning for active citizenship? How to work in partnership with the state, whilst maintaining and strengthening civil society's independent role? And how to achieve these aims in the context of increasing marketisation and shrinking resources for the provision of public services, including educational services, particularly educational services for adults in communities?

The second section of this paper explores these tensions, challenges and dilemmas, as they have been experienced by the 'Take Part' network, a grouping that has emerged from shared experiences of providing community-based learning. These initiatives were funded by government to address the 'democratic deficit' by promoting 'Active Learning for Active Citizenship' (ALAC) – bringing civil society organisations together with university and college partners, regionally. Although funded initially by the Civil Renewal Unit at the Home Office (the department that is also responsible for law and order, including prisons, security and immigration control) the ALAC programme took a wider view of citizenship and citizenship education, building upon Freirian principles of participatory learning for social justice and equalities agendas (Woodward, 2004, Mayo and Rooke, 2006). The approach has been to enable citizens and communities to make effective use of the participatory spaces offered by government from above (Cornwall, 2004 ) whilst continuing to strengthen civil society's capacity for progressive autonomous action from below, with particular emphasis upon self-organising amongst women, black and ethnic minority communities, including newly arrived communities, and other groups whose voices have not generally been heard, as a result of discrimination and oppression.

Since the first ALAC programme was completed in 2006, the approach has been taken forward, through the Take Part National Network and through a range of further Pathfinder programmes, working with local government authorities as well as with the Take Part National Network (Tam, 2010). In addition, the authors are also now part of a national programme to strengthen research capacity in the Third Sector – focussing on participatory learning for and through active citizenship. This second section will include reflections on ways of evaluating the lessons from these initiatives, working with government programmes in the current - and rapidly changing - policy context. The aim here is to strengthen civil society organisations' (including multi-faith organisations and refugee and migrant worker organisations) capacities to research, for themselves, the impact of programmes and projects to deepen democracy and to promote social solidarity rather than competition and conflict within and between disadvantaged communities.

The final section then summarises our reflections on our learning from these experiences more generally. How have 'Take Part initiatives' succeeded in identifying the spaces and obtaining the

resources to develop creative approaches to citizenship learning? What might be the implications for their sustainability? And what may be the challenges, in the current policy context?

## **Underlying tensions**

Citizenship has come centre stage, not only in Britain but elsewhere, in other contexts. Around the globe, it has been argued, despite the spread of democratic forms of governance, the relations between citizens and the institutions that affect their lives have been characterised by a growing crisis of legitimacy (Kabeer, 2005). In Britain, this gap has widened further, over the past year, exacerbated by scandals over MPs' expense claims, as well as by public frustration over the massively funded bail outs provided to bankers who, by and large, continue to enjoy bonuses beyond the imaginings of average earners, bail outs that are now to be paid for via massive reductions in spending on public services. As the Power Commission so clearly demonstrated, the problem is not at all that citizens lack interest in public affairs - rather that so many citizens doubt whether their participation can make a significant difference (Joseph Rowntree Charitable Trust (2006).

There are a number of possible explanations but there is not the space, here, to explore these in any detail. In summary, however, the relationships between citizens and the state have been affected by wider shifts in the pattern of relationships between civil society, the state and the market, shifts that have been taking place in the context of neo-liberal globalisation. Market-driven policies have been predominant in Britain and beyond, internationally, with the support of organisations and agencies such as the World Bank, the International Monetary Fund and the World Trade Organisation. The nature and the implications of these shifts have been hotly contested, from differing theoretical and political perspectives. The point to emphasise here, however, is simply this, that to be an active citizen is to be active in contexts that are increasingly affected by market forces with potentially international dimensions. Whilst state provision has been rolled back, in Britain and elsewhere, market mechanisms have been spreading throughout the public sector services that remain, processes of marketisation that have impacted upon the Third Sector and civil society more generally, in their turn.

Whilst the nation state remains pivotal, in the view of many scholars (Held, 2002) transnational structures and institutions have opened up new spaces and new challenges for civil society activists and social movements (Cornwall and Coelho, 2006) – although such access as may be available to these spaces remains unequally distributed, within and between countries and regions, mirroring structural inequalities of power and access to resources more generally, North and South (Batiwala and Brown, 2006). Meanwhile, at the more local level in Britain, populations have become increasingly diverse, as people are more and more likely to move, within and across borders, in search of a livelihood or in search of refuge - or for some other combination of reasons. The notion of citizenship has become potentially more complex, then, as citizens engage in varying ways, for differing purposes, at multiple levels of governance.

## **Active citizenship - at different levels?**

As Kane and others have pointed out, 'there are many discourses around the concept of 'active citizenship' then, from interpretations concerned mainly with issues of governance, to more radical visions such as Miliband's where 'education for citizenship means above all the nurturing of a capacity and willingness to question, to probe, to ask awkward questions, to see through obfuscation and lies' quoted in Jarvis, p.8)', (Kane, 2007. 55). The evaluation of ALAC similarly pointed to the relevance of Miliband's definition (Mayo and Rooke, 2006. 8). As Kane goes on to conclude, quoting Cochrane (1996) in Martin and Shaw, 2001.9) we need to conceptualise citizenship 'as a process in which power is something that is claimed, or demanded, through social and political action from below rather than handed down from above' (Kane, 2007. 55).

There are, then, potential tensions inherent in government sponsored programmes to promote active citizenship from above, including the tensions arising from differing definitions of active citizenship per se. To what extent, as the ALAC evaluation report, questioned, might such programmes be concerned with the citizen as voter and volunteer (including the citizen as voluntary representative on structures of governance)? Or might such programmes also be concerned with the citizen as active participant, and indeed, as active participant, engaged in 'challenging unequal relations of power, promoting social solidarity and social justice, both locally and beyond, taking account of the global context' (Mayo and Rooke, 2006. 7).

As the subsequent section argues in more detail, both the ALAC and Take Part programmes have included space for both approaches (even if that space has been coming under increasing pressure, in recent times). On the basis of his research Kane also concluded that there were indeed possibilities for 'engaging in radical education within state structures' (Kane, 2007. 71). As he reflected, popular education, as developed in Latin America in the 1970s and 1980s, had generally operated 'outside of and largely in opposition to state-run education' (Kane, 2007. 71) – providing inspiration to many outside Latin America. From the mid 1990s onwards, however, in the changing political context of Brazil, for example, there had been discussions as to the extent to which the popular education movement 'should now come in from the cold and try to influence the state agenda from within. In 2003, at the World Education Forum in Porto Alegre, Brazil, a debate on this subject drew an audience of over 3000 ' he continued (Kane, 2007.71). Might popular educators within the state system have potential scope ' promote effective radical learning processes rather than simply being co-opted into the system' (Kane, 2007. 71)? As Kane concluded, the answers to such questions might be context-dependent, varying from situation to situation, over time.

Whilst the following section will provide evidence to demonstrate that the ALAC and Take Part initiatives have provided such scope, the wider context also needs to be taken into account. There has been some indication of a potential narrowing of approaches towards, and definitions of, active citizenship, with increasing emphasis upon relatively formal aspects of participation in civic society, (such as becoming a local councillor, a magistrate or a school governor), rather than a more inclusive approach to active engagement in civil society, including engagement in social movements. In the context of neo-liberalism's predominance more generally, however, other aspects of public policy have been posing far more significant challenges. In Britain, in particular, policies to promote education and training have been targeted towards meeting (what are at least assumed to be) the needs of the economy. Public funding has been refocused away from liberal adult learning, towards more directly vocational agendas and learning providers have been encouraged to run their programmes in increasingly business-like ways, whilst individuals have been facing higher fees for many types of learning, if they already have equivalent level qualifications.

More recently, in addition, following the financial crisis from 2008, significant public expenditure reductions have begun to take place, further reducing the resources available for adult community based learning for active citizenship. The deepest cuts for 2010-2011 affect this area, along with a number of other aspects of adult provision. The Business Innovation and Skills Department (the responsible government department) estimates that overall some 130,000 adult learning places will be lost – on top of the 1,400,000 places lost in the previous period. Further cuts are anticipated following the General Election, due by the middle of 2010. Voluntary/ Third Sector providers such as the Workers Education Association and the University of the Third Age (a self-help organisation run by and for older people) have been experiencing increasing demand, as a result of these cutbacks, although they themselves struggle to fund courses, if these need public subsidy, especially if such courses do not fit with governments' labour market priorities. So far, the Take Part initiatives have not been directly affected. The challenges that this potentially worsening situation pose for their long term sustainability can scarcely be over-emphasised, however.



From its inception the ALAC programme was placed in the centre of the dilemmas around citizenship, particularly in relation to legal status and nationality, by the programme's initial location in the Home Office. These tensions have been at the fore where programmes have sought to work with excluded groups such as Refugees and Asylum seekers. In addition, the increased role of the third sector and active citizens as delivery agents of government programmes, has not only reduced the independence of civil society to what Hodgson (2004) terms 'manufactured civil society' but consequently affected who benefits from these interventions. Packham suggests that what is created is 'state capital' (2008), when government schemes that are aiming to empower citizens and groups are positive and 'generative'. Conversely, however, other areas of social policy have sought to involve citizens in implementing surveillance and crime and disorder strategies, and so have co-created 'punitive' state capital.

Meanwhile further challenges have been posed too, as a result of government policies to increase the effectiveness of the regulation of migration, together with government policies to combat the threat of terrorism, in the wake of 9/11 and the London bombings of 2007. Policies to Prevent Violent Extremism have been seen as particularly problematic, in terms of their impact on community cohesion and social solidarity. This approach has been described as 'How not to prevent violent extremism' (Kundnani, 2009). There are major issues here too then, impacting upon the future possibilities of learning for active citizenship, both in Britain, and beyond.

### **The Cluster of higher education partners**

The higher education partners, in contrast, have been acting as critical friends since 2004, providing analytical frameworks, introducing appropriate theoretical models and facilitating systematic reflexivity with well-developed, creative and supportive working relationships between the lead researchers involved.

The cluster is build upon previous knowledge, analysis and skills, including skills in the co-production of knowledge, enabling service planners and service providers to engage constructively with service users, facilitating the articulation of different voices in ways that promote mutual understanding and respect, based upon visible fairness. The cluster gives particular emphasis to the development of tools for participatory learning and research, ensuring the provision of high-quality qualitative as well quantitative evidence.

### **The Take Part National Network's experiences of these opportunities and tensions**

As the introduction outlined, the Take Part National Network developed through partnerships between government and civil society organisations collaborating to promote active learning for active citizenship. The Home Office's 'Active Learning for Active Citizenship' programme (ALAC) started from the principle that active learning for active citizenship should build upon existing models of good practice across the voluntary and community sectors, working in partnership with different forms of public provision. The hubs were to be located 'where it is known that community based groups in partnership with others are able and willing to initiate new work on active learning for active citizenship'. (Woodward, 2004.6).

There are two key principles here. Firstly, active learning for active citizenship for adults should be firmly rooted within civil society itself, rather than being simply provided for citizens, as public policy should deem fit. Secondly, active learning for active citizenship was being conceptualised as an on-going process of learning and reflection, within and between partners within civil society and between civil society and the state. This was a community development-based approach, working

towards empowerment, supporting organisations and groups within communities, and pursuing agendas for equalities and social justice.

The regional hubs or 'learning partnerships' were to be based upon networks linking voluntary and community based organizations together with learning providers in universities and colleges. Equalities issues were to be centre stage and ALAC was to develop models of good practice in addressing issues of equalities, valuing diversity and strengthening co-operation and social solidarity, taking account of issues of gender, race and other aspects of marginalisation, in the pursuit of participation for social justice. As 'Active Learning for Active Citizenship' argued 'Providing education for and encouraging active citizenship needs to actively challenge exclusionary attitudes and practices, not just guarding against excluding groups of people' (Woodward, 2004. 13).

Most significantly, ALAC was to promote active citizenship, participation and empowerment – working towards deepening democracy in other words. This implied that the learning process itself should be participatory and empowering. Citizenship education was to start from people's own perceptions of their issues and their learning priorities, negotiated in dialogue rather than imposed or parachuted in from outside. In summary, then, learner participation was to be central at every stage in the process of:

- Identifying learning priorities
- Developing the learning programme to be directly relevant to learners' interests and experiences
- Delivering the programme with the active involvement of the learners, with an emphasis upon the links between knowledge, critical understanding and active citizenship in practice, collectively – political literacy – and
- Evaluating the programme participatively, subsequently.

By implication, ALAC learning programmes were to be flexible as well as diverse, to take account of these differing interests and needs. Each hub would negotiate the range of programmes to be offered, and the levels at which they would be provided.

Whilst the original focus was upon ensuring that those most at risk of social exclusion would be enabled to be included, the hubs' experiences soon demonstrated the importance of providing for a wider audience. Whilst it was essential to facilitate the participation of individuals and groups that have been characterised as 'excluded' ALAC programmes were relevant to a broad range of organisations and groups more generally, including service providers, professionals and policy makers too – just as ALAC programmes were relevant for the range of activists working for solidarity and social justice agendas. For example, once people with learning disabilities gained increasing self-confidence to 'Speak Up' for themselves, to express their views and priorities, including their preferences in relation to the delivery of health and welfare services, it became clear that their carers were also a group who wished to learn how to 'Speak-Up'. Local service providers were equally in need of learning – to learn how to listen and to learn how to respond. This was anticipated in the original ALAC Report, recognising that 'government at all levels needs political will and training to cope with active, empowered, sometimes dissenting citizens' (Woodward, 2004. 10). The provision itself has been similarly diverse. By definition, negotiating learning provision with potential learners, rather than imposing courses from the outside, results in varying forms of provision. ALAC hubs have provided the range from accredited courses through to tailor-made training workshops, visits to key institutions of governance, e-learning, mentoring and one-off training sessions – all supported in very practical ways, such as the provision of transport and childcare, together with outreach work to facilitate participation by those working unsocial hours in isolated locations, such as many migrant workers in rural areas. .

Whilst the forms and levels of ALAC provision have varied enormously, however, there have been a number of shared principles and approaches. These have explicitly drawn upon the methods and

approaches developed by the Brazilian educator, Paulo Freire (Freire, 1972, Freire and Shor, 1997) facilitating the development of critical consciousness and understanding, through cycles of action, reflection and then further action, informed by these processes of reflection - ideas that have, of course, been central to debates on adult learning and the development of critical consciousness, as these have been developed and applied in popular education and social movements globally as well as more locally in Britain (Merrifield, 2000). ALAC focused upon these interconnections between the local and the global, from the outset, specifically including hubs with experience of working with migrants, refugees and asylum seekers, for example, as well as working with the white British communities amongst whom they were living, as neighbours. There has been a strong focus upon exploring the causes of tensions within and between different communities, unpacking the underlying assumptions and working towards building solidarity. These interconnections between the local and the global, and the implications of globalization for active citizenship in Britain represent a recurring theme throughout ALAC's work and beyond.

Freirian principles have been used through 'constructed conversations' with groups such as migrant workers and through 'Schools of Participation', where starting from the group's individual and shared experience, group members are enabled to explore the local, national and global dynamics of power and influence and work together on a group action, with the aim of bringing about change. Groups of homeless men have lobbied MPs in relation to failures in housing provision, for example, and deaf/blind people have succeeded in obtaining the introduction of interpreters in one local authority.

To summarise then, the emphasis has been upon working democratically and learning collectively, through organisations and groups in communities. ALAC focused upon community empowerment, through learning, enabling organisations and groups to enhance the effectiveness of their strategies for social change. Through increasing their knowledge and their critical understanding of power structures and decision-making processes, ALAC participants would be empowered to intervene, and where necessary work towards changing these, working 'both sides of the equation' in the pursuit of the values of equalities and social justice (Mayo, 2010).

Unsurprisingly, however, there have been tensions and challenges as well as achievements as ALAC and its successor programmes have been implemented in practice. Before exploring the challenges and tensions, though, it is important to emphasise the positive achievements. ALAC and the successor Take Part Pathfinders have opened up spaces, providing opportunities for active learning for inclusive approaches to citizenship, rooted in the values of social justice, participation, equality and diversity and co-operation. The programmes initially enjoyed the support of powerful champions at the political level, backed by civil servants with personal understanding of and sympathy with community development based approaches. This support was very significant, providing legitimacy as well as providing practical resources. One of the lessons that seems to be emerging from this period under New Labour governments seems to be that national support can really strengthen civil society organisations' abilities to negotiate with reluctant local government authorities, once they have the explicit support of national government for the promotion of strategies to engage and to empower citizens.

The Pathfinders activities also have created country-wide learning and dialogue about engagement. The Pathfinders have been working with a wide range of groups to identify barriers and challenges to participation, building together an understanding of ways to improve current practice. They look for ways to increase information and opportunities for engagement, and also to increase the numbers and variety of backgrounds of those taking part in civic engagement processes.

Take Part initiatives show evidence of widening perspectives on the concept of citizenship in community governance structures and leadership programmes promoting social inclusion and solidarity. For example the Take Part Sport partnership programme, that has been selected to be part of the legacy of the Olympics 2012.

In summary then, ALAC succeeded in developing a nationally recognized Learning Framework for community based citizenship education, rooted in Freirian principles and approaches. This became the basis for the development of the next phase of government interventions in this field, the Take Part Pathfinders. As the evaluation report demonstrated, this approach had succeeded in reaching over thirteen hundred participants, many of whom had gone on to become far more active as citizens, whether as school governors, for example, or as members of service users forums or local community action groups. Individuals gained confidence, knowledge and skills, enabling people to speak up and to make their voices heard, individually and collectively. In addition, some were enabled to progress to further and higher education, as accreditation and progression were facilitated. And most importantly in the current policy context, community organizations and groups were empowered to develop more effective challenges to processes of discrimination, oppression and social exclusion, including challenging the discrimination and exclusion suffered by migrants, refugees and asylum seekers, such as the development of a refugees charter, in one locality (Mayo and Rooke, 2006).

Separate funding has also become available for research, as part of a government supported programme, launched in 2008 (?) to strengthen research capacity in the Third Sector. The Take Part National Network benefits from these resources, with scholarships for doctoral research, together with opportunities for placements and other forms of collaboration with the three universities directly involved. Current projects include research on active learning for active citizenship with differing groups of service users and carers, as well as with different community based organizations, trade union organizations and multi-faith networks, including projects that focus upon issues of social cohesion and solidarity within and between new and more established communities. Overall then, Take Part is building research capacities as well as developing knowledge and skills more generally within the Third Sector.

So what have been the tensions and challenges? In summary, these to some extent mirror the strengths listed above. Once a politician who has been a powerful champion moves on, the successor may have other priorities. This can – and has – resulted in policy shifts, even under the same overall government. Programmes such as ALAC and the successor Take Part Pathfinders are, of course, even more vulnerable to a change of government, following a national election. However strongly rooted in local communities and their partners, these programmes struggle to survive without publicly provided resources and policy support. Sustainability has been a continuing challenge for ALAC - which was, of course, the reason why the hubs set up their national network, now called the 'Take Part National Network', in the first place, to take the ALAC approach forward via subsequent programmes and policy contexts.

Sustainability is not simply a question of formal survival either. There are also questions about the extent to which the Take Part aims and approach can survive without suffering serious dilution. Is there increasing emphasis upon active citizenship as measured by more formal types of citizen engagement for instance, with less emphasis upon less formal types of active citizenship in communities and social movements? Bringing local government authorities on board, for the Take Part Pathfinders potentially strengthened them for the future – but how far might this also be at the expense of civil society's independent role, including the role of advocate and/ or critic of local service providers? Might this be about narrowing rather than deepening democracy?

Meanwhile other aspects of public policy have been seriously undermining. Within the government department that originally hosted ALAC, the Home Office, policies to control immigration have already been cited as a source of tension within and between communities. So have policies within the Department for Communities and Local Government for the 'Prevention of Violent Extremism' which have been criticized for being divisive as well as counterproductive because of its focus upon Moslems, effectively reinforcing popular stereotypes of all Moslems as potential terrorists

(Kundnani, 2009). Other government departments' policies have been, if anything, more problematic, particularly policies towards the funding of adult community based learning. As the introductory section explained, this has been de-prioritised, as resources have been shifted towards training for employability, with an emphasis upon younger people, to enable them to enter the labour market.

In summary then, the ALAC/ Take Part approach is alive but struggling to survive for the longer term. And this is without taking account of the public expenditure cuts to come over the coming year or so, in the aftermath of the banking crisis. What then might be the potential lessons for deepening democracy through university-community partnerships to facilitate learning for active citizenship?

### **Potential lessons?**

As Kane and others have suggested there have indeed been possibilities for 'engaging in radical education within state structures (Kane, 2007. 71). The Take Part National Network has demonstrated that these 'invited spaces' (Cornwall, 2004) can offer new opportunities for Third Sector organizations and social movements, potentially strengthening civil society as a result. Active learning for active citizenship can contribute to deepening democracy then, through building citizens' capabilities to participate in public debates, making their voices heard more effectively.

But these opportunities have also been fraught with tensions, tensions that have been inherent in government policy over the past thirteen years. It is not simply that initiatives such as Take Part have been small scale, short term and vulnerable to shifting political priorities. More fundamentally, policies to promote active citizenship and community empowerment have been developed within the context of neo-liberal economic policies, the effects of which are becoming only too evident, as the impact of the banking crisis compounds wider pressures on public spending. There are potentially serious implications here for those concerned with the promotion of active citizenship.

What might be the prospects for sustainability without public resourcing, in this rapidly changing policy climate? How far can civil society organizations provide their own learning programmes, whether formally or informally, through the learning that takes place within and through social movements? These answers to these types of question relate back to wider questions about the changing relationships between civil society, the state and the market, in the context of capitalist globalization, just as they relate to wider questions about the relationships between civil society organisations and social movements on the one hand and universities and intellectuals more broadly, on the other.

The British experience suggests that the scope for promoting community-based citizenship learning for active citizenship is inherently limited, despite real gains when spaces have been opened up, as part of social democratic agendas to address the 'democratic deficit'. This would, of course, be consistent with an analysis rooted in a Gramscian approach, more generally. As activists in Britain have argued, public resources, are 'our resources', to be claimed for the pursuit of social justice agendas as a matter of human rights. But this is not how government spending priorities are determined in the current context - which is, after all, precisely why democracy needs to be deepened.

Meanwhile universities and Third Sector agencies involved in community-university partnerships have been experiencing similar tensions, with increasing pressures following the banking crisis. There have been extremely powerful examples of community-university partnerships both in Britain and elsewhere, including the USA and Canada. Hart, Maddison and Wolff's account of the partnerships between the Community-University Partnership Programme at the University of Brighton (Hart, Maddison and Wolff, 2007) provides a wealth of examples, just as there are international examples - shared through the Global Alliance on Community-Engaged Research. Given current public funding priorities, however, these types of initiatives are potentially vulnerable, being less readily measurable in terms of their economic impact. Individual academics can and do

continue to work to strengthen and to deepen democracy through community-based learning and research partnerships. But this raises the wider question of how far such initiatives might succeed, unless rooted within progressive social movements. As Susan Watkins concludes her review of the contemporary context by asking, '(C)an a left intellectual project hope to thrive in the absence of a political movement?' (Watkins, 2010: 27). That, she concludes, remains to be seen.

## References

- Batliwala, S. and Brown, D. eds. (2006) Transnational Civil Society, Bloomfield CT: Kumarian Press
- Cochrane, A. (1996) 'from theories to practices: looking for local democracy in Britain' in D. King and G. Stoker (eds.) Rethinking local democracy, London: Macmillan
- Cornwall, A. (2004) 'Spaces for transformation' in S. Hickey and G. Mohan, eds. Participation: from tyranny to transformation, London: Zed Books
- Cornwall, A. and Coelho, V., eds. (2006) Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas, London: Zed Books
- Crick, B. (1998) Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools, London: QCA
- Crick, B (2000) Citizenship for 16-19-year-olds in Education and Training, London: Further Education Funding Council
- Freire, P. (1972) Pedagogy of the Oppressed, Harmondsworth: Penguin
- Freire, P. and Shor, I. (1997) Pedagogy for Liberation, London: Macmillan
- Hart, A., Maddison, M. and Wolff, D. eds. (2007) Community-University Partnerships, Leicester: NIACE
- Held, D. (2002) 'Introduction' in D. Held and A. McGrew, eds. Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance, Cambridge: Polity Press
- Hodgson, L (2004) Manufactured civil society: counting the cost: Critical Social Policy. 79 Vol 24 (2) p139-164. Sage Publications: London
- Jarvis, P. (2004) 'Lifelong learning and active citizenship in a global society: An analysis of European Union lifelong learning policy' Journal of Adult and Continuing education, 10, 1. 4-18
- Joseph Rowntree Charitable Trust (2006) Report of the Independent Inquiry into Britain's democracy, York: Joseph Rowntree Charitable Trust
- Kane, L. (2007) 'The educational influences on active citizens: A case study of members of the Scottish Socialist Party (SSP)', Studies in the Education of Adults, 39, 1, Spring 2007, 54-7
- Kabeer, N. (2005) 'Introduction' in N. Kabeer, ed. (2005) Inclusive Citizenship, London: Zed
- Kundnani, A. (2009) Spooked: How not to prevent violent extremism, London: Institute of Race Relations

Martin, I. and Shaw, M. (2001) Learning citizenship: Lessons from the history of community development. Paper delivered at the ESREA Research Conference on 'Wider benefits of learning: Understanding and Monitoring the consequences of Adult Learning' Universidade Lusofana, Lisbon, Portugal

Mayo, M. and Rooke, A. (2006) Active Learning for Active Citizenship, London: Home Office

Mayo, M. (2010) 'Competing perspectives, definitions and approaches' in eds. J. Annette and M. Mayo (2010) Taking Part? Active Learning for Active Citizenship and Beyond, Leicester: NIACE

Merrifield, J. (2000) Learning Citizenship (Working Paper prepared for the Institute of Development Studies at the University of Sussex Participation Group and the Society for Participatory Research in Asia.

Packham, C (2008) Active Citizenship and Community Learning: Exeter: Learning Matters,

Schuller, T. and Watson, D. (2009) Learning Through Life, Leicester: NIACE

Tam, H. (2010) 'The importance of being a citizen' in Mayo, M. and Annette, J. eds. Taking Part? Leicester: NIACE

Watkins, S. (2010) 'Shifting Sands' New Left Review, 61, 5-27

Woodward, V. (2004) Active Learning for Active Citizenship, London: Home Office

# **Reconfiguración de subjetividades. Una mirada a partir de la educación y la democracia<sup>1</sup>**

*Bibiana Magaly Mejia Escobar*

*bmejiaescobar@gmail.com*

Universidad del Quindío – Armenia (Quindío) /

Universidad católica de Manizales - Manizales (Caldas)

Colombia

## **RESUMEN**

En el siguiente artículo se abordan diversos aspectos que comprometen al hombre en dimensión subjetiva, buscando comprender como este se enfrenta a su cotidianidad, desde la manera como establece y actúa de acuerdo a sus mediaciones y modos de construir la realidad buscando su identidad y tratando de descubrir y afirmar sus posibilidades y potencialidades afectivas, creativas, ético-morales y por ende políticas.

En un llamado a re-significar el todo de nuestra comprensión de la realidad sin que ello indique una totalidad unitaria y dogmática. Se hace un llamado a la lectura de conjunto de la realidad humana, la amplitud de la mirada, la interdisciplinariedad; porque en el globo de la cultura sólo nuestra voz personal y colectiva da significado de mundo y sentido de vida a las concepciones, acciones y elaboraciones humanas. Entonces podemos situar en tiempo presente, en realidades acontecimentales significadas y con sentido de vida presente, lo que pensamos de lo real, distinto a una revelación filosófica, distinto a un entendimiento científico.

## **PALABRAS CLAVE.**

Subjetividad, ciudadanía, interdisciplinariedad, educación, democracia, políticas de humanidad

## **ABSTRACT**

The following article addresses various aspects that involve the man in subjective dimension, seeking to understand how this confronts her daily life, from the way states and acts according to his mediation and ways of constructing reality searching for her identity and trying to discover and affirm its possibilities and potential emotional, creative, ethical, moral and hence political.

In an appeal to re-signify the whole of our understanding of reality without stating a unitary whole and dogmatic. It calls for joint reading of human reality, the amplitude of the gaze, interdisciplinarity, because the balloon of the culture only our personal and collective voice of world gives meaning and sense of life to the ideas, actions and human elaborations. Then we can place in present time, signified acontecimentales realities and present life with a sense of what we think of reality, other than a philosophical revelation, other than scientific understanding.

## **KEYWORDS.**

Subjectivity, citizenship, interdisciplinary, education, democracy, policies of humanity

## **Exordio.**

Establecer los elementos centrales de esta ponencia constituye un viaje introspectivo que, más allá de la mera repetición ritualizada de una serie de planteamientos y conclusiones ya asumidos, no siempre resulta tarea fácil en la medida en que obliga a pensar -de nuevo- aquello desde lo que pensamos, interrogarnos a nosotros mismos sobre los fundamentos que conforman los pilares que



confieren forma y contenido a nuestras reflexiones. Los territorios, las fronteras, las demarcaciones están también dentro de nosotros y condicionan nuestras acciones.

Pensar los procesos de subjetivación en función ético-estéticas que constituyen modos de existencia, modos de ser y hacer, de pensar y representarse a sí mismos y a las relaciones sociales, nos ubicará en una dimensión pragmática, procesual, afectiva, corporal y local.

### **Abordaje de la relación subjetividades, educación y democracia**

Hacer el abordaje de la relación subjetividades, educación y democracia implica la aproximación al concepto de subjetividad, la comprensión de la existencia propia debe partir de la idea del yo como sujeto autónomo que puede verse desde otros. Como un espejo que permite reconocerse, el otro está en el entorno social, con sus características, sus hábitos y su diversidad se comporta y transforma el mundo desde su devenir y desde las relaciones sociales porque el conocimiento de uno mismo –siempre una construcción pese a que se considere un descubrimiento- nunca es completamente separable de las exigencias de ser conocido por los otros de modos específicos<sup>2</sup>. Hablar de subjetividades<sup>3</sup> es posible desde la apropiación de la palabra, sólo quien es capaz de poner en diálogo su proyecto personal y respeta las visiones ajenas desde la escucha activa puede considerarse un sujeto histórico, es decir un sujeto social.

Alguien con la habilidad para comprender cuál es su papel en el mundo, valorar a los otros como constructores de proyectos comunes e individuales; en últimas existe un ser humano que se reconoce como tal gracias a las interacciones con sujetos igualmente activos, capaces de emprender acciones para hacer más digno el contexto al que dan sentido.

Vivir en comunidad es la paradoja del ser humano; ser social y discrepar en elementos sustanciales del grupo, pertenecer a una nación que no tiene claro su proyecto de acción, sacrificar los anhelos individuales por privilegiar el bien común, argumentar y construir comentarios contrarios al sentido defendido por el otro, buscar las mejores palabras para manifestar la esencia de un pensamiento, se trata del ejercicio de la racionalidad acaso tan moderno que pueda ser interpretado negativamente, pero se refiere a una racionalidad que busca el reencuentro del ser humano con su esencia: sólo el lenguaje lleva a la exploración y al reconocimiento de la subjetividad, dialogando y construyendo nuevos sentidos el ser humano es más humano.

El encuentro con el otro es un momento crucial en la formación de la subjetividad, comprenderse diferente, atender a la diversidad desde el respeto es la apuesta de la escuela incluyente; sin embargo, existen relaciones de poder que pueden distorsionar los diálogos sinceros, se presentan palabras cargadas con violencia, gestos de desaprobación por la adopción de costumbres contrarias a la opinión común, rechazo frente a performances<sup>4</sup> o discrepancias violentas ante discursos que pueden representar un punto de vista lejano al defendido por la ideología dominante.

Es tarea de la escuela, en todas sus dimensiones, brindar oportunidades para el encuentro: aulas abiertas al diálogo divergente, maestros con la capacidad para aprovechar la diversidad de subjetividades, estudiantes con la autonomía suficiente para defender su postura frente al mundo y comunidades abiertas a los cambios que se proponen desde las discusiones conceptuales; probablemente este entorno afortunado no esté lejos siempre y cuando las micro-culturas escolares comprendan su importancia en la generación de nuevas relaciones sociales que fortalezcan las subjetividades emergentes desde la familia; sólo en la posible existencia de cambios desde los entornos pequeños puede modificarse la macrocultura como un ideal para la sociedad.

Convivir, actuar como sujeto social, compartir con otros<sup>5</sup> un espacio vital y respetar ciertas normas es un ejercicio que permite poner en evidencia conflictos personales, sociales y estructurales. La escuela (entendida como un espacio social que brinda posibilidades de aprendizaje y fortalecimiento

del tejido social) enriquece la subjetividad desde el abordaje de discursos diversos, con la potenciación del sujeto desde la crítica a las teorías, con la interpretación del conflicto como fenómeno inherente al ser humano, síntoma de la naturaleza paradójica y contradictoria que caracteriza su devenir.

Se trata aquí de pensar la democracia desde una perspectiva nueva, dejando de lado el concepto liberal de participación para la elección y pasando a un paradigma de participación activa para la transformación de la realidad. En términos de subjetividad es la apuesta por reconocer en el propio proceso la de conocimiento la comprensión de los y las otras; sólo el diálogo de las subjetividades puede llevar al género humano hacia la construcción de una convivencia pacífica.

Construir una democracia es comprometer la educación desde los primeros momentos de formación con experiencias realmente significativas que impacten la subjetividad desde las sensibilidades generadas por las interacciones propias de las nuevas relaciones de los seres humanos con las tecnologías de la información.

Un ciudadano es una persona que sabe lo que necesita, decide y mide las consecuencias de sus actos, y es capaz de contenerse para poder vivir con los demás. Tiene un universo de obligación amplio, que no se circunscribe a su familia, hijos, amigos y gremio, habita en una comunidad que lo acoge y se siente responsable de los demás. El ciudadano no existe si no es formado, y la idea de ciudadanía en sociedades modernas, diversas, democráticas y llenas de conflictos requiere de ese universo de obligación y de esa capacidad de acogimiento.

En el acogimiento el individuo siente que pertenece a algo que importa y que tiene significado en la comunidad real en la que vive -la comunidad nacional no es real-. Lo que importa, es que exista un equilibrio entre el reto, el soporte y la continuidad. Una comunidad que no reta, estanca; una que reta demasiado, sin dar sostenimiento, quema; y cuando se piensa en términos de desarrollo y se sabe que las transformaciones que debe hacer el individuo son graduales, se necesita una comunidad que sostenga y de continuidad en ese reto y soporte. Hay que organizar las comunidades en esta tríada.

No se trata de un acogimiento simbólico, sino de la vida diaria, en el que el individuo sienta que tiene algo que le permite aprender, crecer, transformarse y que lo abraza mientras lo hace. La Universidad tiene que ser un lugar que acoja, en donde uno sienta que está viviendo y perteneciendo, hace cosas, tiene grupos de amigos y de trabajo...; que contribuye a formar ciudadanos competentes, más allá de aquel que tiene habilidades de pensamiento.

Entonces, es pensar la competencia en términos de estar preparado para hacer algo y ser un ciudadano que piensa de manera compleja sobre los conflictos o el funcionamiento de la sociedad, con base en unas competencias precisas: poder pensar los conflictos particulares dentro de un sistema, entendiéndolos no como elementos aislados o producto de las intenciones de unos u otros sino como resultantes de sistemas sociales que generan formas de comportamiento positivas o problemáticas; considerando múltiples perspectivas, soluciones posibles y su extensión en el tiempo. La Universidad tiene que practicar lo que enseña y entender cómo piensa el estudiante, organiza su idea del mundo y entiende los problemas.

La formación ciudadana amplía y desarrolla los universos de obligación, propicia comunidades que acojan, fomenta la capacidad de pensamiento, de autonomía y de hacer juicios por sí mismo, de poder leer, conectarse y estar alerta frente a las emociones. Esta es una labor que no puede recaer solo en la familia, una comunidad homogénea que tiene un papel esencial en la transmisión de los valores, pero que no es lo suficientemente heterogénea en pensamiento, religión, clase, etnia, etc. para que allí se aprehendan las experiencias que ofrece la sociedad.

La categoría de ciudadanía es una categoría meta que sobrepasa los núcleos de familia, profesión

y trabajo. Tiene que ver con una condición humana de vivir con otros.

En Colombia, hay que recuperar el tejido que vincula al individuo con la comunidad y, desde el punto de vista de quienes enseñan, alimentar el convencimiento de que el conocimiento produce placer, sirve para algo y se relaciona con la vida propia, y que, a pesar de la adversidad, hay razones para la esperanza, la misma a la que nos avocamos día a día. Ya lo dijo Giannini<sup>6</sup>: “cotidianidad es lo que sucede todos los días, y justamente cuando no pasa nada” por ello la gramática encadenante de significaciones en que se inscriben los hechos, actos y conductas que nos impelen y exigen cumplir nuestra cultura para que reproduzcamos el sentido de lo social.

En el caso colombiano es ineludible abordar el vínculo entre ciudadanía y conflicto. El individuo tiene que saber relacionarse con los conflictos y lograr las competencias para una comunicación sana entre la razón y la emoción. Las emociones tienen una serie de potenciales muy importantes. Busca mostrar una serie de experiencias humanas a las que no se accede por la vía de la razón formal y de la argumentación, que requieren otro lenguaje y representan otra dimensión de la realidad. El poder de las emociones radica en que nos conectan con los otros, con situaciones, intereses, propósitos y se necesita estar conectado y a la vez tomar distancia, sin perder de vista a los que están por fuera de mis conexiones emocionales.

En la visión de país hay que contemplar el acogimiento y encarar la tarea de mirar la historia. Un país que acoge, que ofrece un sentido de pertenencia, con propósito e ilusiones, permite una lectura de la historia como una memoria que muestra un horizonte posible. Un país que no acoge, invita a la desesperanza y al olvido. Para que el conocimiento histórico tenga sentido debe relacionarse con la experiencia personal.

Es preciso evidenciar los hilos que atraviesan los procesos históricos, los cuales varían con los cambios culturales y temporales y se entretajan con una serie de comportamientos humanos, que permiten ver ese nexo entre lo personal y lo histórico; que hay una serie de fenómenos comunes y que lo que le pasa a la gente, por ejemplo, en términos de sentirse excluido, de la necesidad de pertenencia, es algo que ya ha sucedido en la humanidad y generado procesos sociales.

Entonces, la historia tiene ese efecto amplificador y de espejo en el que se mira y se entiende la propia historia a través de la del otro -los puntos comunes y las diferencias-, sin tener que acercarse tanto a acontecimientos demasiado recientes que son muy dolorosos o que ni siquiera son historia todavía. La historia como la vida tienen un propósito, se puede usar la historia para entender la propia experiencia, tomar decisiones y darle un sentido a la vida.

Tenemos que entender cómo se explica la gente el conflicto y asigna responsabilidad y culpa a los otros y a sí misma, y cómo mantiene un equilibrio entre cuestionar, ser crítico con el otro y consigo mismo. La ciudadanía hay que pensarla más allá de su relación con el conflicto. Conviene preguntarse por qué Colombia está obsesionada con el olvido como condición para perdonar. El perdón auténtico requiere que no haya olvido, estar consciente de qué fue lo perdonado, del dolor, el maltrato y la herida que ocasionó, y de las razones para perdonar. Asimismo el otro debe recordar por qué lo perdonan, asumir su culpa y saber de la indignación del otro. En Colombia nos estamos obligando a que el perdón pase por el olvido.

Se necesita una aproximación racional y reflexiva a las emociones, preguntarle a lo que uno siente para aprender de ellas. Las emociones también son racionales. En la noción habitual de pensamiento crítico, se supone que hay un distanciamiento de las emociones.

Hoy hay una recuperación o celebración de la importancia de las emociones intelectuales, de la curiosidad y la pasión por llegar al fondo de las cosas. Dentro de una concepción muy racional, las emociones permitidas son las que están alineadas con la razón, y no se permiten las emociones

que transgreden lo socialmente aceptado. El amor a la verdad y la curiosidad están perfectamente alineados con el pensamiento crítico, mientras el odio, la ira, la vergüenza y la indignación, pueden ir en contravía con ese pensamiento y la racionalidad. Son esas emociones sociales las que se sacan del mapa del pensamiento y para que de verdad se puedan usar hay que reconocer que están en todos lados. Se tiene que explorar y aprender de la tensión entre emoción y pensamiento. Con esto, estamos pidiéndoles a las víctimas que se responsabilicen de mantener esa historia viva y eso es profundamente injusto; por otro lado, nos lavamos las manos, perdiendo el derecho de reclamar esa historia como propia. Parte de la estrategia del conflicto se basa en el sálvese quien pueda que significa: soy yo conmigo mismo y los míos, rompiendo las conexiones con el resto de la humanidad. De ahí que tenga el derecho y la responsabilidad de reclamar para mí, como ser humano, la historia de la esclavitud, aunque en principio pareciera que no tengo nada que ver con eso. Mi experiencia de humanidad está, en parte, ahí.

Abordar de manera creativa el vínculo entre historia y ciudadanía, como los genocidios y la violencia colectiva, da la posibilidad de entender que no se trata de un problema entre malos y buenos sino que los humanos tenemos una capacidad demoníaca para la maldad, la destrucción y el daño, lo que en principio parece una idea muy dolorosa y devastadora, pero también muy liberadora. No se trata de explicar esos comportamientos destructivos a partir de la precariedad de las condiciones sociales pues, de todas maneras, el individuo tiene capacidad de pensamiento, entendimiento y de toma de decisiones que respeten la dignidad del otro.

¿Quién va a asumir la responsabilidad del afloramiento de esos demonios y de las condiciones que los propician? La sociedad construye sus propios demonios, tiene que lidiar con ellos y no puede culpar al demonio por serlo. Esto tiene que ver con un balance entre lo que se le exige al individuo y a la comunidad; en un futuro que se construya en la capacidad de leer la realidad para escribir la nueva historia humana. La nueva herencia de los hombres basada en una comprensión crítica del mundo, que brinde a partir de una visión en complejidad la posibilidad de transformarlo en función de “inéditos viables”,<sup>7</sup> de acción y reflexión cifrada en el diálogo para constituir libertades de esperanza a una humanidad en humanidad.

Hay que considerar que existe una inteligencia social, como lo señaló John Dewey, que produce una forma de comprensión o entendimiento que se expresa a través del individuo. La clave está en entender esa interacción entre capacidad individual y contexto cultural, que acoge y moviliza determinadas formas de pensar. Los colombianos, como individuos, tenemos que aprender a equilibrar la responsabilidad propia y la ajena y el pensar críticamente sobre el otro y sobre uno mismo.

Un delicado equilibrio que recuerda la imagen del funámbulo, el acróbata que hace ejercicios sobre una cuerda, todo el tiempo con una barra en sus manos, para contrarrestar las fuerzas que pueden derribarlo.

Nuestras voces se manifiestan precisamente a través de la creciente incertidumbre y el distanciamiento de una definición clara y uniforme del imaginario nacional y de las representaciones políticas. Contribuyen a desarrollar una ciudadanía activa y modelos de una democracia ampliada, que tienen una noción altamente inclusiva lleva a replantear la visión de lo político.

La cultura, lejos de ser absoluta o estática, está marcada por una contextualidad e historicidad. De tal forma, las interpretaciones de las participantes pueden ser resaltadas y entendidas en relación con la cultura hegemónica, sin que esta relación reafirme necesariamente el carácter dicotómico y excluyente.

Al enfocar los procesos de subjetivación, interesa saber, cómo éstos son traslapados por construcciones de jóvenes, democracia, forma de vida, participación y aprendizajes ciudadanos.

La construcción de un saber social de un nuevo tipo debe aportar elementos para generar las necesarias transformaciones en la vida cotidiana de nuestros pueblos.

¿Por qué será necesario que la construcción de Lo diferencial como territorios de pensamiento y potencia subjetivante: de jóvenes, democracia, forma de vida, participación y aprendizajes ciudadanos, tome en cuenta la vida cotidiana?

Porque es en la praxis cotidiana interpersonal donde el contexto es producido y reproducido; es de donde surge, de modo “paralelo, concomitante y simultáneo”, lo micro social -las subjetividades sociales individuales- y lo macrosocial -estructuras de relaciones sociales objetivas-. Se construye “desde dentro”, tratando de recuperar los sentidos que los sujetos otorgan a sus acciones en los distintos contextos, en la vida cotidiana, describiendo qué sienten, piensan, expresan, valoran en la interacción social<sup>8</sup>.

Estamos abocados a nuevas epistemes que se alejen de las tradiciones simplificadoras; incorporando las múltiples interacciones que se producen en los sistemas que se estudian. Si el saber social no logra generar la transformación de la vida cotidiana; si no logra recuperar los sueños, los deseos de los pueblos latinoamericanos; si no logra recuperar la voz de los silenciados, podremos sospechar que es un saber hermético, surgido en la academia para quedarse allí. Un saber que no logra recuperar las subjetividades no parte de considerar que el contexto social es producido y reproducido en la praxis cotidiana. Si queremos generar las necesarias transformaciones en nuestras comunidades, debemos partir de comprender que en nuestro accionar intersubjetivo cotidiano está el germen del cambio.

El contexto social no es algo que aparece dado, definitivo, pre-existente, en el que la práctica social se inserta, sino que es creado por la propia praxis a través de la concreción de patrones de conductas colectivas cotidianas. Si la realidad social no es algo acabado, algo ya dado, que marcha en un único sentido, si el poder se construye, podemos emprender la construcción de un mundo diferente, un mundo inclusivo, globalizado pero no mercantilizado ni homogeneizado, que no elimine los rasgos particulares, ese mundo es posible.

Este documento se asienta en movimientos que, lejos de desarrollarse en forma lineal avanza mediante emergencias<sup>9</sup> en oscilaciones pendulares, desplazamientos rizomáticos<sup>10</sup>, lo cual confiere a la propia escritura una estructura en la que las cuestiones no se abandonan sino que son retomadas desde los horizontes y momentos que establece cada momento.

La pertinencia de introducir a los movimientos sociales radica en que éstos constituyen, fundamentalmente, una problematización - rizomática - de determinados procesos de subjetivación, es decir, una experimentación activa por medio de la cual los posicionamientos diversos desde los cuales se piensa y se actúa adquieren la categoría de problema: el orden habitual, la cotidianidad que nos ha capacitado como sujetos deviene espacio-tiempo multidimensional desde y sobre el cual se activan desplazamientos semiótico-materiales, líneas de fuga-proxémicas- que inauguran otros espacios -entramados de hábitos- y tiempos -ritmos, tramas narrativas-.

Las subjetivaciones serán enteramente variables en función de las épocas y las estrategias de poder, que no pararán de integrarlas, recapturarlas, producirlas, editorializarlas o marginarlas y someterlas a relaciones de fuerzas en función de diagramas institucionales y organizacionales.

El modelo de producción de subjetividad capitalista produce identidades; fábrica de individuos, agregados subjetivos masivos aferrados a la nación, a la raza, a la imagen mass-mediática. Los procesos de subjetivación actuales<sup>11</sup> se caracterizan por una transformación homogeneizante de la diversidad cultural. Las propias identidades locales desaparecen a partir de las nuevas identidades globalizadas, que se mueven flexiblemente y cambian al ritmo de los movimientos del mercado.

La estetización del espacio es global y los objetos se instauran en relaciones transversales, vibratorias, que les confieren un alma y un devenir ancestral, animal, vegetal, cósmico. Las producciones de subjetividad incluyen cantos y danzas rítmicas, relatos sobre los antepasados y los cuerpos de los dioses. Hoy se busca subvertir la pseudo-unidad del mundo de valores capitalistas, en tanto abre la posibilidad de recuperar la pluralidad, la multiplicidad del mundo.

Sólo esto permite recuperar la dimensión ética. Únicamente a partir del reconocimiento de la alteridad la ética es posible. Y esto requiere un reconocimiento de la complejidad del universo<sup>12</sup>, tanto a nivel de los regímenes políticos, como de los territorios existenciales y la vida afectiva. Generar acontecimientos, enunciados, visibilidades, es el intento de este movimiento hecho escrito, pensar, hacer del pensamiento un quehacer, una práctica.

Producir una política del movimiento que implique lo diferencial como territorio de pensamiento y potencia subjetivante, por la que discurran los jóvenes, la democracia, la forma de vida, la participación y los aprendizajes ciudadanos; implica reconocer que ha existido una política del encierro, de la clasificación, del orden, del silencio, de la desaparición, de la exclusión, de la repetición de lo idéntico.

Lo malo no es la política ni lo bueno el movimiento, lo que hay es un movimiento y algo que lo posibilita o lo impide. Intentemos pensar las prácticas universitarias y la producción de conocimiento en ese sentido, como algo inmanente que se produce y allí aparece otra cuestión que lo tranca o que lo congela y que genera otro tipo de movimientos.

Movimientos que no sabemos si son por honor, por amor, por comercio, por desprecio o por lo que sea, se producen movimientos, luego aparece una política que otorga un significado y se congela, lo codifica y lo aquieta, lo institucionaliza<sup>13</sup>, le da algún orden.

En este proceso de inventarnos como Universitarios es que proponemos miradas, enunciados, movimientos, para dejar de ser, deviniendo magister, Universitarios permanentemente. Continuamente siendo otros y sin embargo nosotros. El hombre debe crecer al mismo ritmo que con lo que inventa y con lo que piensa. Juntar la cima con el valle y tener el mismo cielo por característica común. Se nos diría que esta es la esencia del ser humano, aquello que hemos estado haciendo a lo largo de la historia sin darnos cuenta, sin ser conscientes de ello. Para avanzar más deprisa hacia la senda de la humanidad hemos de entender que la historia es una constante adaptación entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales y de producción.

En definitiva, cambiar no solo la forma de pensar sino la forma de desarrollarnos con el marco de la imaginación. Hacer de lo sencillo el don de lo trascendental y hacerlo cotidiano. Pensar para hacer pensar, abrir caminos por sitios transitables sin ningún tipo de objeción o requerimiento previo. Todo ello sin caer en un surrealismo ilógico, explicar lo que vemos y difundirlo. Adentrarnos en lo sencillo, en lo cotidiano y hacerlo transitable, hacerlo devenir.

Surge la pregunta radical: ¿Cuáles son las mediaciones desde una estética expandida en reconfiguración de subjetividades, en búsquedas contemporáneas de praxis en sociedad-global-mundializada que deben fungir en acto elucidante para establecer coordinadas estructurales hacia decursos poiésicos y noológicos<sup>14</sup>?

La democracia es el aparejo para la vida-en-coexistencia que funge como prolongación de la existencia del ser por otros medios elevados de la humana condición. La educación hace al prójimo en humanidad, la democracia tiende el puente hacia la nueva era entre el prójimo-próximo en mundialidad territorial desfronterizada.

La espiral del orden rompe con los paradigmas, y se cierne sobre si misma para indicar la sucesiva

regeneración de los ciclos, de sus orígenes, de sus finalidades. Es un acto autopoietico de humanidad en democracia, en rumbo cíclico por el sendero de aprendizajes, de conocimiento de educación. El nuevo holograma se expresa a partir (y a pesar) de las subjetividades vivas humanas cognoscitivas e indagadoras<sup>15</sup>, que convocan a unas fuerzas que se visualizan en nuevas hiperéticas, hiperestudios, hipercomunicaciones, fundadas en un ergón, vaso comunicante y nutricio.

Al igual que el Universo, del que la ciencia deconstruyera su génesis en la trama del big bang<sup>16</sup>, como todo lo en él autocontenido, está sujeto a la aurora del renacer permanente, y al crepúsculo, al declive final, como acto previo que da tránsito al ciclo nuevo del drama de la vida. Todo está delimitado en los extremos de despertar y anochecer, mediado por ondas de vida que tienen lugar en erupciones de efervescente ebullición.

El mundo es un flujo, un movimiento, un proceso de continuo cambio y no un objeto estático, sino mutable. La vida crepita con inusitada intensidad y modifica el paisaje natural en el cual fluye en continua interrelación. Pero al igual que la vida discurre en esa recombinación esencial de partículas, átomos y moléculas, otros órdenes de aleatoriedad tienen lugar en el escenario de su entorno. De los ciclos de la transformación de la materia se desprenden los circuitos que modifican el universo entero<sup>17</sup>.

Lo social, lo territorial, los estados, lo individual, se ve sujeto a esas espirales de renacer, así como se transforma el paisaje del mundo en que vivimos. El pasado se reedita en el presente, en otras formas de lenguaje, con variables disímiles sobre espirales cambiantes, que se evidencian desde teatros de prosenio a teatros de arena<sup>18</sup>

En el siglo XVI, sin embargo, la escena de ese mar líquido interhumano había cambiado profundamente, en cuanto se hizo vertiginoso el intercambio cultural entre las civilizaciones existentes. Si se le compara con aquellos tiempos, ¿De qué modo difiere el mundo de hoy?, ¿La libertad forma parte de nuestro patrimonio identitario? ¿Dispone la humanidad de libertad<sup>19</sup>, de libertades?

Por eso es necesario redefinir este paradigma de cambio histórico del mundo y para ello se requiere la implicación del individuo en la concepción de una democracia redefinida, con una nueva visión de un orden afincado en una base con sentido profundamente humano. Es tiempo de transformar el futuro a partir de una transformación del pensamiento humano. La circulación dialógica pasado/presente/futuro restaura la intensidad concreta del vivir que es el eje del presente. Como decía San Agustín: “hay tres tiempos: el presente del pasado, el presente del presente y el presente del futuro”. El presente actual es un momento de inflexión, el presente - presente, definido en función del pasado y del futuro, es decir un momento presente del pasado, pero, a la vez, presente del futuro.

Por eso, en la cúspide de babel, desde lo alto de esta torre universal, desde el punto de inflexión de la historia donde se ve el panorama de un milenio que se despliega; se aprecia la policromía de Pandora que cubre con su gamado multicolor el matiz cobrizo y azulado de una gaia bañada por océanos milenarios<sup>20</sup>.

En ese contexto es necesario rescatar, a partir de un cambio profundo en la educación, al ser humano para que se implique en el moldeado de su destino: los otros medios a los que debe acceder con plena libertad: el conocimiento, la indagación por una realidad en constante cambio, el sentido humano como eje central de toda noción moderna de desarrollo, la naturaleza como escenario ecosófico de vida sostenible y vitalmente sustentable.

## **Cierre/apertura**

Reconocer las diferencias, distintas maneras de pensar, de trabajar, de producir, de disfrutar;

deben preservarse para lograr, desde ellas mismas, comunidades y sociedades democráticas. Los disensos muestran esa riqueza humana reflejada en las diferencias y antes que pretender desaparecerlos es necesario encontrar caminos para una buena gestión de los mismos.

La educación puede ser entendida, entonces, como movilización cultural que transforma y que, al ser asumida como proceso de vinculación de la ciudadanía, compromete a ésta con la construcción de democracia y la aceptación de que la democracia mucho más que un régimen estático e instrumental es un proceso vivo en el que la acción del ciudadano la amplía y la refuerza en su misma construcción. Le da ese carácter vital que ha ido perdiendo su fuerza en la concepción exclusivamente representativa de la democracia<sup>21</sup>.

Hemos hablado en consecuencia de políticas del sujeto, de políticas de comunidad y comunicación, de políticas del hombre, de políticas de humanidad, de políticas de la tierra, de políticas de civilización, en conciencia de que no estamos sólo escribiendo teoría sino formando ciudadanos del mundo y de la tierra, de la vida y el conocimiento. Este compromiso nos distingue. Lo que es un asunto de derecho, de derechos humanos, de derecho internacional humanitario, que no es sólo potestad de los estados, cuando quieren ser totalitarios, sino de todos, de todas, cuando nos consagramos al derecho que tenemos de pensar la igualdad, la justicia, la libertad, la fraternidad, el progreso y el desarrollo.

Requerimos asombro, pregunta, duda, conmoción, comunicación, para reconfigurar la vida humana convertida en vestigios, en fragmentos, por todas las formas de la barbarie civilizatoria, desde las más bélicas hasta las más persuasivas y edulcoradas, incluida la educación. También la cultura fue hecha añicos, no sólo las ciudades. Es indispensable recomponer el todo de nuestra comprensión de la realidad sin que ello indique una totalidad unitaria y dogmática.

Yes así como finalizamos estos trazos de paideia, la politeia, de sensus communis, que son parte constitutiva del paisaje social. La propuesta de la nueva educación<sup>22</sup> deberá estar inspirada en una educación transformadora: Educar es conocer críticamente la realidad; es comprometerse con la utopía de transformar la realidad; es formar sujetos de dicho cambio, educar es diálogo, es un acto de conocimiento, una toma de conciencia de la realidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AMADOR P, Luis Hernando. Educación, sociedad y cultura. Lecturas abiertas críticas y complejas. Colección: Ciencias sociales, Humanidades y Educación. Maestría en Educación Universidad Católica de Manizales. Título N° 10 ISBN 958-33-7516-0
- CARDONA L., Antonio; SEEK C., Young. La ciudadanía mundial. Bogotá, Ed. Planeta., 1993
- CUBIDES, Humberto; Mónica Zuleta y Manuel Roberto Escobar, 2007, Uno solo o varios mundos. Diferencia, subjetividad y conocimientos en las ciencias sociales contemporáneas, 1ª ed., Bogotá, Universidad Central – IESCO/Siglo del Hombre Editores.
- DELEUZE, Gilles y Félix Guattari, 1994, Mil mesetas: capitalismo y esquizofrenia, 2ª ed., Valencia, Pretextos.
- DE TEZANOS, Araceli. "La formación de Educadores y la calidad de Educación". Revista Educación y Pedagogía. Universidad de Antioquia. Nro.14-15.p.37-65.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Miguel. Las tareas de la profesión de enseñar. Siglo XXI. Madrid. 1994
- FLÓREZ, Rafael. Hacia una pedagogía del conocimiento. MC.Wright Hill. 1954.p.109
- FERRATER, Eduardo. Diccionario de filosofía, Alianza, Madrid.1979
- FREIRE, Paulo. Política y educación. Sao Paulo, Ed. Siglo veintiuno., 1999
- GIDDENS, Anthony. Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestros días. Ed. Aguilar. Madrid, 2000
- GUTIÉRREZ, Elio Fabio. Problemática Pedagógica, aprendizaje y formación. Universidad delmar para innovar. Editorial Magisterio del Río de la Plata. Buenos Aires. 1966



KAKU, Michiu. Hiperespacio. Ed. Crítica Grijalbo Mondadori. Barcelona, 1996

LAZZARATO, Maurizio, 2006, "Del biopoder a la biopolítica", en: Revista Brumaria, No. 7, Madrid, diciembre.

LORENZO CADARSO, Pedro Luis. Fundamentos teóricos del conflicto social. Editorial siglo veintiuno de España. Madrid 2001. 272 p.

MAFFESOLI, Michel, 2004, El nomadismo, vagabundeos iniciáticos, 1ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica.

MAGENDZO, Abraham. Currículo Educación para la democracia en la Modernidad. Programa Interdisciplinario de investigaciones en Educación. PIIE. Santafé de Bogotá. 1999

MEAD, Margaret. Cultura y compromiso. Editorial Granica. Buenos Aires, 1971

MOCKUS SIVICKAS, Antanas. "Lugar de la Pedagogía en las Universidades" en Reforma Académica. Documento. Universidad Nacional de Colombia. Santafe de Bogotá.

MORÍN, Edgar. Ciencia con consciencia. Barcelona, Ed. Anthropos, 1984

\_\_\_\_\_ Tierra-Patria. Ed. Kairós. Barcelona, 1993

\_\_\_\_\_ La cabeza bien puesta. Buenos Aires, Nueva Visión, 2002

MORÍN, Edgar; ROGER C. Emilio; MOTTA, Raúl D. Educar en la era planetaria. Ed. Gedisa. Barcelona, 2003

PEREZ LEDESMA, Manuel. Ciudadanía y democracia. Editorial Pablo Iglesias. Primera edición, Madrid 2000. 364 p

QUICENO CASTRILLON, Humberto. "Rousseau y el concepto de formación. Revista Educación y Pedagogía. Universidad de Antioquia. Nro.14-15,1995

RÍOS ACEVEDO, Clara Inés. "Un acercamiento al concepto de formación en Gadamer". Revista Educación y Cultura. Universidad de Antioquia. Vol. 14-15

ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Emilio o la Educación. Ed. Bruguera, S.A. Barcelona. 1971

SAVATER, Fernando. El valor de Educar. Editorial Ariel. Barcelona, 1997

SCHNITMAN, Dora F. Nuevos paradigmas cultura y subjetividad. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1995

TERREN, Eduardo. Educación y modernidad. Ed. Antrhropos. Madrid, 1999

SOLARTE LINDO, Guillermo. Cooperación local y ciudadanía. Corporación latinoamericana Misión Rural. Primera edición. Bogotá 2003. 117 p

VARELA, J. Alvarez. Uria, F. Arqueología de la escuela. Ediciones la Piqueta. Madrid. 1991

UNESCO. Proyecto de Declaración mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción. París. 5-9 de octubre de 1998

VALENCIA GUTIERREZ, Alberto. Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. Colección Sociedad y Economía N° 2. Bogotá 2001. 430 p.

## **“Programas de extensión universitaria en brigadas comunitarias”**

*José César Mendoza-Cornejo*

*Pedro Torres Sánchez*

*Juan Patricio Castro Ibáñez*

*Aurelio Pérez-González*

*Juan Bruno Mendoza Cornejo*

*Ramón Rodríguez-Ruvalcaba*

CUCBA-UdeG. km. 15.5 carretera a Nogales, Zapopan, Jalisco, México.

### **INTRODUCCIÓN**

En el contexto internacional, donde prevalece la política de libre mercado favorecedora de economías de países desarrollados, promotores e instauradores de los lineamientos económicos, políticos y sociales que deben de acatar las demás naciones, es necesario implementar opciones de crecimiento en todos los ámbitos que democratizen las acciones de sus habitantes, por pequeñas que éstas sean, buscando el bienestar de vida, de él y de su comunidad.

A raíz de la inviabilidad del proyecto neoliberal, que presumió resolver los requerimientos primordiales de la población para mejorar sus ingresos y que a la fecha no se han visto, sino al contrario, se ha demeritado el poder adquisitivo y con ello, el detrimento de la prosperidad personal, por la tanto, se requieren otros planteamientos que ostenten mejores condiciones y que conlleven a una mejor situación económica y social. Por consiguiente, para que un individuo pueda sentirse favorecido por las normas y leyes del sistema, y tenga como meta estar cómodo, satisfecho, participativo, debe ser sujeto a un proceso democrático que garantice su estabilidad económica y social. De ser así, se esforzará y con su actitud coadyuvará al desarrollo. Como cita **Amartya Sen y Kliesberg Bernardo (2008)**, en relación a los puntos que contribuyen para que las personas se incorporen decididamente al progreso: Libertades políticas (capacidades de los ciudadanos para influir en el manejo de la sociedad); Servicioeconómicos (derechos de las personas a disfrutar de sus recursos y prosperar)<sup>2</sup>; Servicios públicos (proporcionar condiciones para que el individuo mejore su estatus); Garantías de transparencia (la confianza que respalda a los integrantes de una sociedad debido al quehacer del gobierno y sus instituciones) y una Sociedad protectora (misma que coadyuva para sobrevivir y prospera en la sociedad bajo un régimen de confianza). Estas son las libertades que debe de tener cualquier ser humano para que este dispuesto a contribuir, de no ser así su actitud será negativa, que sumándola a la de los demás, traerá consecuencias como el recrudescimiento de la miseria, la violencia, la anarquía, etc.etc.

México, no es ajeno a este proceso, esta inmerso a una estrategia global económica que se induce a través de los proyectos federales, estatales y municipales en sus políticas públicas, cuyo objetivo es paliar las necesidades básicas de la población, incorporándolos al sistema productivo. Diferentes son las instituciones gubernamentales dedicadas a esta labor, entre las que se hallan las universidades públicas.

La Universidad de Guadalajara despliega actividades en la Red Universitaria que impactan en la sociedad y marcadamente en los lugares en donde los servicios públicos son insuficientes, lo ha hecho por décadas, con la intención de proveer de recursos humanos capacitados e incorporarlos al crecimiento regional, a su vez, que participa en la formación técnica y social de los habitantes aportando elementos para que éste se integre a la sociedad con una visión participativa, en el entendido de que entre más vínculos existan en la universidad y el pueblo, se justifica la casa de estudios como ente público, comprometido con la sociedad, sobretodo con la de escasos recursos. En esta institución, dividida en centros temáticos (salud, arquitectura, ingeniería, sociales, administrativos y agropecuarios, la realización de programas de utilidad social y desarrollo colectivo que se llevan a cabo tanto hacia su interior como en la comunidad, es la forma de demostrar a la

sociedad el compromiso que históricamente tiene con ella, en el sentido de trasladar los beneficios de la educación superior a los sectores desprovistos.

Esta actividad social se vería truncada si el apoyo económico y humano no estuviera al alcance de la universidad, sus acciones son indispensables para el desarrollo de estas funciones, más sin embargo, estas actividades no completarían su misión sin la ayuda de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Variados son los planes y programas de extensión que promueven la incorporación de sus estudiantes y profesores a las comunidades, con el objetivo de retroalimentar los conocimientos que se adquieren en las aulas y la experiencia de la población en general. Debido a estas condiciones es importante implementar un programa para el Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias (CUCBA) en el que los estudiantes de las carreras de agronomía, biología y medicina veterinaria y zootecnia se integren en brigadas multidisciplinarias y den asistencia técnica y social a las localidades aledañas en donde se encuentra situado este centro universitario.

El Servicio Social es un instrumento de primer orden en el quehacer de la Universidad de Guadalajara en su misión de cumplir con las tareas que la sociedad le ha encomendado en los ámbitos filosóficos, académicos y culturales, es por ello, que no se concibe el servicio social como un fin en sí mismo, sino en el medio que contribuye a realizar su proyecto educativo, **Alfredo Mendoza Cornejo, (1998)**<sup>3</sup>. Éste encuentra su sentido en la responsabilidad de colaborar en la edificación de mejora las condiciones sociales en favor de las mayorías.

Así el Servicio Social coadyuva a materializar el postulado ideológico que nuestra casa de Estudios sustenta, al participar en la democratización, difusión y aprovechamiento de la educación superior en mejora de la sociedad, **Alfredo Mendoza Cornejo, (1999)**<sup>4</sup>

La comunidad en general recibe beneficios al ser receptora de servicios asistenciales en atención a su demanda de asesoría y orientación, prestaciones destinados para elevar el nivel de vida de grupos de escasos recursos, servicios que van desde la participación de eventos culturales, artísticos y divulgación, hasta la presentación de servicios profesionales y semiprofesionales.

Los objetivos de este proyecto se basan en los de la Universidad, que en materia de Servicio Social especifican el establecimiento de convenios para esta prestación con dependencias gubernamentales, tanto estatales como federales, con la iniciativa privada y con organizaciones sociales no gubernamentales.

Coadyuvar en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las poblaciones aledañas al CUCBA de escasos recursos, tanto en los aspectos sociales como económicos.

Detectar los problemas de la comunidad buscando la solución a su problemática prioritaria, dentro de los perfiles profesionales de nuestros prestadores de servicio social.

Se derivan de los objetivos las actividades particulares:

1. Fortalecer los vínculos universidad – sociedad a través de las brigadas.
2. Mejorar la calidad de los servicios prestados por las brigadas.
3. Ofrecer la oportunidad en espacio y tiempo de prestar el servicio social en sábados y domingos, a la cantidad de alumnos que trabajan entre semana.
4. Elevar el nivel de capacidad del personal adscrito a esta unidad mediante cursos de capacitación.

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

Los espacios determinados para la instalación de las brigadas comunitarias se encuentran en las inmediaciones del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias (CUCBA). La Venta del Astillero, Nextipac y La Primavera son delegaciones del Municipio de Zapopan, Jalisco, jurisdicción en donde se ubica el CUCBA. Separan a estas localidades con el centro universitario, terrenos cultivables sobre todo de maíz, agave, así como también espacios boscosos. Es importante mencionar, que dentro de esta zona hay balnearios de aguas termales y lugares para acampar, por lo que el tránsito de la gente es cotidiano.

En estas tres localidades se tiene un espacio conseguido por del Delegado Municipal, en donde se concentren los prestadores de servicio social. Los trabajos se llevarán a cabo los sábados y domingos, cubriendo 8 horas cada día, bajo la supervisión del coordinador. Ahí se programaran las actividades, mismas que desarrollarán en la población o en campo. Los jóvenes de las carreras de agronomía, biología y medicina veterinaria y zootecnia, tendrán un programa particular que lo intercalarán con el de otras disciplinas, variando de acuerdo a las necesidades y solicitudes de la población.

## **Programas**

(Asistenciales y de capacitación)

1. Asesoría en alfabetización y educación básica abierta.
2. Consultas y asesorías agropecuarias.
3. Prevención de enfermedades zoonóticas.
4. Prevención en el deterioro y conservación de los sistemas ecológicos.
5. Talleres de producción y conservación de alimentos y nutrición.
6. Levantamientos topográficos.
7. Prácticas y torneos deportivos.
8. Talleres y eventos culturales, artísticos y recreativos.
9. Promoción social y vinculación con la sociedad en general.
10. Proyectos de Ecoturismo, entre otros.

## **Metas**

Para tal efecto y una vez habiendo realizado el diagnóstico de los distintos lugares circunvecinos del CUCBA se han trazado metas:

- 1.- Capacitar a la población sobre el manejo y aprovechamiento de especies menores (de acuerdo a las necesidades de los habitantes)
- 2.- Tramitar ante las instituciones públicas federales paquetes de pié de cría para las comunidades
- 3.- Aplicar medidas correctivas para enmiendas de P.H., Análisis de suelo.
- 4.- Un estudio de campo para la detección de deficiencias de nutrientes
- 5.- Integración de un taller con parcelas de demostración para siembra de tras-patio
- 6.- Integrar periódicamente un taller sobre manejo y conservación de frutas y verduras
- 7.- Abarcar el 100% de las solicitudes
- 8.- Cumplir al 100% las campañas antirrábicas extraordinarias
- 9.- Desarrollar proyecto de ecoturismo, para zonas rurales

Es primordial subrayar, que cuando los estudiantes detecten en la población problemas odontológicos, sugerirán al paciente trasladarse al CUCBA, dada la cercanía y que cuenta con el equipo humano y material indispensable para prevenir y curar problemas bucales.

## **Organización**

1. El jefe de la Unidad (CUCBA) es coordinador de la planeación y control del plan general y programas de brigadas.
2. El responsable de la brigada es el promotor apoyado por un auxiliar ejecutivo y administrativo.
3. Las brigadas prestan sus servicios bajo la estructura de áreas metodológicas que son: Agropecuaria, ambiental, educación y capacitación, cultural y deportivo-recreativa, promoción social y organización.
4. Las modalidades de servicio que prestan las brigadas son: orientación, asesoría, consulta, derivaciones, pláticas, cursos y campañas.
5. Los centros de actividades de las brigadas son espacios físicos prestados por las gentes de las comunidades.
6. Ser interactivo con las áreas de agricultura, biología, medicina veterinaria y zootecnia, difusión y capacitación, informática, supervisión, deportivo-recreativa.
7. Los recursos materiales se solicitan y reciben por parte de la Unidad de Servicio Social

## **Evaluación y seguimiento**

Se pretende cumplir con el 100% de las acciones, dependiendo en parte de la respuesta de los habitantes de las comunidades, las brigadas multidisciplinarias trabajarán permanentemente, logrando terminar un proyecto a corto y mediano plazo y seguir con otro a largo plazo, sin interrupción de labores.

En el intervalo de las actividades se corregirán los problemas y se integrarán otros talleres que se consideren viables. De igual forma, el trabajo administrativo de los estudiantes (asistencias, productos, control de horas, etc.) será revisado para evaluar su rendimiento.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

Al término de cada curso se organizará un evento cultural en donde participe la población y las autoridades, ahí se les dará constancias a los participantes de los distintos talleres y se expondrán sus trabajos y resultados.

De los resultados se podrán proponer nuevas acciones o reafirmar las existentes, tomando en consideración a la gente involucrada, sean civiles o autoridades, con el propósito de inmiscuirse en la sociedad y ganarse su confianza.

De igual forma, en el caso del trabajo de los estudiantes, se organizarán reuniones de discusión para reestructurar, si son necesarios los programas de cada curso/taller.

## **CONCLUSIONES**

Mantener las brigadas

Solicitar recursos a dependencias federales y estatales del ramo

Incentivar a demás estudiantes para que se incorporen a las labores brigadistas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Alfredo Mendoza Cornejo, 1998, "El Servicio Social en México", Guadalajara., Jalisco, México.

Alfredo Mendoza Cornejo, 1999, "La Extensión Universitaria en la Universidad de Guadalajara", Guadalajara., Jalisco, México.

Sen Amarty Sen Amartya y Kliesberg Bernardo., 2008, "Primero la gente". Barcelona, España.

Plan de Desarrollo Institucional, 2010-2012, Universidad de Guadalajara

Plan de Desarrollo Institucional, 2010-2012, Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias.

## **“La Sociedad del conocimiento y la Educación Superior”**

*Renee Isabel Mengo*  
hr-01@sinectis.com.ar  
ECI-UNC

### **Presentación**

El siglo XXI se caracteriza por ser de la “sociedad del conocimiento”. El conocimiento constituye el valor agregado fundamental en todos los procesos de producción de bienes y servicios de un país, haciendo que el dominio del saber sea el principal factor de su desarrollo autosostenido.

Las comunicaciones constituyen el núcleo de esta sociedad y muestran la necesidad de aprender a trabajar en grupo, en cooperación, en red, aprender a vivir en esa nueva forma de materialidad. Las nuevas tecnologías de la comunicación pueden ser un eficaz instrumento de democratización y de fomento de la actividad intelectual pero hay que darles contenido, no basta con llenar de páginas en inglés los buzones informáticos de los países del sur.

Estos procesos de cambio rediseñan los sistemas de acción humana hacia la llamada sociedad de redes. Una organización fundada en la dinámica de interactividad de los componentes, focalizada en las relaciones y por ende dando suma importancia a la transmisión y procesamiento de informaciones a velocidades cada vez más altas.

El debate educacional focaliza su atención en la eficiencia, la producción, los estándares, la relación costo-eficacia, las técnicas de trabajo, la disciplina laboral y otros, desplazando inquietudes tendientes a profundizar curriculums democráticos, didácticas críticas, participación ciudadana y formación para la autonomía de los educadores.

En esta sociedad adquieren nueva relevancia la educación superior y las universidades, ya que éstas no sólo son una de las principales fuentes para generar conocimiento (gran parte de la investigación que se realiza en los países la llevan a cabo las universidades), sino que son ellas los centros básicos de transmisión del conocimiento, de la ciencia y de la tecnología. Si las universidades han sido importantes en la era industrial, su papel en la sociedad del conocimiento puede ser mucho más importante, siempre que sepan responder con flexibilidad a las nuevas demandas de esa sociedad del conocimiento. La universidad se vislumbra como una generadora de conocimiento, aunque no la única, y como una empresa al servicio de las necesidades de formación y de desarrollo tecnológico del entorno dentro de la sociedad del conocimiento.

La educación superior deberá, así, incorporar el paradigma de la educación permanente, que implica dotar a los estudiantes de una disciplina intelectual bien cimentada para el autoaprendizaje en las diversas situaciones en que se encuentre. La educación permanente plantea una nueva exigencia pues para desempeñarse con éxito en el tipo de sociedad en la cual se está desenvolviendo, necesitará cambiar sus concepciones y paradigmas de trabajo en materia de enseñanza y de aprendizaje en un ambiente reticulado y pluralista, lo cual requerirá de cambios estructurales y funcionales profundos.

Esta presentación aspira a contribuir a la reflexión sobre la particular temática para adaptarnos a la Sociedad del Conocimiento.

### **El valor de la Educación**

La educación ha sido considerada estos últimos años como la “clave de acceso” al siglo XXI. Un mundo globalizado donde el dominio de la tecnología sobre la vida social se agudiza progresivamente

y un escenario complejo de transformaciones sociales y culturales, desafían la creatividad e imaginación de los educadores.

El conocimiento actualmente se ha transformado en uno de las principales fuentes de riqueza, (Savage, 1991) dice que tradicionalmente los factores creadores de riqueza han sido cuatro: la tierra, el trabajo, el capital y el conocimiento; la importancia relativa de éstos ha ido cambiando con el tiempo, la humanidad pasó de una economía agraria, a una economía industrial y ahora estamos en la economía del conocimiento.

(Druker, 1993) sostiene que estamos en “la sociedad del conocimiento” explica que el recurso básico ya no es el capital, ni los recursos naturales, ni el trabajo, sino el conocimiento, fue él el que acuñó el término “los trabajadores del conocimiento”. Según (Senge, 2000) el conocimiento se ha transformado en una de las pocas ventajas competitivas difícil de imitar.

El conocimiento ha tenido un crecimiento exponencial, se renueva a tasas cada vez más cortas, y hoy están vivos y produciendo el 80% de los científicos que ha tenido la humanidad. Todo esto hace que el procesamiento y difusión del conocimiento se haya hecho una tarea titánica, casi imposible; las herramientas y competencias que se requieren para buscar y hacer síntesis son cada vez más esenciales, la información sintetizada y ordenada, es cada vez más valiosa.

El desarrollo del conocimiento nos trae a la mano un nuevo escenario: los cambios de paradigmas. La concepción clásica del ser humano como un ente racional -distinguido en el mundo de las especies animales por su mente o “espíritu”-, comienza a desmoronarse insertando una cuota no menor de incertidumbres en la sociedad. (Delors, 1999), ha expresado: “La interdependencia planetaria y la mundialización son fenómenos esenciales de nuestra época...El principal riesgo está en que se produzca una ruptura entre una minoría capaz de moverse en ese mundo en formación y una mayoría que se sienta arrastrada por los acontecimientos e impotente para influir en el destino colectivo, con riesgo de retroceso democrático y de rebeliones múltiples”.

La aparición de la llamada Sociedad del Conocimiento es otro de los cambios en el contexto de la educación superior que va a ejercer mayor influencia sobre el funcionamiento de las universidades. En la sociedad del conocimiento, a diferencia de la sociedad industrial, se considera que son el conocimiento y la tecnología, y ya no la mera producción industrial, los elementos de mayor impacto para el desarrollo económico y social de las comunidades.

El dominio del saber, al constituir el principal factor de desarrollo, fortalece la importancia de la educación; ella constituye el principal valor de las naciones. Una sociedad que transita hacia una etapa basada en el conocimiento, ofrece nuevos horizontes a las instituciones educativas, tanto en sus tareas de formación de profesionales, investigadores y técnicos, como en la generación, aplicación y transferencia del conocimiento para atender los problemas del país.

El valor estratégico del conocimiento y de la información para las sociedades contemporáneas, refuerza el rol que desempeñan las instituciones de educación superior.

El debate educacional focaliza su atención en la eficiencia, la producción, los estándares, la relación costo-eficacia, las técnicas de trabajo, la disciplina laboral y otros, desplazando inquietudes tendientes a profundizar currículos democráticos, didácticas críticas, participación ciudadana y formación para la autonomía de los educadores.

En la sociedad del conocimiento, la educación se concibe como un proceso integral sin limitaciones temporales de edad, de nivel o de establecimiento escolar. El acceso a la formación y a la creación se desarrolla a lo largo de la vida, puesto que la sociedad de la información ofrece nuevos horizontes a la educación. Las instituciones de nivel superior no deberán concebirse más en una perspectiva



de educación terminal, ni restringir su misión educativa al otorgamiento de títulos y grados. Ellas están llamadas a desempeñar un papel estratégico para la actualización de los conocimientos de los hombres y mujeres, sea con propósitos de actualización profesional y técnica, o bien por el simple deseo de acceso a nuevos saberes. “La educación superior deberá, así, incorporar el paradigma de la educación permanente, que implica dotar a los estudiantes de una disciplina intelectual bien cimentada para el autoaprendizaje en las diversas situaciones en que se encuentre. “La educación permanente plantea a la educación superior una nueva exigencia de mayor magnitud que la formación básica, pues para desempeñarse con éxito en el tipo de sociedad en la cual se está desenvolviendo, necesitará cambiar sus concepciones y paradigmas de trabajo en materia de enseñanza y de aprendizaje. Al mismo tiempo, deberá buscar nuevos socios y nuevas alianzas y trabajar de manera proactiva en un ambiente reticulado y pluralista, lo cual requerirá de cambios estructurales y funcionales profundos” (Silvio, 1998. p.46).

Uno de los cambios sustanciales que se produjo en el ámbito de la generación de conocimiento, desde los orígenes de la modernidad, es la modificación de los roles de la investigación pública y privada. Una gran parte de la ciencia, después de haberse desarrollado gracias a los fondos públicos, se ha privatizado. Esta privatización tiene consecuencias en la generación del conocimiento. En primer lugar porque la selección temática es definida por el mercado, también porque su difusión es restringida por las medidas de protección de la propiedad intelectual, donde el conocimiento cada vez mas tecnológico, deja de ser patrimonio de la humanidad, como en el siglo de las luces, se asocia a un producto y su difusión es regulada por los intereses mercantiles. Y finalmente porque induce la captación masiva de recursos humanos calificados de los países en desarrollo para vincularlos a las empresas de los países centrales. Pero además restringe de manera importante los fondos públicos destinados a la cooperación científica y técnica internacional que permitieron siempre mantener un importante flujo de intercambio de conocimiento entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados.

Quizás sea posible ingresar a la sociedad del conocimiento para asumir los grandes desafíos de nuestras sociedades. El compromiso de la paz social, reparando las fracturas de la memoria y abriendo las puertas para la construcción de una cultura de paz; el desafío de realizar un nuevo contrato social en el cual la sociedad orientada a la cooperación y a la solidaridad pueda erradicar la pobreza y la exclusión social, poder incorporar las tecnologías telemáticas para reducir las asimetrías entre los niveles del saber y facilitar la educación a lo largo de toda la vida, para consolidar una democracia participativa que incorpore y proponga alternativas éticas a los problemas planteados por el mundo contemporáneo.

Los países latinoamericanos, especialmente los más pequeños, no podrán resolver los problemas que plantea la sociedad del conocimiento con las inversiones actuales y la frágil o aleatoria articulación de los diferentes componentes del sistema educativo, tecnológico e industrial. Es necesario invertir mas y mejor pero además impulsar políticas que consoliden este sistema y lo articulen en el marco de una integración regional e internacional.

El pensamiento moderno surge en América latina en un contexto económico y social muy diferente del europeo. Cuando Europa ya había organizado su sistema industrial, sustentado por un sólido desarrollo científico-tecnológico, surge el pensamiento filosófico que impulsa la noción de progreso, el positivismo. En ese entonces el continente americano no era más que una vasta reserva extractiva de recursos naturales. Sin embargo los conceptos filosóficos del positivismo le dan identidad política a una sociedad que se organiza y el marco conceptual a una ciencia que nace bajo la ideología del progreso. El ingreso prematuro de las ideas innovadoras en el continente americano, fuertemente combatidas por el pensamiento conservador de la contra reforma, particularmente en América latina, no impidió que el déficit de conocimientos se transformara en un problema crónico de la región. La ciencia nace en los países del sur como una actividad generalmente disociada de los intereses sociales y productivos.

Los países latinoamericanos deberán resolver los problemas que plantea la sociedad del conocimiento con las inversiones actuales y la frágil o aleatoria articulación de los diferentes componentes del sistema educativo, tecnológico e industrial. Es necesario impulsar políticas que consoliden este sistema y lo articulen en el marco de una integración regional e internacional. Ella constituye el principal valor de las naciones.

### **Responsabilidad Social de la Educación Superior**

La educación superior es una puerta de acceso a la Sociedad del Conocimiento, quizá la puerta más importante por su situación privilegiada para la generación y transmisión del saber humano. El entorno de las universidades está cambiando en esta sociedad que emerge, con las siguientes características:

- Aceleración de la innovación científica y tecnológica.
- Rapidez de los flujos de información en una nueva dimensión del espacio y del tiempo.
- Aumento del riesgo en la mayoría de los fenómenos, de la complejidad, de la no-linealidad y de la circularidad.

Las instituciones de educación superior a nivel mundial tienen una responsabilidad social en acortar la brecha de desarrollo incrementando la transferencia de conocimiento a través de las fronteras, especialmente hacia los países en desarrollo, y trabajando con el fin de encontrar soluciones comunes para fomentar la circulación de profesionales y mitigar los impactos negativos de la fuga de cerebros.

Las redes y asociaciones internacionales de universidades son parte de esta solución, y ayudan a fortalecer el entendimiento mutuo y una cultura de paz.

La universidad del futuro se vislumbra como una institución que suministrará formación a la gran mayoría de la población a lo largo de toda la vida. Una universidad como ésta, extendida a una gran parte de la población, a través de toda su vida, y accesible en todo lugar, no es igual ni puede funcionar del mismo modo que la vieja, todavía muy reciente, a la que sólo ingresaban los pocos jóvenes que disponían de recursos elevados y que provenían de los estratos sociales y culturales más altos de la sociedad. La universidad universal debe plantearse nuevos objetivos y nuevos modos de funcionamiento, que no se corresponden con los que han estado vigentes desde la Edad Media hasta hace muy poco (Mora, 2003).

La ciencia, que se desarrolla más rápido que la política social y esto tiene importantes consecuencias para la legislación, los valores vigentes, el imaginario social y en las formas de vida de las personas. El conocimiento tiene su origen y finalidad en la sociedad. Nace en las prácticas sociales y sus resultados inciden en las formas de vida de los individuos. Por tal razón es importante generar una fluida interacción entre la ciencia y la sociedad. El fuerte impacto social del desarrollo biológico de los últimos años sugiere plantear la discusión ética desde el origen mismo de las investigaciones científicas. Es necesario que la sociedad analice la pertinencia ética de los proyectos en los que se aborden temas trascendentes para sus individuos. Esta reflexión ética no debe limitarse al análisis del impacto de los descubrimientos sino precederlo y continuar durante el desarrollo metodológico y su realización técnica.

Nunca antes en la historia fue más importante la inversión en educación superior en tanto ésta constituye una base fundamental para la construcción de una sociedad del conocimiento inclusiva y diversa y para el progreso de la investigación, la innovación y la creatividad. Los participantes de la Conferencia Mundial de Educación Superior 2009<sup>1</sup>, reconocieron la relevancia permanente y los resultados de la Declaración de la Conferencia Mundial de Educación Superior de 1998.

Para que la globalización de la educación superior beneficie a todos, se torna crítico asegurar la equidad en el acceso y la permanencia, promover la calidad y respetar la diversidad cultural así como la soberanía nacional. La globalización ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer sistemas nacionales de acreditación y aseguramiento de la calidad, al tiempo que se promueve su trabajo en red.

La provisión transfronteriza de educación superior puede realizar una enorme contribución a la educación superior siempre y cuando se ofrezca educación de calidad, se promuevan valores académicos y pertinencia, y se respeten los principios básicos de diálogo y cooperación, reconocimiento mutuo y respeto por los derechos humanos, la diversidad y la soberanía nacional. La cooperación internacional en el ámbito de la educación superior debe basarse en la solidaridad, el respeto mutuo, y la promoción de los valores humanísticos y el diálogo intercultural. Debería ser impulsada a pesar de la crisis económica. Una mayor cooperación regional en educación superior es deseable en áreas tales como reconocimiento de títulos, aseguramiento de la calidad, gobernanza, investigación e innovación. La educación superior debería reflejar las dimensiones internacional, regional y nacional tanto en la docencia como en la investigación.

### **Un nuevo modelo de universidad**

Todos los cambios de contexto que hemos mencionado conducen a la definición de lo que podríamos llamar un nuevo modelo de universidad, caracterizado por la globalización (compitiendo en un entorno global), por la universalidad (sirviendo a todos y en todo momento), y por la necesidad de dar respuesta a las nuevas demandas de la sociedad del conocimiento. La cuestión ahora es tratar de analizar cuál debe ser la respuesta de la educación superior a ese cambio de contexto.

A partir de que, el mercado laboral de la sociedad del conocimiento es diferente al de la era industrial. Salvo excepciones, las profesiones ya no están tan claramente definidas. La multidisciplinariedad es una necesidad creciente en los supuestos de trabajo. Por otro lado, los conocimientos se convierten en obsoletos en muy breve período de tiempo. Los modelos pedagógicos tradicionales, en los que un profesor trataba de enseñar el estado del arte de una profesión, ya no sirven. Hay que crear un entorno de aprendizaje continuo alrededor de los estudiantes que les capacite para seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida, y que les permita permanecer receptivos a los cambios conceptuales, científicos y tecnológicos que vayan apareciendo durante su actividad laboral. Hay que pasar de un modelo basado en la acumulación de conocimientos a otro fundamentado en una actitud permanente y activa de aprendizaje. Dado que la transmisión de conocimientos no puede continuar siendo el único objetivo del proceso educativo, el modelo pedagógico sustentado en el profesor como transmisor de conocimientos debe ser sustituido por otro en el que el alumno se convierta en el agente activo del proceso de aprendizaje, que deberá seguir manteniendo durante toda su vida. La función del profesor será la de dirigir y entrenar al estudiante en ese proceso de aprendizaje. El nuevo modelo de créditos ECTS, que se está implantado en las universidades europeas, no es un simple sistema contable sino que representa (o al menos debería representar) un medio para establecer los nuevos roles de los profesores y de los alumnos (Ginés Mora, 2004). Todo indica que las necesidades del nuevo contexto de la educación superior exigen, además de los conocimientos, formar a los individuos en un amplio conjunto de competencias que incluyan por supuesto los conocimientos, pero también las actividades y las actitudes que son requeridas en el puesto de trabajo.

El conjunto de cualificaciones que necesita un trabajador para ocupar con solvencia un puesto laboral, es conocido hoy con la denominación de competencias. La definición que los expertos dan a este término es la siguiente: «Una persona tiene competencia ocupacional si posee los conocimientos, las destrezas y las aptitudes que necesita para desenvolverse en una ocupación, si es capaz de resolver tareas independiente y flexiblemente, y si tiene la voluntad y la capacidad de desarrollar su esfera de trabajo dentro de la estructura organizativa en la que está inmerso» (Bunk,

1994, p.9). El siguiente cuadro resume las distintas dimensiones que constituyen el concepto de competencia:

| <u>Competencias especializadas</u>                                                | <u>Competencias Metodológicas</u>                                                      | <u>Competencias Sociales</u>                                                                                                                                             | <u>Competencias Participativas</u>                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>-Conocimiento</u><br><u>-Destrezas</u><br><u>-Habilidades</u>                  | <u>- Flexibilidad</u>                                                                  | <u>- Sociabilidad</u><br><u>-Modos de conducta</u>                                                                                                                       | <u>-Participación</u>                                                                                                                       |
| - Interdisciplinarios<br>- Específicos<br>- Extendidos vertical y horizontalmente | - Método de trabajo variables<br>- Pensamiento independiente<br>- <u>Adaptabilidad</u> | - Voluntad de flexibilidad y adaptabilidad<br>- Actitud positiva hacia el trabajo<br>- Voluntad de cooperar, de juego limpio<br>- Voluntad de ayudar, espíritu de equipo | - Capacidad coordinadora<br>- Organizativa<br>- De persuasión<br>- De toma de decisiones<br>- De asumir responsabilidades<br>- De liderazgo |

Valoración de las competencias más y menos requeridas con la valoración del nivel en que han sido adquiridas y la diferencia entre ambos valores

|                                                   | <u>Adquiridas</u> | <u>Requeridas</u> | <u>Diferencia</u> |
|---------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <u>Capacidad de negociación</u>                   | 2,6               | 3,7               | -1,1              |
| <u>Planificación, coordinación y organización</u> | 3,1               | 4,1               | -1,0              |
| <u>Asumir responsabilidades, tomar decisiones</u> | 3,4               | 4,2               | -0,9              |
| <u>Administración del tiempo</u>                  | 3,3               | 4,1               | -0,8              |
| <u>Trabajar bajo presión</u>                      | 3,5               | 4,3               | -0,8              |
| <u>Razonar en términos económicos</u>             | 2,8               | 3,5               | -0,8              |
| <u>Liderazgo</u>                                  | 2,8               | 3,6               | -0,7              |
| <u>Habilidad para resolver problemas</u>          | 3,6               | 4,3               | -0,7              |
| <u>Habilidad en comunicación oral</u>             | 3,6               | 4,3               | -0,7              |
| <u>Amplio conocimiento general</u>                | 3,7               | 3,6               | 0,1               |
| <u>Conocimiento teórico del campo específico</u>  | 3,8               | 3,7               | 0,1               |
| <u>Habilidades para aprender</u>                  | 4,2               | 4,0               | 0,2               |
| <u>Dominio de lenguas extranjeras</u>             | 3,1               | 2,9               | 0,2               |

Esto muestra que los sistemas de educación superior de algún modo deberán tratar de formar a los graduados en esas actitudes y habilidades que demanda la sociedad. No es posible sostener por más tiempo que los sistemas de educación superior sólo sigan centrados en la formación de conocimientos, sobre todo de conocimientos teóricos, cuando las demandas de la sociedad del conocimiento y del mercado laboral en el que van a trabajar los graduados exige también la formación en otro grupo más amplio de competencias. Es necesario transmitir los valores del mercado laboral, aunque, dada la gran diversidad de empleadores (públicos y privados, y, dentro de estos, de múltiples tipologías), tales valores han de ser también generalistas (Kogan y Brennan, 1993, xviii, 2, pp. 2-23.). Hay que transmitir también los valores generales relacionados con la cultura del trabajo: mayor atención al entorno laboral, más énfasis en los nuevos estilos de gestión, y mayor importancia a los aspectos culturales y humanos del proceso productivo.

La cuestión es cómo modificar los métodos de enseñanza para poder transmitir esos objetivos. Desde el punto de vista del análisis, los métodos de enseñanza pueden clasificarse en dos tipos: reactivos y proactivos. En los primeros el profesor actúa y el alumno responde; en los segundos es el alumno el que actúa, mientras que el profesor es ante todo un guía. Los primeros (clases teóricas y prácticas, incluso laboratorios con prácticas dirigidas) permiten suministrar conocimientos e incluso destrezas, pero no competencias metodológicas, sociales o participativas. Para formar en los segundos se necesitan mecanismos educativos distintos: seminarios, aprendizaje interactivo, técnicas de discusión y de presentaciones, técnicas de tomas de decisiones, períodos de prácticas en empresas, etc. Es preciso introducir métodos proactivos que transmitan las competencias que van a necesitar los futuros trabajadores. Este es, en esencia, el objetivo que señala (la Declaración de Bolonia, 1999) cuando pide a la educación superior europea que sea capaz de mejorar su empleabilidad. En estos momentos, una educación activa que desarrolle las potencialidades individuales y sociales que el alumno va a necesitar en el futuro debería ser el principal objetivo pedagógico de las universidades y de los enseñantes españoles y europeos.

La aplicación de tecnologías informáticas y comunicacionales (TICs) a la enseñanza y el aprendizaje posee un gran potencial para aumentar el acceso, la calidad y la permanencia. Con el objeto de asegurar que la introducción de TICs agregue valor, las instituciones y los gobiernos deberían trabajar en conjunto para intercambiar información, desarrollar políticas y fortalecer la infraestructura, en particular de banda ancha. Las instituciones de educación superior deben invertir en la formación de su staff para que puedan cumplir nuevas funciones en el marco de sistemas de enseñanza y aprendizaje que evolucionan constantemente. Los resultados de la investigación científica deberían ser más accesibles a través de las TICs y los recursos de la EAD.

La formación brindada por las instituciones de educación superior debería tanto responder a como anticipar las necesidades sociales. Esto incluye la promoción de la investigación para el desarrollo y uso de nuevas tecnologías y la garantía de la provisión de formación técnica y vocacional, educación para emprendedores y programas para la educación a lo largo de toda la vida.

La expansión en el acceso a la educación genera desafíos en materia de calidad en la educación superior. Asegurar la calidad es una función vital en la educación superior contemporánea y debe involucrar a todos los actores. La calidad requiere tanto el establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad y pautas de evaluación, así como la promoción de una cultura de la calidad en el seno de las instituciones.

Los criterios de calidad deben reflejar los objetivos generales de la educación superior, particularmente la meta de cultivar el pensamiento crítico e independiente y la capacidad entre los estudiantes de aprender a lo largo de toda la vida. Deberían asimismo promover la innovación y la diversidad. Asegurar la calidad de la educación superior requiere reconocer la importancia de atraer y retener a personal docente y de investigación calificada, talentosa y comprometida.

Las instituciones de educación superior deberían buscar áreas de investigación y docencia que puedan hacer frente a cuestiones relacionadas con el bienestar de la población y establecer una

base sólida para la ciencia y la tecnología pertinente para el ámbito local.

Los sistemas de conocimiento autóctonos pueden expandir nuestro entendimiento de los desafíos emergentes; la educación superior debería crear asociaciones que reporten beneficios mutuos con las comunidades y las sociedades civiles para facilitar el intercambio y transmisión de conocimientos apropiados.

El cambio en la misión de la universidad, la necesidad de mejora, la creciente complejidad de las instituciones de educación superior, la competitividad y la diversificación a nivel internacional y nacional, hacen que una mayor inclinación de los sistemas universitarios hacia la sociedad pueda ser un medio poderoso de estimular la sensibilidad de las instituciones para satisfacer las demandas de esa sociedad (Meek y otros, 1996; Neave y van Vught, 1991).

La universidad ha dejado de ser el lugar de formación de las elites dirigentes del Estado y de las grandes empresas. Por otro lado, aquella ya no es un centro en donde se puede cultivar sólo la alta investigación. Cada vez más se le exige que sea el motor de la investigación aplicada y del desarrollo tecnológico de la comunidad. Este es un hecho generalizado, y las universidades más dinámicas del mundo son hoy centros de i+d profundamente imbricados en su entorno. A pesar de lo anterior, la universidad debe mantener la formación de elites, la investigación científica pura y el análisis crítico de la sociedad. No cultivar estos aspectos sería impedir el desarrollo futuro de la propia institución y de la sociedad.

Otro aspecto que requiere cambios del modelo organizativo es el de la temporalización del proceso de aprendizaje. El sistema educativo superior ha estado tradicionalmente enfocado a atender a jóvenes estudiantes cuando finalizaban sus estudios secundarios. En estos momentos en los que la sociedad del conocimiento exige la formación continua de todos los que están inmersos en el proceso productivo, la preparación que proporcionan las universidades ya no puede estar ni exclusiva ni fundamentalmente enfocada a la formación de los jóvenes, sino a extenderla a todos aquellos que quieran aprovechar sus enseñanzas a lo largo de sus vidas. Llevar adelante este cambio supone modificaciones profundas del sistema organizativo, permitiendo vías mucho más flexibles entre los distintos estudios, entre los diferentes programas y entre la universidad y el mercado laboral. La multidisciplinariedad y la intercomunicación de los programas educativos es una necesidad que debe plantearse dentro de los nuevos modelos organizativos de las instituciones de educación superior.

Complementariamente, los sistemas de evaluación de cualquier proceso tienen un gran impacto sobre el desarrollo de ese mismo proceso. En el caso de la educación, es un hecho evidente que el modo de evaluar hace que los sistemas se adapten más rápido y mejor a los objetivos que ha marcado previamente el modelo de evaluación. En las últimas dos décadas se han desarrollado en Europa y en Latinoamérica procesos de evaluación de la educación superior basados casi siempre en el análisis de los procesos. El nuevo modelo educativo deberá estar centrado en el aprendizaje; por tanto, más en los resultados de ese aprendizaje que en cómo se ha realizado el proceso. Si el objetivo del nuevo modelo educativo tuviera que ser la formación en competencias, lo importante sería valorar si tales competencias han sido adquiridas por los estudiantes, y no tanto el modo en el que han sido adquiridas. Una evaluación centrada en los procesos, como ha sucedido hasta ahora, sería de algún modo incompatible con la flexibilidad y con la diferenciación que propugnamos para el nuevo modelo educativo.

## **Conclusión**

El cambio de contexto para la educación superior (sociedad global, sociedad del conocimiento, universalidad, etc.) exige realizar cambios en el sistema educativo superior para dar respuesta a los nuevos retos planteados. Los cambios que hay que realizar son de dos tipos: intrínsecos (del

modelo pedagógico) y extrínsecos (del modelo organizativo de las instituciones):

La idea esencial del cambio intrínseco se puede sintetizar en la necesidad de cambiar el paradigma educativo desde un modelo basado casi con exclusividad en el conocimiento, a otro sustentado en la formación integral de los individuos. Es necesario que los sistemas de educación superior dediquen una atención especial al desarrollo de las habilidades metodológicas (en esencia, los viejos principios de «saber leer», «saber hablar y escribir», «saber pensar» y «saber seguir aprendiendo autónomamente»), de las sociales y participativas (aprender a relacionarse y a entender el mundo del trabajo), y también a desarrollar los conocimientos de carácter práctico que faciliten la aplicación de los conocimientos teóricos.

El cambio extrínseco, es decir, el del modelo organizativo de las instituciones de educación superior, debe estar orientado al aumento de la flexibilidad del sistema en un sentido temporal (facilitando la formación a lo largo de la vida) y operativo (facilitando el paso del sistema educativo al mercado laboral, y entre programas dentro del sistema educativo).

La educación superior deberá, así, incorporar el paradigma de la educación permanente, que implica dotar a los estudiantes de una disciplina intelectual bien cimentada para el autoaprendizaje en las diversas situaciones en que se encuentre. La educación permanente plantea una nueva exigencia pues para desempeñarse con éxito en el tipo de sociedad en la cual se está desenvolviendo, necesitará cambiar sus concepciones y paradigmas de trabajo en materia de enseñanza y de aprendizaje en un ambiente reticulado y pluralista, lo cual requerirá de cambios estructurales y funcionales profundos.

Quizás sea posible ingresar a la sociedad del conocimiento para asumir los grandes desafíos de nuestras sociedades. El compromiso de la paz social, reparando las fracturas de la memoria y abriendo las puertas para la construcción de una cultura de paz; el desafío de realizar un nuevo contrato social en el cual la sociedad orientada a la cooperación y a la solidaridad pueda erradicar la pobreza y la exclusión social, poder incorporar las tecnologías telemáticas para reducir las asimetrías entre los niveles del saber y facilitar la educación a lo largo de toda la vida, para consolidar una democracia participativa que incorpore y proponga alternativas éticas a los problemas planteados por el mundo contemporáneo.

Si la universidad es un lugar de formación para una proporción mayoritaria de la sociedad, su principal deber como servicio público será el de estar atenta a las necesidades globales de esa sociedad, que son muy distintas de las necesidades tradicionales de las elites o de las del propio Estado. Eso exige nuevos modelos organizativos bastante más flexibles y ágiles.

## **Bibliografía**

- Bunk, G. P. (1994). La transmisión de las competencias en la formación y perfeccionamiento profesionales en la RFA. Revista CEDEFOP, N°1, pp. 9 y 16.
- Castells, Manuel. La ciudad de la nueva economía. Revista online La Factoría N° 12. Julio-Septiembre 2000. <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>
- CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Agosto de 1992. Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2003): The Role of the Universities in the Knowledge Society.
- Declaración de Bolonia (1999). Documento disponible en : <http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/bologna/bologna.html>.
- Delors, Jacques. (1999). International Commission on Education for the Twenty-first Century. Disponible en: <http://www.unesco.org/delors/utopia.htm>
- Druker, Peter. (1993). Post Capitalist Society. Harper Business, New York,
- Foro Mundial de Educación.



Disponible en: <http://www.forummundialdeeducacao.com.br/default.asp?mst=4>

Ginés Mora, José. (2004). La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento. En Revista Iberoamericana de Educación. Número 35: Mayo-Agosto 2004. Disponible en: <http://www.rieoei.org/rie35a01.htm>.

Giroux, Henry. (1998). La pedagogía de la frontera y la política del postmodernismo. En Hermoso, Paciano. (1994). Pedagogía Social. Fundamentación científica. Editorial Herder. Barcelona.

Kogan, M. y Brennan, J. (1993): «Higher Education and the World of Work: An Overview», Higher Education in Europe.

Latorre, Carmen Luz; Nájera, Eusebio. Los programas de formación de jóvenes de sectores de pobreza: el papel del estado y su relación con las ONG. Documento presentado al Seminario Regional IPE – INA - UCR, San José de Costa Rica, 22 al 25 Noviembre 1999.

Lavín, Sonia. (2002). Participación social, conocimiento y educación: rescate de un proceso de legitimación de necesidades educativas. PIIIE.

Meek, L.; Goedegebuure, L.; Kivinen, O. y Rinne, R. (1996): The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education, Pergamon.

Mora, J. G. y Vila, L. E. (2003): «The Economics of Higher Education», en Roddy Begg (eds.): en The Dialogue Between Higher Education Research and Practice, Kluwer Pub.

Monasta, A. (1997): «Higher Education as the Producer, Transmitter, and Broker of Knowledge as well as Competence», en Higher Education in Europe,

Mora, J. G. y Vidal, L. E. (2003): «The Economics of Higher Education», en Roddy Begg (eds.): en The Dialogue Between Higher Education Research and Practice, Kluwer Pub,

Nájera, Eusebio. (1996). Reflexiones para un rediseño de los diagnósticos actuales de juventud. Ponencia en Seminario Jóvenes y Estado en el Siglo XXI. Ideas en torno a una política integral de juventud. INJ. Santiago de Chile.

PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Chile 2002. PNUD. 2002. Santiago de Chile

Rama, Claudio. (2005). La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina Editorial: IESALC-UNESCO / IPASME. Paris.

Savage, Ch. (1991). The international trade show for digital equipment corporation, Presentación realizada en DECWORLD, Boston.

Senge, P. (1998) “La Práctica de la innovación”, Leader to Leader 9

Silvio, José. (1998). “La virtualización de la educación superior: alcances, posibilidades y limitaciones”, en Educación Superior y Sociedad, Vol. 9, No. 1, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

Tedesco, Juan Carlos. (2009). Educar en la Sociedad del Conocimiento. F.C.E. Buenos Aires.

Torres, R.M. (2000b). Una década de “Educación para Todos”: La tarea pendiente. Montevideo: FUM-TEP; Madrid: Editorial Popular; Caracas: Editorial Laboratorio Educativo; Buenos Aires: IPE UNESCO.

Trilla, Jaime. (1993). Otras educaciones: animación sociocultural, formación de adultos y ciudad educativa. Editorial Antrophos-Universidad Pedagógica Nacional. Barcelona.

UNESCO. Marco de Acción. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Texto aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>

Valle, M. A. (2000). Formación en competencias y certificación profesional, México, Unam.

Williams, G. (1995): «The “Marketization” of Higher Education: Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance», en D. Dill y B. Sporn (eds.): Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly, Pergamon.



# **¿Qué ciudadanía para qué democracia? Un reto a la formación docente**

Autora

*Lic. Adriana Murriello*

Colaboradoras

*Lic. Andrea Ledwith*

*Lic. Cecilia Naddeo*

Institución

Colegio Ward – Bs. As. – Argentina

## **1. Un análisis de caso en el marco de un proyecto internacional y colaborativo**

En el marco del Global Doing Democracy Research Project- GDDRP coordinado por Paul Carr<sup>1</sup> y David Zyngier<sup>2</sup>, presentamos algunos resultados del trabajo a partir de encuestas tomadas a estudiantes de profesorado del Colegio Ward. El trabajo tiene como antecedente institucional, la experiencia realizada con una cátedra en los años 2002/2007. Dicho trabajo revelaba la tendencia a concebir la ciudadanía en su versión más tradicional y a la democracia como forma de gobierno. A esta concepción fuertemente arraigada en el imaginario social, en 2000/2001 se agregó el cuestionamiento al sentido del voto.<sup>3</sup>

En 2008, participando en un seminario<sup>4</sup> conocimos la experiencia de Paul Carr y Geena Thésée con docentes en formación en EEUU y Canadá. Las similitudes en los hallazgos impulsaron a iniciar un proyecto a partir de la misma encuesta utilizada por ellos. El propósito era explorar -ahora sistemáticamente- las representaciones que los estudiantes tienen sobre Democracia, Ciudadanía y su relación con la Educación, dada su importancia crucial para promover procesos de reflexión crítica, innovaciones curriculares e institucionales capaces de instaurar una cultura escolar democrática.

## **2. ¿Qué ciudadanía para qué democracia?**

Consideramos un imperativo la formación para una ciudadanía que interactúe democráticamente transformando nuestra sociedad. Decimos con Siede (2007): “La escuela tiene, entonces, no el mero desafío de difundir un ideario preestablecido, sino el de abrir interrogantes y posibilitar la construcción de miradas crítico-productivas, en un contexto donde las respuestas no están premoldeadas”.<sup>5</sup>

### ***Acerca de la democracia:***

Reflexionar sobre democracia y ciudadanía nos lleva al terreno de lo político, concepto que creemos necesario definir: “Político es el modo en que una comunidad se reconoce como tal (...) nombra la unidad que permite que los hombres se reconozcan unos a otros como partícipes de la coexistencia”. El deslindamiento propio de los Estados modernos, refiere a la manera específica en que en cada comunidad se establece la diferencia de “lo legal de lo ilegal o el gobierno legítimo del despotismo”. Lo político refiere a sus configuraciones, instituciones, modos de organizarse, por lo que –desde esta perspectiva- toda sociedad es política.<sup>6</sup> En esta línea, reafirmamos también la

1 Mc Gill University, Montreal

2 Monash University, Australia

3 Nos referimos aquí a la fuerte crisis institucional que terminó con el gobierno del Presidente De la Rúa. La caída en descrédito de los partidos políticos y de los políticos instaló el slogan: “Que se vayan todos”, junto con un alarmante quiebre del contrato y el lazo social. A consecuencia, surgieron algunos movimientos de democracia directa a través de las “asambleas barriales”.

4 “Learning Democracy By Doing” (OISE, Toronto)

5 Siede, Isabelino (2007): La Educación Política. Paidós. Bs. As; pág.155

6 Hilb, Claudia (2000): “Concepto de lo político” en Políticas, Instituciones y Actores en Educación, Novedades

politicidad de la educación; más aún de una educación si se pretende liberadora y capaz de formar ciudadanos para la vida democrática. Reconocer este carácter político de nuestras instituciones supone no naturalizarlas ni sacralizarlas, sino descubrir las lógicas y criterios específicos propios de cada una de ellas.

Se hace necesario también distinguir “la política” de “lo político”, entendiendo la primera como aquello que designa una compleja configuración de las expresiones de poder. Y finalmente de “los políticos”, en tanto actores protagónicos de dicha esfera. Dada la crisis de contrato y representación democrática de “los políticos, en tanto casta social diferenciada,”<sup>7</sup> a fines de 2001 –como ya se dijo- surgió con fuerza la expresión popular: “que se vayan todos”.

La discusión contemporánea en torno a la democracia está atravesada por distintas miradas y perspectivas. Gandin y Apple<sup>8</sup> entienden que es posible definir democracia de una manera delgada o densa. La primera, cercana a la democracia formal, pone énfasis en los procesos electorales, las cuestiones jurídicas, los procedimientos parlamentarios. En cambio, entendida de una manera densa significa problematizar cuestiones relativas a la inclusión, la participación, el compromiso crítico, la alfabetización política. Reconocer y abordar cuestiones relativas a las relaciones de poder: la “alfabetización política, especialmente la habilidad para discernir relaciones de poder inequitativas, se ha transformado en una clave para comprender el vínculo entre educación y democracia (Schugurensky, 2000; Freire, 1970).<sup>9</sup>“

En Latinoamérica, los sistemas democráticos actuales surgieron a posteriori de períodos autoritarios. Para Argentina, la vuelta de la democracia se constituyó en un valor prioritario a cuidar, “alcanzando el primer lugar en la agenda pública.”<sup>10</sup> . Aún cuando estos caminos se hayan transitado en nuestra región, es difícil hablar de sistemas democráticos consolidados: “los regímenes democráticos latinoamericanos se habrían estancado en un estadio intermedio entre autoritarismos y los sistemas representativos institucionalizados”. Y advierten: “La ocupación de estas instituciones democráticas que conocen las reglas y hacen suyo el juego político y comulgan, de hecho, con la idea de estabilidad social e institucional como valor prioritario, fue consolidando un régimen que conocemos como de democracia formal. Los términos élites políticas, clase política, son propios de este fenómeno. El alejamiento ciudadano, el resultado más contundente. Si la lente se acerca, la democracia formal desnuda un régimen más complejo, en el que conviven la oligarquía, la burocracia, la tecnocracia, la partidocracia y el corporativismo (Strasser, 2000)”.<sup>11</sup>

Schugurensky (2003) argumenta a favor de una democracia participativa, complementaria de la representativa, que posibilite una actitud cívica más activa, más allá de las elecciones. Entiende que ella “tiene el potencial para hacer a la política más inclusiva, transparente, justa y disfrutable”.<sup>12</sup> Más inclusiva, habilitando que los ciudadanos comunes, no profesionales de la política, se involucren y tomen decisiones; más transparente, generando mecanismos de control ciudadano que neutralizan la acumulación de poder y ciertos degeneramientos propios de la representatividad; más justa, promoviendo la incorporación de grupos habitualmente marginados y más disfrutable, porque

Educativas, Bs. As; págs. 25-26.

7 Follari, Roberto: “Los medios en la crisis argentina. La agonía y el éxtasis (desde la caída del arruista hasta las elecciones presidenciales)”. Publicado en formato digital por “El Florilegio”; s/f. <http://elflorilegio.web.rd.gov.ar/destacados/roberto-follari/>

8 Gandin, L. A., & Apple, M. (2002). “Challenging neo-liberalism, building democracy: Creating the citizen school in Porto Alegre, Brazil.” *Journal of Education Policy*, 17(2), 259-279. (Traducción propia)

9 Carr, Paul: “Educators and education for democracy: Moving beyond “thin” democracy”. *RIED (Revista Interamericana de Educación para la Democracia)*. Vol. 1; N°2; Junio 2008. [www.ried-ijed.org](http://www.ried-ijed.org) ; p. 148. (Traducción propia)

10 Iriarte, Vazquez, Bernazza (2003): “Democracia y ciudadanía Reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América latina”, *Revista Futuros*, Nro 4, Vol. 1. [www.revistafuturos.info/futuros\\_4/democra\\_ciudad1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_4/democra_ciudad1.htm)

11 Iriarte, Vázquez, Bernazza (2003): Op. cit.

12 Schugurensky, Daniel (2003): *Three theses on citizenship and participatory democracy*. Preliminary notes for class discussion. OISE; University of Toronto; <http://www.oise.utoronto.ca/research/edu20/home.html> (Traducción propia)

conecta a la política con la vida cotidiana de la gente, desarrolla espíritu de comunidad; habilita la construcción de la esperanza.

### ***Acerca de la ciudadanía***

El concepto de ciudadanía, sociohistóricamente construido, ha sido comprendido de múltiples maneras. En América Latina, a las peculiaridades de su historia y las dificultades concretas para el ejercicio ciudadano, se han agregado las de un campo temático en tensión<sup>13</sup>. Por razones de espacio nos limitaremos a un par de aspectos centrales.<sup>14</sup>

Algunas prácticas sociales y ciertas líneas teóricas al entender ciudadanía como un status<sup>15</sup> individual, proponen un ejercicio pasivo donde priman los derechos, preexistentes a la voluntad del individuo. El voto ocupa un lugar central. Por otro lado, quienes promueven un ejercicio activo de la ciudadanía, comprometen la voluntad del sujeto, contextualizado en la comunidad. Esta concepción trasciende la definición jurídica incorporando lo político y cultural.<sup>16</sup> Inés Dussel (2003) referencia a White y Hunt (2000): “La ciudadanía no es sólo la práctica de votar o expresar opiniones sobre asuntos políticos, o la relación entre el sujeto y el Estado nacional (esto es más bien una articulación histórica particular de la noción de ciudadanía y no su condición universal), sino que involucra una variedad de prácticas en las que uno se vincula con otros como ser público: las acciones comunitarias, los agrupamientos colectivos, incluso el consumo. White y Hunt dicen que la ciudadanía refleja una serie de relaciones con otros ciudadanos dentro de la matriz organizada de la esfera pública.”<sup>17</sup>

Gentili<sup>18</sup>, luego de señalar lo restrictivo de la mirada jurídico-legal, destaca el carácter de construcción que la ciudadanía implica, incluyendo valores y prácticas que constituyen su propia esfera de acción. Una ciudadanía capaz de protagonizar acciones apela a la idea del ciudadano como actor social, lo que requiere reconocer condiciones de contexto histórico-social-cultural facilitadoras o limitadoras de dichas prácticas. Implica por lo tanto, un reconocimiento del conflicto social en la lucha por la ciudadanía en un marco democrático. Y la democracia no puede quedar desligada de variables fundamentales que la condicionan o posibilitan: las desigualdades sociales, el poder, la identidad étnica y cultural, la justicia social, etc.

### ***Un reto a la formación docente***

Nuestra experiencia escolar es constitutiva de nuestras ideas e interpretaciones sobre lo que implica el ejercicio de la profesión docente. Los llamados modelos internalizados se construyen desde nuestra vivencia como estudiantes, los ámbitos de socialización que transitamos, las condiciones de escolaridad: “En realidad cabría hablar de varios procesos o fases de socialización profesional. La primera experiencia profesional que tienen los profesores, que es a todas luces decisiva, es la prolongada vivencia que como alumnos tienen antes de optar por ser profesor y durante la misma preparación profesional. (...). La fase de formación inicial es en realidad un segundo proceso de

13 Fernández, Gabriela (2001): “La ciudadanía en el marco de las políticas educativas.” En Revista Iberoamericana de Educación; N° 26 Sociedad Educadora; OEI; Madrid; Mayo – Agosto.

14 Recomendamos para este tema el trabajo de Daniel Schugurensky (2005): Citizenship and Citizenship Education. OISE; UT; [www.oise.utoronto.ca/research/clpd/c&ce.html](http://www.oise.utoronto.ca/research/clpd/c&ce.html)

15 Thomas Marshall en Ciudadanía y Clase Social, (1950) teoriza por primera vez acerca de la ciudadanía, entendida claramente como un status del que gozan quienes se vinculan a una determinada sociedad a partir de una serie de derechos y deberes, lo cual otorga la plena pertenencia a ella. Su tesis es que el desarrollo de la ciudadanía va de la mano del desarrollo de tres tipos de derechos: los civiles (logrados en el siglo XVIII), los políticos (siglo XIX) y los sociales (siglo XX). Por otra parte, entiende que este status es independiente de los aportes económicos que los distintos individuos puedan hacer, planteo que ciertamente abre las puertas al debate...

16 Fernández, Gabriela: op. cit.

17 Dussel, Inés (2003): “Historia de la educación “ Anuario No 4-2002-2003 Sociedad Argentina de Historia de la Educación, Prometeo ,pág. 20

18 Gentili, P. y Alencar, Chico (2002): Educar na esperança em tempos de desencanto; cap. 3 (la traducción es nuestra) Editora Vozes; Petrópolis.

socialización profesional, donde se pueden afianzar o reestructurar las pautas de comportamiento adquiridas como alumno”<sup>19</sup> (Gimeno Sacristán, 1992)

Las representaciones sociales, en el sentido de Jodelet<sup>20</sup>, constituyen formas variadas más o menos complejas, imágenes que condensan un conjunto de significados, sistemas de referencia que nos permiten interpretar lo que sucede. Por tanto, estas configuraciones modelizan también nuestra práctica profesional.

Pero la formación docente va mucho más allá de la indispensable tarea de enseñanza de conocimientos especializados; constituye una oportunidad de revisar supuestos y modelos. El período de formación docente ofrece un espacio-tiempo que desafía a la institución formadora para asumir la responsabilidad de brindar a los estudiantes el estar en contacto con diferentes realidades y opciones de vida, a fin de elegir críticamente un camino propio.

Desde una perspectiva crítica, es vital la importancia de reflexionar acerca de las concepciones de democracia, ciudadanía y su relación con la educación que tienen los alumnos ingresantes a la carrera docente, a fin de promover una práctica reflexiva sobre esas construcciones que promueva el desarrollo de una práctica liberadora, en términos freireanos. El desafío es formar futuros docentes comprometidos con la participación democrática y con la democracia en la escuela, aún cuando sus biografías escolares no siempre los hayan nutrido de vivencias en torno a ello. Quienes hoy participan en nuestras clases estarán en breve liderando grupos de escolares o dirigiendo instituciones educativas, y serán referentes o modelos de identificación. Por ello debemos preocuparnos por formar a nuestros estudiantes para ser capaces de lanzarse a esta revisión crítica de los modelos internalizados. Los docentes deben crear “precondiciones para que el estudiante adquiera facultades críticas, en lo personal y socialmente, mediante lo que enseñan, el modo en que lo enseñan y los medios gracias a los cuales se puede hacer que los conocimientos valgan la pena y sean interesantes. Es indispensable, en ambos casos, que se vincule el poder con el conocimiento...”<sup>21</sup>

### **3. Metodología y perfil de los encuestados**

La encuesta fue tomada en junio de 2009, días previos a las elecciones legislativas. Intencionalmente se tomó antes de abordar con los estudiantes algunos de estos temas desde el marco curricular. Así, lo que surge de sus respuestas revela las concepciones y representaciones construidas a lo largo de su escolaridad, las influencias familiares y la de los medios de comunicación.

Fue tomada durante una hora de clase en el Laboratorio de Computación del Colegio. Se realizó de manera totalmente anónima y voluntaria por la vía de un cuestionario autoadministrado, basado en el diseñado por Paul Carr<sup>22</sup> y puesto a disposición del Proyecto GDDRP. Consiste en unas 40 preguntas, en torno a los conceptos de Democracia, Ciudadanía y su relación con la educación. La mayoría de los ítemes están contruidos según la escala Likert, con una parte abierta para complementar cualitativamente la información. El análisis posterior fue con ambos tipos de datos.

La encuesta fue respondida por 64 estudiantes, siendo el 65% de ellos alumnos de primer año del Profesorado de Educación Física<sup>23</sup> y el resto del Profesorado de Inglés.

De los datos sociodemográficos surge que: se trata mayoritariamente de un grupo de jóvenes

---

19 Gimeno Sacristán, José. (1992): “Profesionalización docente y cambio educativo”; en: Alliaud, A. y Duschatzky, L: Maestros. Formación, práctica y transformación escolar. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, pág 24

20 Jodelet, D. (1988): “La representación social: fenómeno, concepto y teoría”, en Moscovici, S., Psicología Social II. Editorial Paidós, Barcelona. España.

21 Giroux, H.(1993) La Escuela y la Lucha por la Ciudadanía; Siglo XXI Editores; México. pág 163

22 Carr, Paul (2008): Educating for Democracy: with or without social justice. In Teacher Education Quarterly; Fall.

23 Esta diferencia se explica por ser la primera la carrera con mayor cantidad de alumnos.

menores de 25 años, 64, 5 % menores de 22, 8,1 % de entre 30-40 años, de los cuales el 56, 5% son varones. Casi la mitad han cursado la primaria en escuelas públicas, dato que se invierte y supera cuando responden por su educación secundaria, 60% la hizo en escuelas privadas.<sup>24</sup>

La formación de los padres aparece heterogénea aunque los porcentajes se concentran mayormente en nivel medio completo (más en padres que en madres). Referente al empleo de los progenitores: padres: la mayoría son empleados y comerciantes. Entre las madres, la mayoría son amas de casa o están desempleadas, siguiéndoles luego las madres docentes.

#### **4. Análisis a partir de las respuestas obtenidas**

Por razones de extensión, no damos cuenta aquí de cómo se respondieron todas las preguntas de la encuesta, sino las más significativas a los fines de esta presentación.

##### **4.1 Democracia: ¿libertad de expresión y ritual de voto?**

La caracterización de la democracia atraviesa recurrentemente aspectos que, en orden decreciente, señalan que una clara mayoría entiende que la democracia está relacionada con: la libertad, bastante después con poder elegir a los representantes o poder votar; con los derechos y con los deberes. El tema de la libertad, aparece, y se reitera en otras preguntas, dilucidando entre “libertad” y “libertinaje”. Esto podría provenir de ciertos discursos escolares autoritarios.

Bastante más lejos aparecen otras ideas: democracia como forma de gobierno y más lejos aún se dibuja tenue la participación ciudadana. También en algunos casos se observa sarcasmo o escepticismo, lo que impregna muchas respuestas de la encuesta en general, ej.,: “un país en democracia es aquel en el cual sus ciudadanos tienen derechos y obligaciones... tienen la oportunidad de elegir... y pienso que lo ideal para un país es una buena democracia bien dirigida y sin corrupción... en nuestro país no pasa esto (...) Puedo decir que nunca va a cambiar y no queda otra posibilidad que la indignación.” En un solo caso se menciona la historia de nuestro país, concretamente la dictadura de fines de los '70; también es único el caso que logra establecer una relación entre democracia y educación. Esto es significativo de resaltar dado que se trata de estudiantes de profesorado.

En síntesis, aparece en la mayoría una concepción de democracia fragmentada, algo anecdótica, que se inscribe como democracia delgada o de baja densidad.

Estas ideas reaparecen al preguntarles si creen que la Argentina es un país democrático. Una mayoría responde que no o se ubica en una postura que intentan sea intermedia. Aparece muy fuertemente la distancia que observan entre un ideal de democracia no especificado y su parecer o vivencia sobre la realidad de la democracia en Argentina. La diferenciación ya señalada anteriormente entre “la política” y “los políticos” cobra aquí una importancia considerable y se observa el peso de realidades (sean fácticas o construidas mediática o escolarmente) sobre nuestros estudiantes. Podemos presuponer un escaso trabajo de reflexión crítica sobre estos temas, fruto de nuestra historia, características de nuestro sistema educativo y de la formación docente.

Reiteradas respuestas indican una clara insatisfacción porque la democracia no logra plasmarse en la realidad de los derechos y libertades de todas las personas en nuestro país, pero es muy bajo el número de referencias a factores críticos que puedan explicar estas dificultades de la democracia en Argentina.

La relevancia otorgada a las elecciones es muy significativa. Casi el 80% le otorga máxima

<sup>24</sup> La población a la que se tomó la encuesta no es egresada del propio colegio; proviene de otras instituciones y de zonas aledañas o periféricas. Nuestros profesorado no captan matrícula del nivel secundario del Colegio Ward ya que dichos estudiantes eligen carreras universitarias.

importancia. Esta respuesta se corresponde con las concepciones que aparecen, donde la idea de poder elegir y expresarse como así también la del mecanismo formal del voto tienen tanta fuerza. Pero además, están teñidas de cierta naturalización del voto que lo análoga con democracia, dado a que en nuestro país es de carácter obligatorio. Por otra parte, resulta llamativa la reiteración en respuestas abiertas del temor por la posibilidad de fraude electoral.<sup>25</sup> En caso de poder elegir ir a votar o no, casi 90 % afirma que lo haría. Esto reafirma la identificación que hacen entre democracia y su mecanismo formal. Al explicar sus razones, a pesar de la dispersión, las más recurrentes tienen que ver con que se trata de un derecho o deber que se debe ejercer; un modo de comprometerse; etc. Reaparece el tema fraude casi como si fuera habitual e inevitable en nuestras elecciones. Una vez más estas respuestas nos hacen reflexionar acerca de estos discursos escépticos en una población demasiado joven para haberlos construido genuinamente, lo que nos permite inferir que proviene de su socialización familiar, escolar y/o, nuevamente, de la influencia mediática.

Consultados sobre el grado de satisfacción con los temas que los candidatos discuten en sus campañas electorales, el 80% de las respuestas se distribuyen de manera exacta entre quienes afirman que no (38,8%) y quienes se ubican en un punto intermedio (38,8%). Siguen los poco satisfechos (14,3%) y finalmente, también con porcentajes idénticos, aquellos que se encuentran bastante (4,1%) y muy satisfechos (4,1%). Quienes expresan los motivos de sus respuestas, coinciden con los que han respondido negativamente y lo explican aludiendo a diferentes razones (“prometen pero no cumplen”, “no discuten lo importante ni a fondo”). En algunos casos, al explicar el por qué de su insatisfacción, esgrimen que los candidatos “no hablan sobre el problema de la inseguridad”. Esta mención, un tanto desgajada de los temas de la encuesta (y reiterada en otras preguntas) nos llevó a una búsqueda para analizar en qué medida también en este caso aparecía la influencia mediática. Analizado el período pre-electoral de marzo a junio de 2009<sup>26</sup>, en diversos diarios on-line consultados encontramos múltiples reiteraciones sobre el tema inseguridad como problemática social, significativamente acentuada<sup>27</sup>.

Al indagar el grado habitual de satisfacción con los candidatos que se presentan en las elecciones, casi el 50% afirma rotundamente que no lo está. En el otro extremo, apenas algo más de un 10% revela un grado relativamente alto o alto de satisfacción. Las razones más invocadas son: (los políticos) “son mentirosos”; “sólo piensan en ellos y sus intereses”; “hablan y no hacen”, “son siempre los mismos”.... En cuanto a los temas electorales que reciben mayor presencia y tratamiento en los medios de comunicación, el 74% afirma que no les satisfacen. Se reitera el descreimiento en los políticos y se suma en algunos casos, la desconfianza hacia los medios de comunicación por tener “objetivos económicos”; o porque “no son neutrales frente a los candidatos”. Esta crítica a los medios resulta interesante porque entendemos que es absolutamente clave el posicionamiento crítico del ciudadano respecto de lo que los medios le ofrecen y presentan.

Cuando se les pregunta si han sido o son miembros de un partido político, el 94% responde que no y explicita un manifiesto desinterés y desvalorización por los partidos políticos y por los políticos por lo ya visto. Se condena así a “lo político” por identificación con “los políticos”.

Al preguntarles cómo sienten su compromiso con la democracia, el 28% responde rotundamente que no lo siente; un 20% señala que un poco y otro tanto, que se siente muy comprometido con ella. Al explicar sus respuestas, la mayoría lo hace –una vez más- relacionando compromiso democrático con voto. En lo relativo a ámbitos donde el compromiso puede expresarse, sólo aluden a los partidos políticos como vía de participación. Se manifiesta así la débil noción de democracia que mayoritariamente manejan y también la escasa trayectoria de nuestro país en lo que hace al

25 Aunque no estaba previsto tratar este tema especialmente, surgió la necesidad de hacerlo debido a las constantes referencias a ello que irrumpían en las respuestas de modo llamativo. Bajo el supuesto de que esto debía estar vinculado con una campaña mediática, se relevaron los principales medios gráficos en el período marzo-junio 2009. En el Anexo se muestran los resultados de esta búsqueda que permite afirmar que sin duda este tema fue instalado mediáticamente. Las respuestas de los estudiantes muestran su permeabilidad a dicho mensaje.

26 Las elecciones fueron a fines de junio de 2009.

27 Fuentes consultadas: Clarín, La Nación, Ámbito Financiero y Crítica.

fortalecimiento y difusión de otros espacios de participación que quedan totalmente invisibilizados a los ojos de los jóvenes (y de muchos adultos también).

Sólo en tres respuestas aparece la educación como una vía de transformación posible.

#### **4.2. Ciudadanía: ¿espectadora del acontecer o protagonista de la historia?**

Es importante destacar que en las respuestas abiertas de este apartado de la encuesta hay una muy fuerte tendencia a evitar argumentar a favor de la respuesta dada (alrededor de un tercio de los encuestados). Al preguntarles qué entienden por ciudadanía, se evidencia una dificultad importante para poder caracterizar el concepto. La idea que aparece más reiterada y fuerte es la de pertenencia, planteada esta relación respecto de ámbitos distintos (Nación, país, sociedad, ciudad), notándose la analogía –también recurrente– entre ciudadano y habitante: “grupo de personas habitantes de una región”. En segundo lugar aparece la relación entre ciudadanía y derechos/derechos y obligaciones. Cabe señalar que el único derecho que se menciona expresamente es el derecho al voto. En algunos casos prevalece la visión burocrática y entonces se alude a aquello que acredita la pertenencia o a una determinada edad.<sup>28</sup> Sólo en un caso se pone al concepto en relación expresa con la idea de democracia y en escasas oportunidades se menciona la “participación” como acción característica y/o posible para la ciudadanía.

El lugar del ciudadano parece ser el del espectador, lugar que sólo deja en ocasión de emitir su voto. Esa política protagonizada por otros y transformada en los últimos años en “espectáculo”, “carnavalizada”<sup>29</sup> a través de los medios, no logra despertar el interés ni atraer a estos jóvenes a la arena de la discusión y construcción cívico-política. Por otra parte, estas representaciones ancladas en lo jurídico, cristalizan el status y ocultan el conflicto, al presuponer una igualdad ante la ley armónica y lineal.

Pese a ello, creen mayoritariamente que democracia y ciudadanía están relacionadas, (74,4%), aunque no logran argumentar esta postura.

Coherente con lo ya expresado, cuando se les pregunta si es posible ser un buen ciudadano y no ir a votar en las elecciones, se observa una muy significativa polarización (40,4% considera que no; igual porcentaje cree que sí). Al intentar dar razones, aparece fuerte la idea de que no es posible ser buen ciudadano si no se vota. Esto coincide con la relación ciudadanía-derecho al voto<sup>30</sup> que robustece el concepto de democracia en su sentido más restringido y ritual. Aunque parecen algunas ideas para entender la ciudadanía más allá del mero hecho de votar, sin embargo, tampoco llegan a esbozar la idea de una ciudadanía activa y participativa. En consonancia, al preguntarles si se sentían animados a participar activamente, la mayoría tiende a responder que no (23,9%; 26,3%) reafirmando la idea del ciudadano espectador-consumidor.

#### **4.3. Trayectos escolares que modelan representaciones y prácticas**

La concentración significativa de respuestas que califican a las escuelas en las que los estudiantes se han formado como “democráticas” se apoya fundamentalmente en un reconocimiento a la posibilidad de expresarse en dichas instituciones. Esto coincide con sus propias definiciones sobre la democracia, en las que mayoritariamente la relacionan con libertad de expresión. Aparece solapado un dato interesante: la cuestión de la autoridad y las normas. Profesores y directivos parecen ubicarse en el poder de dar la palabra o no y eso determina para estos estudiantes el “grado” de democracia en la escuela. La referencia a las normas de convivencia o a los reglamentos escolares es entendida como “limitativa” de la democracia escolar. Esto plantea el interrogante y la

28 Recordemos que en Argentina los 18 años marcan la concreción de los derechos políticos y –desde fines de 2009– también la mayoría de edad.

29 Follari, R (s/f): op. cit.

30 Creemos que su obligatoriedad en Argentina, ayuda a naturalizar esta relación.

preocupación respecto del valor de la norma, en tanto ley, dentro del sistema democrático en las representaciones de estos jóvenes. Pareciera que si hay normas, la democracia no es tal o está cercenada.

Es posible establecer una relación directa con el concepto de democracia ya referido. La cuestión de vinculación con las normas y el sentido vertical de quien quita o da la palabra, nos podría hacer pensar con respecto a la ciudadanía que “si es evidente que el reconocimiento formal de los derechos es una condición central para la realización de una comunidad de ciudadanos y ciudadanas, también lo es el hecho de que una ciudadanía reducida a criterios jurídicos es, casi siempre ciudadanía vacía” (Gentili, 2000)<sup>31</sup>

Sólo unas pocas respuestas se apartan de esta generalidad para reconocer que la escuela era democrática pero no formaba “conciencia social” o referir al momento sociohistórico de su escolarización y cómo ese contexto democrático influyó en los planes de estudio.

Al referirse al impacto que la secundaria tuvo en su pensamiento en relación con la democracia, sorprendentemente casi la mitad señala que tuvo ninguno o muy bajo impacto. Teniendo en cuenta las respuestas previas, es difícil pensar que hayan sido educados en escuelas muy democráticas y que sin embargo ello no haya tenido impacto alguno en su pensamiento. Quienes reconocen algún tipo de influencia, no logran fundamentarla. Algunos aluden a que se les enseñó a respetar otras ideologías y pensamientos y una sola respuesta hace referencia a la reflexión o capacidad crítica.

Las aparentes contradicciones en las respuestas de los estudiantes hacen necesario hacer aquí una referencia histórica. Al recuperarse la democracia en Argentina (1983), la función política de la escuela giró en torno a “desmantelar el orden autoritario instituido desde el Golpe de Estado (1976), a partir de la inculcación de ciertos valores democráticos”(Filmus, 1999).<sup>32</sup> En cierto sentido se privilegió el papel originario que “desempeñó el sistema educativo en las últimas décadas del siglo XIX con el objetivo de generar una cultura participativa.”<sup>33</sup> Esta última fue entendida en muchas instancias pedagógicas, como la mera instalación del mecanismo del voto entre los alumnos en torno de simulacros o cuestiones propias de la vida escolar, práctica que –de no acompañarse con otras reflexiones y experiencias- podría, en alguna medida, terminar reforzando esta idea de lo democrático que se inicia con los derechos políticos y culmina en la emisión del voto.

Siguiendo al mismo autor, las principales acciones desarrolladas por el Ministerio de Educación Nacional para este período se centraron en: rehabilitar el funcionamiento de los Centros de Estudiantes, reincorporar docentes censurados, suprimir exámenes de ingreso, modificar planes de estudio y regímenes de evaluación. En este contexto, podemos pensar que en el caso de estos jóvenes, al calificar a sus escuelas como democráticas, es probable que estén remitiendo a cuestiones de orden formal (nuevo plan, elección de abanderados, Centro de Estudiantes, etc.) lo que no significa necesariamente que se haya generado una transformación en su propio pensamiento. De haber sido así, estarían en condiciones de dar otras respuestas.

#### **4.4. Relaciones entre democracia, ciudadanía y justicia social**

Al intentar definir justicia social en relación con la democracia y la ciudadanía, se observa una gran dispersión y difusión en las respuestas, lo que evidencia la dificultad para dar cuenta del concepto. Aparecen unas pocas respuestas que desde distintas perspectivas intentan igualar “justicia social” a democracia, relacionándola con la equitativa distribución de las riquezas o con una cuestión planteada desde la ética y el derecho.

##### **4.4.1. Discriminación: cuestiones de etnia y de clase**

31 Gentili, Pablo (2000): Códigos para una Ciudadanía. Santillana, Bs As, pág 17.

32 Filmus, Daniel (1999): Estado, Sociedad y Educación. Troquel, Bs As.

33 Filmus, D. (1999): Op. Cit., pág.37.



Dos preguntas de la encuesta indagan la cuestión de la discriminación, ya sea por razones étnicas como de clase. La mayoría de los encuestados entiende que hay alguna vinculación entre democracia y discriminación. En general se dan argumentos que evidencian que la discriminación les parece palpable y concreta. La problemática parece estar muy cerca de los jóvenes hoy en día en Argentina.

Algunos esbozan razones desde un imperativo ético (“no debería existir discriminación”; “que un buen ciudadano debería ser tolerante y debería estar contra la ley no serlo.”); otros lo ven como una relación inevitable e histórica: “Los extremos siempre existieron (...) No estoy de acuerdo con el racismo, pero es irradicable.”; “El racismo es parte de la gente ,,,”; “esto de discriminar por clase pasa todos los días (...) no va a cambiar fácilmente...”; “está muy acentuado, más en los jóvenes; “Los pobres son siempre los trabajadores, que hacen que el rico se enriquezca.”

Entienden que la discriminación es humana o cultural, que se produce por cuestiones económicas y que está presente en todas las clases sociales.

Quizás lo más interesante de algunas de estas respuestas es que evidencian entender que la igualdad del ciudadano ante la ley, queda relativizada debido a las desigualdades sociales y económicas de origen, poniendo en crisis las concepciones ya expuestas sobre ciudadanía y democracia.

## 5. Conclusiones

Lo analizado hasta aquí evidencia la necesidad y relevancia de trabajar consistentemente desde los espacios de formación docente para la construcción de democracias que puedan incluir al conjunto social de modo protagónico, especialmente valorando esta instancia como “segundo proceso de socialización profesional” (G.Sacristán, 1992). Formar ciudadanía exige un compromiso ético y político, en tanto pone en juego la naturaleza política de la educación. Creemos que un programa de construcción de ciudadanía debe abordar en sus interrelaciones recíprocas ciudadanía y democracia. El trabajo de reflexión y debate que pueda hacerse con futuros docentes con miras a su propia toma de conciencia y movilización, resulta fundamental para salir del rol de espectador social, teñido de escepticismo e indiferencia, y visualizar roles más activos y protagónicos, que habiliten la construcción social de la esperanza.<sup>34</sup> En este sentido, es importante tener presente la advertencia de Westheimer y Kahen<sup>35</sup> acerca de los modelos de formación ciudadana y sus consecuencias. Entendemos que -desde un paradigma de democracia densa- no se trata sólo de formar virtudes cívicas sino de dar oportunidades para la práctica concreta de conductas democráticas y el desarrollo de capacidades para el análisis crítico que lleve a la acción protagónica reflexiva.

En la misma línea, resulta imprescindible trabajar críticamente la lectura de medios de comunicación e información. Como vimos, el análisis de los datos nos llevó a dicho terreno y las evidencias son contundentes. El sistema escolar (y la formación docente) vienen dejando de lado lo mediático descuidando así un aspecto fundamental en términos de formación para el análisis crítico de la ciudadanía. Creemos que urge actuar en este terreno y que es posible hacerlo adecuando propuestas a las diferentes edades. Para la formación docente, incorporar este tipo de análisis representa la posibilidad de impactar en futuras generaciones a través de quienes hoy se están formando.<sup>36</sup>

Rescatamos un cierto valor pedagógico en la aplicación de la propia encuesta que se manifiesta en

34 Freire, Pablo (1993): Pedagogía de la Esperanza. Ediciones Siglo XXI; México.

35 Westheimer, Joel and Kahne, Joseph: “What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy”. American Educational Research Journal; Summer 2004; 41, N° 2; pages 237-269.

36 Es muy interesante la experiencia de trabajo de Porfilio y Carr (2008): “Youth culture, the mass media and democracy” en Academic Exchange Quarterly. Winter; Vol. 12; Issue 4.

la “evolución” de las respuestas de algunos encuestados a lo largo de la misma. Esto se confirma en el final con algunos comentarios que así lo expresan, junto con otros que muestran sorpresa por el espacio que la institución asignó para responderla o aún el haberla propuesto: “Me emociona haber tenido la oportunidad de hablar de ciudadanía, democracia, justicia social y todos estos factores que nos rodean todos los días.” Como si lo “de todos los días” debiera quedar fuera del marco escolar.

Quedan muchos temas para seguir analizando con preocupación para abordarlos en la práctica: cómo trabajar con el concepto de ley, vivido sólo de modo cercenante; la dificultad para relacionar variables de incidencia crítica en la democracia; la invisibilidad de temas como el de justicia social en relación con la democracia y aún con aquello que parece preocuparles, como la inseguridad; la analogía voto-democracia, reforzada desde lo educativo con algunas prácticas enseñadas ritualmente pero sin contenido reflexivo; la confusión entre el espacio de lo político y “los políticos”...

Es necesario revisitar la escuela<sup>37</sup>, renovar la mirada y actuar en consecuencia recordando que: “Lo que se llama producción de subjetividad es del orden político e histórico. Tiene que ver con el modo con el cual cada sociedad define aquellos criterios que hacen a la posibilidad de construcción de sujetos capaces de ser integrados a su cultura de pertenencia”<sup>38</sup>. Creemos que tiene que ver también con las posibilidades de transformación que una sociedad potencia o neutraliza.

## **Datos de las autoras**

**Adriana Murriello:** [amurriello@ward.edu.ar](mailto:amurriello@ward.edu.ar)

Profesora para la Enseñanza Primaria, Lic. y Prof. en Pedagogía, especializada en Asesoramiento para la Enseñanza Media y Superior (Universidad CAECE). Cuenta con una formación superior en Administración de la Educación (OEI-FLACSO).

Especialista en Pedagogía Universitaria, integró durante años (1987-2005) el equipo de la Subsecretaría Pedagógica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Ha desarrollado actividades de investigación educativa, tanto a nivel universitario como en organismos gubernamentales de educación.

Se ha desempeñado en áreas de formación, de capacitación docente y en docencia universitaria en diferentes instituciones. Es autora de numerosos artículos publicados en revistas nacionales e internacionales.

Acargo de la cátedra Perspectiva Filosófico-Pedagógica para alumnos de 1er. Año del Profesorado del Colegio Ward, abordó especialmente temas relacionados con Ciudadanía, Democracia y Educación (2002-2007). Dirige desde 2002 la revista “NetWard”. Es desde agosto de 2007 Directora General del Colegio Ward.

**Andrea Ledwith** [aledwith@ward.edu.ar](mailto:aledwith@ward.edu.ar)

Profesora en Educación Preescolar. Prof. y Lic. en Ciencias de la Educación. Universidad de Morón, con especialización en Política, Planeamiento y Conducción Educativa. (Universidad de Morón). Diploma de Postgrado en Gestión de las Instituciones Educativas. FLACSO Argentina. Diplomado Superior en Ciencias Sociales con mención en Currículum y prácticas Escolares. FLACSO Argentina. Postgrado en Necesidades Educativas Especiales en trastornos del desarrollo, FLACSO Argentina.

37 Nicastro, Sandra (2006): Revisitar la mirada sobre la escuela. HomoSapiens. Rosario.

38 Bleichmar, Silvia (2009): “El desmantelamiento de la subjetividad. Estallido del yo” Topía Editores, Bs. As.; p. 33

Es profesora de Nivel Superior en diferentes instituciones de la Provincia y Ciudad de Bs. As. Trabaja en el Nivel Superior del Colegio Ward en la Cátedra de Didáctica y en la de Perspectiva Política Institucional, en el Profesorado de Educación Física y de Inglés, respectivamente.

**Cecilia Naddeo cecilia0604@hotmail.com**

Profesora para Enseñanza Común, Profesora de Psicología , Filosofía y Ciencias de la Educación. Lic en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de Tres de Febrero-UNTREF). Cursa actualmente la Licenciatura en Psicopedagogía (Universidad Nacional de San Martín- UNSAM) Es Profesora de Nivel Superior en diferentes institutos de formación docente de la Provincia y Ciudad de Bs. As. Es Profesora de la Cátedra de Ética en los Profesorados de Inglés y Educación Física del Colegio Ward.

Es también Ayudante de Trabajos Prácticos (1era.) en la Cátedra de Psicología del Desarrollo. Titular: Prol, en la Lic.en Educación de la UNSAM.

## **Bibliografía**

- Bleichmar, S. (2009): El demantelamiento de la subjetividad. Estallido del yo. Topía Editorial. Bs. As. Producción de subjetividad y constitución del psiquismo. Conferencia en la presentación de la revista Docta N°2. Primavera de 2004.
- Carr, Paul (2008): "Educators and education for democracy: Moving beyond "thin" democracy". RIED (Revista Interamericana de Educación para la Democracia. Vol.; N°2; June. [www.ried-ijed.org](http://www.ried-ijed.org)
- Carr, Paul (2008): Educating for Democracy: with or without social justice. In Teacher Education Quarterly; Fall.
- Fernández, Gabriela (2001): "La ciudadanía en el marco de las políticas educativas." En Revista Iberoamericana de Educación; N° 26; Sociedad Educadora; OEI; Madrid.
- Filmus, Daniel (1999): "Estado, Sociedad y Educación"; Troquel; Bs. As.
- Finocchio, Silvia (2009): La Escuela en la Historia Argentina. Edhasa. Bs. As.
- Follari, Roberto (s/f): "Los medios en la crisis argentina. La agonía y el éxtasis (desde la caída del arruista hasta las elecciones presidenciales)". Publicado en formato digital por "El Florilegio"; <http://elflorilegio.web.rdgov.ar/destacados/roberto-follari/>
- Freire, Paulo (1993): Pedagogía de la Esperanza. Ediciones Siglo XXI; México.
- Gandin, L. A., & Apple, M. (2002). "Challenging neo-liberalism, building democracy: Creating the citizen school in Porto Alegre, Brazil." Journal of Education Policy, 17(2), 259-279.
- Gentili, Pablo (2000): Códigos para la Ciudadanía. Santillana. Bs. As.
- Gentili, Pablo y Alencar, Chico (2002): Educar na esperança em tempos de desencanto. Editora Vozes; Petrópolis.
- Gimeno Sacristán, José (1992): "Profesionalización docente y cambio educativo"; en: Alliaud, A. y Duschatzky, L: Maestros. Formación, práctica y transformación escolar. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Giroux, Henry (1993) La escuela y la lucha por la ciudadanía. Siglo XXI Editores; México.
- Guevara Niebla, Gilberto (s/f): Democracia y Educación. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 16; Instituto Federal Electoral; México.
- Hilb, Claudia (2000): "Concepto de lo político" en Políticas, instituciones y actores en educación. Novedades Educativas, Bs. As
- Iriarte, Vazquez, Bernazza (2003): "Democracia y ciudadanía. Reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América latina", Revista Futuros, Nro 4, Vol. 1 [www.revistafuturos.info/futuros\\_4/democra\\_ciuda1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_4/democra_ciuda1.htm)
- Jodelet, D. (1988): "La representación social: fenómeno, concepto y teoría", en Moscovici, S., Psicología Social II. Editorial Paidós, Barcelona. España.

- Ledwith, Andrea (2008): "Mejorar el aprendizaje para mejorar la enseñanza: caminos posibles". Trabajo presentado en el Congreso Metropolitano de Formación Docente. U. B. A., Bs. As.
- Lund, Darren y Carr, Paul (2008): Doing Democracy. Striving for Political Literacy and Social Justice. New York: Peter Lang.
- Murriello, Adriana (2005): "Recrear la Ciudadanía. Un desafío para la Formación Docente". Revista de Educación de COGEIME; San Pablo; Brasil; junio 2005.
- Murriello, Adriana (2009): "Construir Ciudadanía desde el Nivel Inicial". En Learning Democracy by Doing. Alternative Practices in Citizenship Learning and Participatory Democracy. Catherine Daly, Daniel Schugurensky and Krista Lopez (Editors). Transformative Learning Centre, Ontario Institute for Studies in Education (OISE); University of Toronto; July. <http://tlc.oise.utoronto.ca>
- Murriello, Adriana (2009): "Ciudadanía para la esperanza". Ponencia presentada a las Jornadas de Formación y Actualización Docente, ALAIME-Instituto Crandon; Montevideo; Uruguay.
- Murriello, Adriana (2009): "¿Del quiebre del "uni-verso neoliberal" a una "economía post autista"? Por una enseñanza plural de la Economía." En Primera Jornada sobre Enseñanza de la Economía / Karina Forcinito [et.al.]; coordinado por Valeria S. Wainer y Griselda Maza. - 1a ed. – Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Murriello, Adriana (2009): "Construir Ciudadanía". En revista NetWard; Año VII- N° 7- Bs. As., noviembre.
- Murriello, Adriana (2003): "Educación y Democracia". En revista NetWard; Año II; N° 2; Bs. As. noviembre.
- Naddeo, Cecilia (2009): "Educar en democracia exige nuevos desafíos". En revista NetWard; Año VII- N° 7- Bs. As., noviembre.
- Nicastro, Sandra (2006): Revisitar la mirada sobre la escuela. HomoSapiens. Rosario.
- Paviglianitti, Norma (1996): "Ciudadanía y Educación. Un recorrido histórico de sus concepciones.". En Revista Argentina de Educación. AGCE; año XIV; N° 24; Bs. As.
- Porfilio, Bradley y Carr, Paul (2008): "Youth culture, the mass media and democracy" en Academic Exchange Quarterly. Winter; Vol. 12; Issue 4.
- Rojo Ustaritz, Alejandro (1996): "Utopía freireana. La construcción del inédito viable.". En Revista Perfiles Educativos, oct-dic, núm. 74; UNAM; México D.F
- Siede, Isabelino (2007): La Educación Política. Paidós. Bs. As
- Schugurensky, Daniel (2003): "Three theses on citizenship and participatory democracy. Preliminary notes for class discussion." OISE; University of Toronto; <http://www.oise.utoronto.ca/research/edu20/home.html>
- Schugurensky, Daniel (2005): Citizenship and Citizenship Education. OISE; UT; [www.oise.utoronto.ca/research/clpd/c&ce.html](http://www.oise.utoronto.ca/research/clpd/c&ce.html)
- Tenti Fanfani, Emilio (2002) "La escuela, recurso colectivo en la crisis" en "Educar. Resistencia y Creación". Centro Nueva Tierra Bs As.
- Westheimer, Joel and Kahne, Joseph (2004): "What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy". American Educational Research Journal; Summer; 41, N° 2.
- White, M. y Hunt, A. (2000): "Citizenship: Care of the self, Character and Personality". Citizenship Studies, 4(2), 93-116. Citado por Dussel, Inés (2003): Historia de la Educación. Anuario N°4-2002/2003. Sociedad Argentina de Historia de la Educación. Prometeo. Bs. As.

## ANEXO

### Relevamiento de notas sobre fraude electoral en medios gráficos versión digital Período febrero-junio 2009

Presentamos breves síntesis tomadas de los propios medios consultados: La Nación, Clarín; Ámbito Financiero y Crítica Digital

- **La Nación. 20 de febrero. Política “Carrió y Morales pidieron veedores electorales extranjeros”**

En un nuevo intento de lograr cambios electorales para los próximos comicios, las autoridades de la Coalición Cívica y la UCR les pidieron ayer a los integrantes de la Cámara Nacional Electoral que solicitaran ante la Organización de Estados Americanos (OEA) el envío de una misión de observación electoral para las elecciones de octubre. Carrió sostuvo que “lo peor que le podría pasar al país en un momento tan conflictivo es que además los votantes duden de su sistema electoral”, y por eso ofreció su colaboración.

- **Crítica de la Argentina. 24 de febrero El país. “La boleta única sería un avance” Américo Schvartzman**

Scherlis Gerardo, especialista de UBA en temas electorales. Es una voz estrictamente académica, ajena a los intereses que suelen guiar al oficialismo y la oposición. Valora una eventual reforma pero advierte que no borra la posibilidad de fraude.

- ✓ **La Nación. 19 de marzo, Política “Carrió considera que el gobierno de Cristina es “un régimen irracional”**

La líder de la Coalición Cívica expresó que siente “pena” por la Presidenta porque “Néstor Kirchner se pone por encima de ella”; además, advirtió: “Hay que tener cuidado con el fraude electoral”

- **Crítica de la Argentina. 24 de marzo. “Un S.O.S a la O.E.A”**

La Coalición Cívica aseguró que el proyecto del gobierno nacional para anticipar las elecciones nacionales al 28 de junio es “un intento de fraude electoral” y llevó esa denuncia ante la Organización de Estados Americanos (OEA).

- **Clarín 16 de abril, El País. “La oposición acordó sumar sus fiscales para controlar la elección”**

Representantes de siete partidos de la oposición anunciaron ayer que trabajarán en forma conjunta en la fiscalización de la próxima elección legislativa. Además, invitaron a todos los ciudadanos a que se ofrezcan como fiscales del partido al que vayan a votar. “El antecedente de la elección de 2007”, cuando la oposición denunció el faltante de sus boletas en los cuartos oscuros. Aquella vez también hicieron una presentación conjunta ante la Justicia el mismo día de la elección.

- **Crítica de la Argentina. 17 de mayo. El país “Chiche habla de fraude.”**

La senadora justicialista Hilda “Chiche” Duhalde se sumó al coro de opositores que advierten sobre un eventual fraude en las próximas elecciones legislativas. La legisladora y ex primera dama dijo que está “preocupada” por lo que pueda pasar en ese sentido y afirmó que “el país está viviendo una etapa preconstitucional”.

- **Clarín. 26 de Mayo. El País “La justicia dispuso medidas para combatir un posible fraude” Santoro, D.**

La Justicia dispuso de una serie de medidas para combatir el fraude electoral en los comicios como la autorización para grabar con cámaras de TV lo que pase en los centros de votación más

conflictivos.

Estas medidas las tomó la Cámara Nacional Electoral, en general, después de la experiencia de las elecciones presidenciales del 2007 donde hubo muchas denuncias de fraude. También se autorizó la presencia de veedores de la oposición en el correo.

- **Clarín. 10 de junio. El País “Por miedo al fraude, el PJ disidente imprimirá 100.000.000 de boletas” Fioriti, S**

El fantasma del fraude se instaló, definitivamente, en el búnker de Francisco de Narváez “Con los fiscales solos no alcanza”, dicen en el entorno de De Narváez. El mismo candidato refiere: “No queremos sorpresas”, que suele ver la mano kirchnerista detrás de cada denuncia. Se imprimirán “Cien millones”. La cifra equivale a diez boletas por cada elector bonaerense. El equipo de prensa tiene previsto agilizar los contactos con los productores de TV. “Las cámaras tienen que mostrar todo. No vamos a permitir que nos roben”, aseguran. La fiscalización de la elección se ha convertido en una obsesión

- **La Nación 12 junio. Política. “Estamos ante un gobierno desesperado”**

Insistió en la posibilidad de un eventual fraude en Buenos Aires. La primera candidata a diputada por el Acuerdo Cívico y Social Bonaerense, Margarita Stolbizer, volvió a instalar ayer las sospechas de fraude electoral por parte del oficialismo.

“No descarto la posibilidad de un arrebato ante un resultado electoral adverso” porque estamos “ante un gobierno desesperado”

- **Crítica de la Argentina. El País. 16 de junio. “Famosos contra el fraude electoral”**

El ausentismo de las autoridades de mesa en la última elección disparó la idea de las organizaciones para evitar “que se manipule” el resultado. “Cuidá tu voto”. Con ese eslogan, un grupo de organizaciones no gubernamentales lanzó una campaña que apunta a que los ciudadanos convocados como autoridades de mesa cumplan con su deber cívico en las próximas elecciones legislativas.

- **Ámbito Financiero, 17 de junio, “ Es muy grave que la oposición quiera instalar que habrá fraude” El Ministro del Interior, Florencio Randazzo, consideró que es “grave que la oposición esté intentando instalar la idea de que va a haber fraude”, al rechazar categóricamente esa posibilidad. Afirmó que las fuerzas opositoras “están intentando llevar adelante conjuntamente con algunos medios de comunicación la idea de que va a haber fraude y eso es grave porque erosiona las instituciones y la representación política”.**

Al ser consultado sobre si puede garantizar que no haya fraude en los próximos comicios, Randazzo respondió “por supuesto, no quepa la menor duda”.

“Nunca ha existido fraude en la Argentina, el acto eleccionario lo lleva la Justicia Electoral y el Ministerio del Interior colabora en ese sentido. Pero este sistema electoral es el mismo que ha permitido que gane (Rául) Alfonsín, (Carlos) Menem, (Hermes) Binner en Santa Fe y el ARI en Tierra del Fuego”, recordó

- **La Nación. 19 de junio. Opinión Editorial “Prevenir un fraude electoral”**

Cuando sólo falta poco más de una semana para las elecciones legislativas, el fantasma de un

posible fraude se vuelve cada día más corpóreo. Como antecedente inmediato es preciso recordar que en las últimas elecciones, las que llevaron a la presidencia a Cristina Kirchner, fueron numerosas las denuncias de presuntas irregularidades en los sitios de votación.

Como puede advertirse, el del fraude no es un fantasma producto de los temores de parte del periodismo. A la luz de los datos precedentes, ninguna tranquilidad proporcionan las predicciones del Director Nacional Electoral, Alejandro Tulio, en el sentido de que “van a sobrar los presidentes de mesa”. Y su temeraria afirmación de que “nunca puede haber fraude cuando hay una justicia independiente” suena a burla, dado el poder que tiene el Ejecutivo sobre muchos jueces por medio del Consejo de la Magistratura.

Como vimos, son numerosos e importantes los partidos que temen ser víctimas de un fraude y son varios los hechos que hacen imposible descartarlo como una probabilidad cierta.

- **Clarín 20 de junio. El País “De Narvaez dice que sólo ganando por 6 puntos evita el riesgo de fraude” Fioriti, S.**

El candidato bonaerense de Unión Pro declara: “Tenemos que llegar a seis de diferencia para que no nos puedan ganar ni haciendo fraude”.

Esos números emergen por estas horas como una obsesión. “Cuidar los votos, pedirle a la gente que vaya a votar con la boleta y concentrarnos en los indecisos para sacar esos puntitos que nos faltan para que no nos puedan ganar de ninguna manera”

- **Clarín, 23 de junio. El País. “El kirschnerismo dice que espera el resultado en la plaza” Alfredo Gutiérrez.**

Sectores políticos y agrupaciones sociales ligadas al núcleo duro del kirchnerismo anunciaron ayer que se movilizarán a la Plaza de Mayo el domingo a la noche. Se especula que lo harán con el doble objetivo de reservar el espacio histórico para un eventual triunfo de la lista oficialista en la provincia de Buenos Aires y preservarlo frente a un posible intento opositor de ir a protestar a la Casa Rosada en caso de que se cumplan sus pronósticos de fraude electoral.

- **Clarín, 24 de junio de 2009, El País, “Crean centro para combatir el fraude electoral”**

El Rabino Bergman desarrolla una iniciativa de Argentina Ciudadana como un aporte de transparencia a las elecciones del domingo: cada media hora, el rabino dará a conocer en Internet las eventuales irregularidades en los lugares de votación, a partir de información aportada por voluntarios. Se habilitó para este fin [www.ojocívico.org](http://www.ojocívico.org).

- **Página 12, 25 de junio, “Servini de Cubría sostuvo que “la seguridad de la elección está bien cubierta”**

La jueza federal con competencia electoral de la Capital Federal, María Servini de Cubría, rechazó que pueda llegar a haber fraude en las elecciones del próximo domingo y sostuvo que en esta ciudad habrá 500 delegados judiciales controlando los comicios.

- **La Nación. 25 de junio. Política “Hasta último momento buscan sumar fiscales en la provincia” Iván Ruíz.**

A tres días de las elecciones, el control de los votos concentra buena parte de la energía de las distintas fuerzas políticas. Consultada por [lanacion.com](http://lanacion.com), la oposición aseguró estar satisfecha con la cantidad de voluntarios reclutados para fiscalizar las 31 mil mesas electorales que se habilitarán

en la provincia de Buenos Aires.

- **Página 12, 27 de junio, El País “Con todas las planillas bajo control” Vales**

En Unión-Pro dicen que se apoyan en viejas estructuras del Partido Justicialista. El Acuerdo Cívico y Social, en los voluntarios. El kirchnerismo advierte que intentarán instalar la idea de que hubo fraude para deslegitimar al Gobierno.



## **“Fortalecimiento de la Agricultura Urbana a través de los Proyectos de Investigación Sociocomunitarios en Comunidades de Ciudad Bolívar.”**

Autor: *Jorgelina Murúa*

jorgelinamurua@gmail.com

Docente - Universidad Bolivariana de Venezuela.

Esta iniciativa surge desde la experiencia de tres años de trabajo en el Programa de Formación de Grado en Agroecología, al mismo tiempo es una necesaria revisión del camino recorrido para la rectificación y el reimpulso de nuestro programa de formación a las luces de la cambiante realidad, enmarcada en el Proyecto Nacional “Simón Bolívar”, primer Plan Socialista, que nos plantea, ahora más que nunca la transformación social de nuestras comunidades.

La evolución de la Definición del Concepto de Seguridad Alimentaria, es necesario explicarlo, para poder establecer el contexto de la propuesta, tiene su origen en la crisis alimentaria, que tuvo lugar principalmente en Europa al final de la segunda Guerra Mundial, dada la nueva realidad mundial era preciso aumentar la producción de alimentos para autoabastecer a los países afectados Ortega (2006).

En la década de los años setenta, se vuelve a generar una alarma a nivel internacional, al haber una reducción en la producción agrícola debida a problemas climáticos, especialmente en África, para este momento la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO por sus siglas en inglés, convoca a la I Conferencia Mundial de Alimentación, la cual se realizada en Roma, Italia, en 1974.

Como resultado de esta reunión se acuerda:

**“intensificar la producción de alimentos, ampliar la utilización de insumos modernos, ampliar la investigación agronómica, mejorar las actividades de extensión y capacitación de los agricultores, equilibrio entre la producción y la oferta de alimentos, fomento a la industria de semillas, reducción de los gastos militares para aumentar la producción de alimentos” (FAO/WFS/TECH96/7:1996/32-34 Citado por Ortega 2006);**

Los acuerdos de Roma, 1974, plantean propósitos, que a nuestros días, sabemos que algunos se cumplieron, como el caso de aumentar la utilización de insumos químicos, y otros se quedaron en intensiones como la reducir del gasto militar.

Para la década de los años ochenta, hay un aumento en el la producción de alimentos, especialmente en los países desarrollados, pero el problema se mantiene en el resto del mundo, en especial en los países en desarrollo, a partir de esto, el problema empieza a evaluarse desde varios puntos de vista, ya no se considera como estrictamente relativo a la producción, se incorpora ahora la distribución como elemento importante en el problema alimentario.

En 1989 se celebra una nueva Cumbre Mundial y se replantea el Concepto de Seguridad Alimentaria, en el que se establece que esta se cumple cuando todas las personas y en todo momento tienen acceso material y económico a los alimentos básicos que necesitan para su vida.

Posteriormente en 1996, se realizó nuevamente la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, se incorporaron algunos elementos al anterior concepto, pues no se considera solamente la posibilidad de acceder a los alimentos, sino que estos sean **“nutritivos y suficientes para satisfacer las necesidades dietéticas y preferencias alimentarias, a fin de llevar una vida activa y sana”** (Conferencia Mundial de la Alimentación, 1996: 40, Citado por Ortega 2006).

En Venezuela, el concepto de soberanía y seguridad alimentaria tomó un rango constitucional a partir de la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana (CRBV) en 1999, en su artículo 305, que la define:

**Seguridad alimentaria: “disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente de éstos por parte del público consumidor” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Art. 305.)**

En el mismo artículo se establece que el logro de este objetivo por parte del Estado, pasa por privilegiar la producción agropecuaria interna como una cuestión de “interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la nación” (CRBV, Art. 305), con lo cual se llegará a un objetivo mayor como es la Soberanía Alimentaria.

En 1991 los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas acordaron las llamadas “Metas del Milenio”, ocho directrices que iban a permitir resolver las dramáticas condiciones de vida que atraviesa la humanidad, una de estas metas es reducir el hambre a la mitad para el año 2015.

Para nosotros el problema de la crisis de alimentos: es el modelo de producción, por estar basado en la lógica del Capital, un modelo de agricultura convencional definido como: Uso de la Tierra para la producción de animales y vegetales, donde se enfatizan como problemas la falta de nutrientes del suelo o el brote de plagas, aplicando para su resolución, el conocimiento científico desde disciplinas del conocimiento, que tiende a atomizar los problemas, y da un enfoque orientado a un producto. (Hecht, 1999)

### **Crisis de la Agricultura Convencional a nivel Mundial**

Al analizar el modelo agrícola convencional y sus implicaciones sociales, ambientales y económicas, en el siglo XX, este sufre un drástico cambio debido al desarrollo de la tecnología impulsada desde los países definidos como consumidores de materias primas, para este análisis, Roset (1997) hace un balance de las causas del modelo de agricultura denominado “convencional”, y porque éste no ha logrado solucionar el problema del hambre en el mundo.

Entre los elementos allí señalados por Roset (1997) destacan:

- **Desde el punto de vista económico:** los altos costos de la utilización de este modelo que incluye insumos químicos como fertilizantes, insecticidas, fungicidas, maquinaria pesada, entre otros; una sobreproducción en algunos países fomentada por grandes empresas en su afán de monopolizar los precios de los alimentos; lo anterior repercute entonces en una reducción de los márgenes de ganancia que hacen muy difícil para los productores cubrir las deudas adquiridas.
- **Desde el punto de vista ecológico:** la utilización de las tecnologías modernas ha provocado una disminución de los rendimientos en los cultivos; erosión, compactación y disminución de la materia orgánica del suelo así como de la biodiversidad asociada; así como reducción de la eficacia de los productos agroquímicos como consecuencia del desarrollo de especies animales y vegetales resistentes a estos.
- **Consideraciones sociales:** el modelo convencional ha ocasionado una disminución de la mano de obra requerida debido a la utilización de maquinarias, generando como consecuencia el proceso de éxodo campesino del siglo XX, y desde otro aspecto el hecho de la disminución de las ganancias también se ve reflejada en el desinterés por las prácticas agrícolas, el campo se ha venido quedando sin campesinos y los que aun permanecen allí han debido afrontar la desatención de este sector que ha provocado una marginación de las áreas rurales.

Observamos, que la agricultura convencional a nivel mundial esta en crisis, y no hay una causa, son varias, tal vez uno de los errores fue considerar que la crisis se resolvería con estrategias tecnológicas solamente, olvidando que la actividad agrícola tiene diferentes aspectos económicos, sociales y ambientales.

Profundizando el estudio hemos encontrado a autores como Gleissman (2002) quien nos hace una revisión de algunos efectos que la agricultura industrial, están generando en el ambiente, son algunos ejemplos: la labranza intensiva, la cual provoca según el autor la pérdida del suelo en cantidades medibles por toneladas al año; el monocultivo o siembra de un solo cultivo, que a su vez favorece las técnicas industriales asociadas como la labranza intensiva, el uso de agroquímicos y los sistemas de riego, en el caso de la utilización de agroquímicos se convierte en una necesidad, pues el monocultivo favorece el desarrollo de plagas específicas requiriendo mayor demanda de pesticidas.

Otro elemento resaltado por Gleissman (2002) es la utilización de fertilizantes químicos como por ejemplo sales de nitrógeno, fósforo y potasio, conocidos comercialmente como NPK, estos se vienen utilizando desde finales de la década de los años cuarenta, al principio permitieron un rápido aumento en la producción de alimentos, además de ventajas como bajos costos, al producirse a partir de derivados del petróleo y su fácil aplicación, hoy en día se ha comprobado que durante su utilización estos productos no son absorbidos completamente por el suelo, son lixiviados a los mantos acuíferos provocando la contaminación de los mismos, sin contar con los efectos directos sobre quienes los manipulan que van desde erupciones en la piel, problemas respiratorios hasta mal formaciones genéticas.

A esto hay que agregar, que la transformación del modelo agrícola mundial, ha sido el resultado de un modelo económico que asumió a la agricultura como una fuente de acumulación de capital, este modelo, difundido por economistas como Kuznets, Mellor, Lewis, Shultz o Metcalf, y de acuerdo a Sevilla Guzmán y González de Molina (1998). Vista de esta manera la agricultura se convirtió en una nueva industria, y para lograr los rendimientos y la productividad necesarias se debían aplicar las tecnologías, conocimientos físico-químicos, la explotación, la especialización, la mecanización.

Esto trajo consigo otros elementos como la desaparición de organizaciones sociales de aprovechamiento colectivo, como las cooperativas, federaciones de campesinos a cambio, se afianzó la propiedad privada, el resurgimiento del latifundio, el cual no pudo ser erradicado al no cumplirse la "Reforma agraria" de 1960.

El tratamiento del problema estuvo bajo un enfoque netamente capitalista, claro está la intención es mantener el modelo de producción, es eso lo que ha ocurrido, unos pocos tienen el control, basados en sus intereses económicos particulares, sobre la producción y distribución de alimentos, en el mundo, y esto también incluye los hábitos alimenticios, se ha promovido el consumo de determinados alimentos, y no para aumentar las posibilidades gastronómicas, sino al contrario reducirlas a aquellos alimentos producidos por las grandes corporaciones transnacionales como Mc Donalds o la Tropical Fruit Company, en detrimento de los alimentos tradicionales de cada región o país.

En el país estas situaciones han tenido como factor propulsor, el hecho de ser una potencia petrolera, las grandes sumas de dinero provenientes de esta actividad económica facilitaron la llamada "economía de puerto", esto trajo como consecuencia altos porcentajes de la renta nacional dedicada a la importación de alimentos, salvo algunos esfuerzos para impulsar la agricultura que se fueron quedando en las redes burocráticas y la corrupción Estatal, la actividad agrícola fue siendo controlada por algunos pocos empresarios, quienes a su vez también, tenían el control de la investigación, al consultar la bibliografía del área agrícola se encuentran instituciones como

Fundación Polar, una empresa que durante la crisis que sufrió la Revolución Bolivariana en el llamado “paro petrolero” de 2001-2002, nos hizo vivir y comprender la fragilidad como pueblo de tener un área estratégica en manos privadas.

Son estas las empresas que apoyadas en la elite de las universidades, también han promovido las bondades de la agricultura convencional, combinando como ya se planteó arriba la producción y los hábitos de consumo.

El modelo dominante es una maquinaria implacable que nos dice qué alimentos producir y qué alimentos consumir, una fase más de la globalización, la Organización Mundial de la Salud ha llegado a avalar investigaciones que aconsejan “que la generalización de un modelo de alimentación único como tal, resulta, empero aconsejable en términos de una apropiada referencia de las buenas prácticas alimentarias” Padilla, (1999) , esto conlleva como ya indicamos a la difusión de un modo de consumo alimentario dominante.

Entonces no podemos compartir la idea planteada por Braun, et al(2004), en donde la manera de disminuir el hambre pasa por aumentar la productividad agrícola, utilizando para ello la ciencia y la tecnología, por ejemplo los transgénicos. En un breve balance de la agricultura moderna hemos visto que toda la tecnología no ha logrado resolver el problema del hambre, pues todo forma parte de un modelo de desarrollo económico fundamentado en la acumulación de capital, donde reina el individualismo, el consumismo, y todos los antivalores propios de nuestra sociedad actual.

## **La Agroecología como respuesta a la Agricultura Convencional**

Creemos desde la Universidad Bolivariana podemos partiendo de la Agroecología ofrecer una alternativa y al mismo tiempo un arma de liberación de nuestros pueblos a la hegemonía del modelo imperante, es la búsqueda de la consolidación de la soberanía alimentaria, entendiendo que un país que no es capaz de autoabastecerse de alimentos nunca podrá tener una verdadera soberanía.

La agroecología es una alternativa, que nos aporta no solo técnicas que disminuyen los impactos ambientales, como se podría deducir de su nombre, sino que como lo demanda nuestra revolución, es un nuevo paradigma, Leff (2001) nos proporciona una amplia visión de esta propuesta cuando nos dice que la **agroecología**:

**“es una constelación de conocimientos, técnicas, saberes y prácticas dispersas, que responden a las condiciones ecológicas, económicas, técnicas y culturales, de cada geografía y de cada población. (Leff, 2001,2)**

El proceso de refundación político-social que se desarrolla en nuestro país, requiere de propuestas que generen transformaciones estructurales y consideramos a la agroecología, una ruptura al paradigma de la lógica neoliberal y de globalización económica, ante una dinámica social en el campo abrumada, por las transnacionales que monopolizan la venta y distribución de insumos, que ha desacreditado los conocimientos ancestrales, destruido los suelos, desaparecido las semillas autóctonas, se hace necesario un nuevo paradigma.

Desde la perspectiva epistemológica, la agroecología forma parte de lo que Foucault Citado por Sevilla (2002) denominó “la insurrección de los saberes sometidos”, el modelo dominante ha desaparecido los contenidos históricos, los conocimientos de la naturaleza, las relaciones con la tierra, fueron borrados de la memoria colectiva o descalificados desde el conocimiento científico.

La agroecología, por el contrario ha permitido una revitalización de la memoria cultural, a partir de las diferentes formas de resistencia campesina e indígena, logrando al mismo tiempo la organización para enfrentar el modelo dominante y el rescate de la historia local, regional de los

pueblos. Encontramos coincidencias con lo que plantea la Educación Popular, una apropiación de conocimiento para la transformación social.

## **La agricultura Urbana como Estrategia de Seguridad Alimentaria**

Este programa se inició en febrero de 2003 con Fondos del Gobierno y apoyo técnico de la FAO, el objetivo planteado en ese momento era impulsar en zonas urbanas y periurbanas la producción de alimentos, incluía elementos como mejoramiento nutricional y alimentario de familias y comunidades vulnerables. Las herramientas utilizadas incluyen sistemas de micro-huertos, hidropónicos familiares, cultivos organopónicos y huertos intensivos. (Treminio, 2004)

La agricultura urbana ha surgido a nivel mundial por dos vías diferentes la primera es por la necesidad de los sectores empobrecidos de las ciudades como medio para la obtención de alimentos, y en otros casos por la generación de políticas públicas encaminadas a la consecución de la seguridad alimentaria (Treminio 2004).

En el caso de nuestro país se tiene referencia de su impulso como parte de una política de Estado, la cual surgió de acuerdo a Treminio (2004) bajo un enfoque de autoabastecimiento alimentario para dar solución a la disponibilidad y autoconsumo de alimentos en momentos de crisis.

Las definiciones de agricultura urbana han ido cambiando y están en correspondencia en algunos casos con las realidades locales y sus contextos, para nosotros va más allá de una propuesta de producción agrícola en la ciudad, sobre todo cuando la asumimos desde la agroecología.

En primer lugar debemos señalar que las prácticas agrícolas en las ciudades, se remontan al origen mismo de la organización humana en los denominados asentamientos urbanos, esto desde la perspectiva occidental europea, si revisamos la cultura azteca podremos observar el desarrollo de actividades agrícolas dentro de sus ciudades, que hasta el día de hoy se mantienen en las denominadas Chinampas de la ciudad de México (Anagua, 2006) .

Entonces ¿dónde se perdió la costumbre de cultivar en las ciudades?, ¿cuándo dejamos de preocuparnos por cultivar en los patios de nuestras casas?, tal vez la respuesta es muy simple, consideramos que al impulsarse el estilo de vida denominado moderno, el cual incluye la reducción de los espacios para las viviendas eliminando los patios, cuando los alimentos están a la vuelta de la esquina en el supermercado, cuando ya no se consideran de utilidad las plantas medicinales, hemos olvidado no sólo la costumbre de tener nuestra siembra familiar, sino todos los demás beneficios que venían asociados.

Bajo este esquema de vida estamos a merced, de las grandes transnacionales productoras y distribuidoras de alimentos, que tienen sus representantes locales en las diferentes empresas de cadenas de supermercados o expendio de comidas, a esto se le debe agregar que el hecho de que las ciudades, no sean capaces de producir volúmenes de alimentos las coloca en situación de vulnerabilidad, el creciente aumento de las poblaciones urbanas, hace cada vez más difícil cubrir la demanda de alimentos, estos se ven encarecidos al tener que pasar por las diversas cadenas de comercialización, situación que afecta directamente a la población de menores recursos.

Para completar la dramática situación, no se debe dejar pasar, el hecho de que situaciones como el “sabotaje petrolero 2001-2002”, tuvieron como una de sus consecuencias el desabastecimiento de productos sobre todo en las grandes ciudades como Caracas.

Estas consideraciones permiten definir a la agricultura urbana como una estrategia de seguridad alimentaria en las ciudades, pero se debe plantear a la misma como un sistema integrado a la ciudad (Mougeot, 2000), para ello la ciudad se visualiza como un ecosistema, en este caso la

agricultura urbana se deberá engranar al sistema como una fuente de generación de alimento, que al mismo tiempo participa en la generación de empleo, el aprovechamiento de desechos sólidos, la conservación de la biodiversidad, el rescate de conocimientos populares, la organización comunitaria, la mejora en la calidad de vida, la participación de la mujer.

Las experiencias de agricultura urbana se pueden verificar a nivel mundial, desde Asia y Africa, pasando por Europa y en nuestra América Latina y el Caribe, en cada país o región esta se ha ido adaptando a las particularidades presentes, pero no ha perdido los elementos ya citados, un caso a resaltar es el de Cuba, ya son conocidas las experiencias de este país en esa materia, en ese caso particular se considera como motivación principal, la situación de bloqueo que sufre este país, la cual se agravó con la caída de los países socialistas, no son pocas las referencias a la escasez de alimentos que aún hoy en día sufre esta isla.

Pero fue esa grave crisis, lo que propició nuevas estrategias para el desarrollo de la actividad agrícola de donde provienen importantes adelantos en el uso de sustancias orgánicas y bioinsumos agrícolas; vemos entonces una necesidad y el desarrollo de estrategias para satisfacerla.

Treminio, (2004) ya había identificado algunos elementos que podrían impedir el logro de los objetivos planteados para el programa de agricultura urbana en Venezuela, entre ellos señalaba: falta de participación ciudadana en la planificación, falta de planificación interinstitucional e intersectorial al considerar esta una problemática municipal; otro elemento de gran fuerza y que al parecer tampoco se estaba considerando es la organización y gestión de los participantes como una necesaria fase previa en el establecimiento de estas técnicas. Finalmente dos elementos, el de no tener definido el proceso de comercialización y las estrategias para el incentivo en el consumo de los productos obtenidos en especial las hortalizas.

Apreciando los aportes de este investigador, no estaba del todo errado en sus planteamientos, hoy podemos constatar que la agricultura urbana no se ha consolidado como una estrategia nacional, se siguen manteniendo como pequeñas experiencias aisladas, que no se aprecian de forma palpable en nuestras ciudades.

### **La Universidad Bolivariana de Venezuela y la Soberanía y Seguridad Alimentarias**

El Documento Rector la Universidad Bolivariana de Venezuela, en su Programa de Formación de Grado en Agroecología establece que mediante la unidad integradora proyecto, se debe en el segundo año, diseñar proyectos participativos de pequeña y mediana producción rural-urbana de renglones alimentarios que contribuyan a la seguridad alimentaria de la comunidad, de tal manera, que en este proceso surja la reflexión sobre el rol principal del parcelero-estudiantes-profesores hacia la producción agroecológica.

Los proyectos de investigación, así planteados deberán desarrollarse en el ejercicio de procesos dinámicos de gestión, para generar en las comunidades y en las personas el interés de velar y actuar en pro del bien común, conforme a los requerimientos de la sociedad venezolana; la generación, sistematización y socialización de conocimientos en campos científicos, tecnológicos, sociales y humanísticos y del arte, conjugando los aportes al enriquecimiento de dichos campos desde: nuevas perspectivas epistemológicas; el desarrollo integral de las comunidades, de la región y del país, promoviendo la participación comunitaria de instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la formulación y ejecución de proyectos orientados al ejercicio pleno de la soberanía (Documento Rector, 2003).

Al revisar los proyectos de investigación comunitarios realizados en los últimos años en Ciudad Bolívar, una ciudad que cuenta con espacios urbanos y periurbanos con potencialidades para el desarrollo de la agricultura urbana son muy pocos los proyectos, que bajo este esquema se

han logrado desarrollar por nuestros estudiantes, y los que se están llevando acabo distan de lo planteado en el Documento Rector.

Entre ellos se pueden citar los ubicados en las Comunidades “Las Moreas”, Parroquia Catedral, que tiene como base un unidad de producción ya establecida desde hace más de diez años y que se ha venido adaptando a las técnicas agroecológicas con escasa participación comunitaria; otro ejemplo es el ubicado en un área periurbana, un asentamiento campesino que ha sido rodeado por la expansión urbana, allí se ha desarrollado en la comunidad “19 de Abril”, Parroquia José Antonio Páez, y que es apoyado por varias instituciones del Estado así como técnicos del Convenio Cuba-Venezuela. En estos momentos se están iniciando proyectos en los Sectores “Los Caribes” y “Cardozo”, Parroquia José Antonio Páez, también considerados como periurbanos, todos se encuentran en el Municipio Heres, del Estado Bolívar.

Luego de cuatro años hemos identificado algunas variables que se consideran han influido en el desinterés por la realización de proyectos de agricultura urbana y periurbana: la dificultad de generar en estas comunidades la preocupación por la seguridad alimentaria como una necesidad y una prioridad; las principales preocupaciones son falta de servicios públicos o de viviendas; falta de participación de la comunidad; desmotivación del grupo investigador; traslado a otra comunidad ubicada generalmente en espacios rurales.

La falta de proyectos de agricultura urbana, podría tener como una de sus causas la debilidad en la comunidad de la necesaria conciencia que permita visualizar la problemática de la Seguridad y Soberanía alimentarias como algo que le atañe directamente, y esto también al parecer es consecuencia del hecho de que este estado de conciencia tampoco a sido logrado en el grupo investigador, por lo que se sigue teniendo una visión superficial de la realidad, lo cual repercute en actividades desarticuladas por parte del grupo investigador, la comunidad no se ve motivada por las propuestas llevadas por nuestros grupos de investigación, no participan o en pequeños grupos, el grupo se desmotiva y abandona a la comunidad antes seleccionada por sus potencialidades.

Al retomar lo expresado por Treminio (2004), encontramos algunos elementos que podrían orientar la redefinición de los proyectos de Agricultura Urbana promovidos desde el Programa de Formación de Grado en Agreología, vamos a las comunidades y planteamos una propuesta, la agricultura urbana, pero esta no es identificada por la comunidad como una necesidad y no participa en el desarrollo de la misma y el grupo se traslada a otra comunidad, negándose la posibilidad de lograr no solo el desarrollo de un proyecto comunitario sino también de fortalecer a la agricultura urbana como estrategia de seguridad y soberanía alimentaria.

### **¿Cómo fortalecer desde la Universidad Bolivariana a la Agricultura Urbana, para que se consolide como una estrategia de Seguridad y Soberanía Alimentaria?**

La Agricultura Urbana, orientada por el enfoque agroecológico, va más allá de la producción de alimentos en las ciudades para convertirse en una estrategia de organización social, dirigida a consolidar la Soberanía y Seguridad Alimentaria en las ciudades, los recursos que requiere están al alcance de la mano: el suelo se produce a partir de la materia orgánica desechada de las actividades domésticas, de allí mismo se obtienen los abonos, semillas, contenedores o canteros; la mano de obra esta generalmente compuesta por las amas de casa, las personas mayores, los niños; el espacio requerido es variable puede ir desde superficies baldías de más de una manzana, los patios de las casas, un pequeño corredor, un jardín, hasta la azoteas de los edificios mediante la implementación de canteros aéreos.

A esto se deben agregar otros beneficios asociados como la participación de la mujer, la generación de empleo, la recuperación de áreas degradadas, las mejoras en el paisaje, la reducción de los

desembolsos por adquisición de alimentos en el grupo familiar, la mayor disponibilidad de alimentos frescos y sanos.

Al conjugar estos beneficios con lo planteado por la Agroecología como el rescate de saberes, la construcción de nuevos conocimientos que combinan las técnicas modernas y los conocimientos populares, la organización social y la transformación de la realidad, la proponemos como una alternativa para el logro de la Soberanía y Seguridad Alimentaria en las Ciudades.

El propósito que nos orienta es que las comunidades asuman la disponibilidad de alimentos sanos y en todo momento como una necesidad prioritaria para su subsistencia e identifiquen los elementos que pueden impedir que esto se concrete, para ello se debe lograr en los individuos una conciencia crítica pues lo que se necesita es la comprensión de la realidad lo que a decir de Freire (1985) corresponderá luego a una acción, en nuestro caso la acción deberá estar encaminada a superar la problemática de la seguridad alimentaria, mediante la utilización de la agricultura urbana.

Por otro lado y tomando como referencia la metodología de Freire (1985), es a partir del diagnóstico de la realidad desde donde se debe organizar la implementación de esta alternativa, la que debe estar en armonía con las necesidades e intereses de la comunidad, para ello entonces será fundamental la vinculación con la comunidad y la motivación hacia las prácticas agroecológica.

Las Acciones que orientarán el desarrollo de la propuesta se pueden visualizar en el esquema presentado a continuación:

Figura No. 2 Propuesta Pedagógica.





## **Estrategias**

- Realizar un diagnóstico participativo en la Comunidad.
- Identificar junto a la comunidad las potencialidades agroecológicas de la misma
- Discusión y análisis colectivo de los resultados del diagnóstico, donde participarán el grupo investigador integrado por estudiantes, docentes y comunidad.
- Planificación de actividades con la participación de los docentes de todas las unidades curriculares.
- Establecer con la participación de la comunidad unidades de agricultura urbana.
- Sistematizar las experiencias de trabajo colectivo.
- Identificar los factores que hayan incidido en los resultados obtenidos y reformular los que no se hayan concretado.

## **Recursos**

- Participación en las reuniones de los grupos organizados.
- Mesas Técnicas de discusión, asambleas comunitarias.
- Sociodramas, obras de teatro.
- Herramientas participativas como: Mapa de Servicios y oportunidades, Mapa Social, Mapa de recursos naturales y usos de la tierra.
- Lectura y discusión de documentos, artículos de prensa, leyes.
- Reuniones de colectivo docente para la planificación de unidades curriculares y prácticas comunitarias.
- Prácticas comunitarias donde se integren los elementos de las diversas unidades curriculares.
- Recolección de información por diversos medios como diario de campo, registro fotográfico, registro filmico.
- Talleres de técnicas organóponicas, cultivos intensivos, reciclaje de desechos sólidos, compostero, lombricultura.
- Creación de Vivero de plantas autóctonas, Banco de semillas, huertos de plantas medicinales.
- Informes de las actividades y discusión de los resultados con los miembros del equipo y los participantes de la comunidad.
- Creación de un instrumento de divulgación y promoción comunitaria.
- Intercambios de experiencias.

## **Seguimiento**

La propuesta planteada deberá cumplirse por fases para su evaluación se utilizarán como referencia los siguientes elementos:

- Participación en las actividades organizadas.
- Vinculación comunidad-estudiantes-universidad
- Presencia de huertos familiares.
- Aportes de los huertos a las instituciones como: escuela, Club de Abuelos, Casa de Alimentación, Red Mercal
- Rescate de semillas autóctonas, plantas medicinales.
- Conformación de Comités de Seguridad Alimentaria.
- Generación de Empleo.
- Reciclaje de desechos sólidos.
- Recuperación de áreas abandonadas.
- Conformación de redes socioproductivas.
- Fortalecimiento de la Organización de la Comunidad.
- Articulación con las Autoridades Municipales.

La Consolidación de esta propuesta, debe permitir el establecimiento de unidades de producción comunitarias, de la que forman parte los estudiantes, estas proporcionarán empleo a los integrantes del grupo y a los miembros de la comunidad que están participando de la misma, así como el suministro de alimentos de origen vegetal y animal a la comunidad por medio de la venta o intercambio, o el abastecimiento de alguna casa de alimentación, comedor escolar, Club de Abuelos.

La consolidación de la organización y la conciencia colectiva, a su vez, generará propuestas en otras áreas que se hayan identificado en el transcurso de la investigación, y que por la misma dinámica de organización social se apoyarán en las redes ya consolidadas, para expresarse, pueden ser casos como ordenamiento de las tierras urbanas, manejo de desechos sólidos, recuperación de áreas degradadas o contaminadas, diversas problemáticas de género; o dicho de otra forma la organización con base a los principios agroecológicos no sólo fortalecerá la producción de alimentos, sino también será punto de partida para la transformación de la realidad social mediante la formación de ciudadanos con una conciencia crítica.

Al expresar esta propuesta en términos de tiempo se debe indicar que de acuerdo a los lineamientos del Programa de Formación de Grado, esta concebida para cumplirse en el lapso de cuatro años, pero si se considera la complejidad del trabajo comunitario y que aún estamos en la Universidad Bolivariana, en un proceso de construcción y que los postulados del Documento Rector, en su visión plantean a la misma como una institución consolidada y orgánicamente vinculada a las comunidades locales, en el mediano plazo (Documento Rector, 2003), debemos hablar de una propuesta a largo plazo que se irá concretando de acuerdo a las particularidades de cada comunidad y colectivo de investigación, es por ello que cobra importancia el trabajo de sistematización y promoción de las experiencias.

## Bibliografía

1. Anagua, A. (2006) Campesinos Metropolitanos: la lucha por la existencia en México D.F. Colección Monografías No. 36. Caracas Programa Cultura Comunicación y Transformaciones Sociales, CIPOST, FaCES, Universidad Central de Venezuela. Disponible: <http://www.globalcult.org.ve/monografias.htm> Consultado (septiembre, 20 2008)
2. Braun, J, et al (2004) Agricultura, Seguridad Alimentaria, Nutrición y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Instituto Internacional de Investigación Sobre Políticas Alimentarias.
3. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). M.J. editores c.a. Caracas
4. Documento Rector. (2003) Universidad Bolivariana de Venezuela. Caracas. Venezuela.
5. Freire, P. (1985). Pedagogía del Oprimido. Siglo XXI Editores. Montevideo, Uruguay.
6. Geilfus, F. (1998). 80 Herramientas para el Desarrollo Participativo. IICA- GTZ, San Salvador, El Salvador. 208 p.
7. Gherzi, G y Bessaud, O. (1999) La Gerencia de los “Conocimientos”, la Globalización y la Seguridad Alimentaria. En: Globalización y Sistemas Agroalimentarios, Fundación Polar, Caracas.
8. Gliessman, Stephen R. (2002). Agroecología: procesos ecológicos en agricultura sostenible. CATIE, Turrialba, C.R.: 359 p
9. González de Molina Navarro, M (1998) Agroecología: Bases Teóricas para una Historia Agraria Alternativa Universidad de Granada, España.
10. Hecht, S. B. A (2006) Evolución del pensamiento agroecológico. En: Altieri, M. Agroecología: Bases Científicas para la Agricultura Sustentable. Nordan Comunidad.
11. Leff, E (2001). Agroecología y Saber Ambiental. III Seminario Internacional de Agroecología. Gobierno del Estado do Río Grande do Sul. Porto Alegre. Brasil
12. Ley Orgánica De Seguridad Y Soberanía Agroalimentaria (2008). Gaceta Oficial de la

República Bolivariana de Venezuela No. 5.891, julio 2008.

13. Mougeot, L.(2000) Agricultura Urbana: Definición, Presencia, Potencialidades y riesgos. En: A Cabbas, Y. et al.. Ciudades en Crecimiento Cultivando Alimentos. Programa de Gestión Urbana Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 527 p. Disponible: [www.ipes.org/au/recursos/publicaciones\\_ciudad.html](http://www.ipes.org/au/recursos/publicaciones_ciudad.html) (Consulta: 2005,10 de mayo)
14. Morán - La Haine, A (2006) La dimensión política del consumo responsable Disponible: <http://lahaine.org/index.php?blog=2&p=17278> Consultado ( mayo 27, 2007)
15. Ortega, A et al (2006) Segurança alimentar: evolução conceitual e ação das políticas públicas na América Latina. Biblioteca virtual cuadernos FODEPAL. Disponible: <http://www.fodepal.org/bibvirtual/PAP/papelesnew%20pdf.sal.pdf> Consultado (febrero 18, 2007)
16. Padilla, M. (1999) Globalización y Seguridad Alimentaria de los Pueblos. En: Globalización y Sistemas Agroalimentarios, Fundación Polar, Caracas.
17. Proyecto Nacional “Simón Bolívar”. Primer Plan Socialista (2007). Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas.
18. Rosset, P. M (1997) La crisis de la agricultura convencional, la sustitución de insumos y el enfoque agroecológico. Revista CLADES Agroecología y Desarrollo No. 11/12 noviembre .Disponible: [www.clades.cl/revistas/1112/rev1112.htm](http://www.clades.cl/revistas/1112/rev1112.htm) (Consulta: 2006, Diciembre 22)
19. Sevilla E. (2002) La agroecología como Estrategia Metodológica de Transformación Social Disponible: <http://www.agroeco.org/brasil/material/EduardoSevillaGuzman.pdf> Consultado ( mayo 27, 2007)
20. Sevilla E. et al (1996) La acción social colectiva en agroecología. Revista Agricultura Ecológica y Desarrollo Rural Disponible: [http://bah.ourproject.org/IMG/pdf/agroecologia\\_y\\_accion\\_social.pdf](http://bah.ourproject.org/IMG/pdf/agroecologia_y_accion_social.pdf) Consultado (mayo 27, 2007)
21. Treminio, R. (2004). Experiencias de Agricultura Urbana y Periurbana en América Latina y el Caribe. FAO. Santiago, Chile.

## **2Algunos hallazgos sobre el modelo de ciudadanía propuesto en la política educativa santafesina (1993-2007)."**

*Lic. Sofía Perotti*  
Universidad Nacional de Rosario

### **Introducción.**

Este trabajo constituye la re-escritura de una serie de puntos de la tesina de grado<sup>1</sup> de quien escribe, a la luz de nuevas lecturas y reflexiones sobre las políticas públicas educativas en la provincia de Santa Fe, abordadas actualmente en nuestra investigación de doctorado.

Centraremos la atención en el tratamiento que de la ciudadanía hizo la educación pública provincial, entre los años 1993 y 2007, a través del análisis de las planificaciones curriculares de Formación Ética y Ciudadana para el nivel EGB 3, última instancia de educación obligatoria por ese entonces.

La elección de este caso se fundamenta en el supuesto de que los conocimientos y actitudes aprehendidos y puestos en juego a lo largo de la formación escolar tienen un impacto directo en las prácticas de los ciudadanos.

Siguiendo a Guerra, "ser y sentirse ciudadano no es algo "natural", sino el resultado de un proceso cultural en la historia personal de cada uno y en la colectiva de una sociedad. Analizar así al ciudadano es abordar de otra manera el problema de la democracia." <sup>2</sup> En este sentido, la elección de nuestro caso se fundamenta en el supuesto de que los conocimientos y actitudes aprehendidos y puestos en juego a lo largo de la formación escolar tienen un impacto directo en las prácticas de los ciudadanos. De esta manera, la escuela aparece como un ámbito desde donde es posible estimular actitudes tendientes al involucramiento con la esfera pública, a través del aprendizaje y el ejercicio de los derechos y libertades necesarios para la convivencia democrática. Un ámbito donde niños y jóvenes, aún sin haber adquirido todavía el status jurídico de ciudadanos, son capaces de aportar su particular mirada al momento de pensar y desenvolverse en el ámbito público.

¿Cómo han de educarse entonces los ciudadanos? Partiremos del ideal liberal de la ciudadanía, una "concepción de la autonomía y la diferencia de los sujetos que argumentan y se argumentan en virtud del ejercicio de su autonomía, por la validez de los ordenamientos de la esfera pública."<sup>3</sup> Estos individuos, que han de argumentar públicamente para enfrentar problemas y solucionar conflictos, necesitarán disponer de determinadas capacidades y herramientas para semejante tarea. Aptitudes e instrumentos que, desde nuestra perspectiva, es valioso que se aprendan y ejerciten en el ámbito escolar.

Por otro lado, partimos también de reconocer en los documentos analizados un tratamiento parcelado, fragmentado de la ciudadanía, donde ésta queda reducida casi exclusivamente al conocimiento y respeto de las normas y a la capacidad de ejercer el sufragio. En esta misma línea, las planificaciones curriculares sostienen un marcado énfasis en la consideración del individuo y la realización de la persona. El ámbito público, por su parte, aparece más ligado a una concepción de orden auto-regulado y lo político, lejos de pensarse como una instancia de construcción y producción social es considerado desde una perspectiva negativa, descalificadora.

En función de lo expuesto, nos preguntamos qué implicó este modelo de ciudadanía para el curso de la política educativa efectivamente implementado. Es decir, cuáles han sido en ese período las prioridades en materia de política educativa, en relación a la articulación del sujeto y su medio social,

---

1 Presentada en mayo de 2008 bajo el título "El abordaje de la ciudadanía en la educación pública. Un estudio de caso", con la dirección de Mg. Gastón Mutti.

2 Guerra, François-Xavier, El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina en Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1999, p. 33.

3 Thiebaut, Carlos, Vindicación del Ciudadano, Barcelona, Paidós, 1998, p. 28.

a la construcción de un determinado imaginario ciudadano <sup>4</sup>. En términos de Andrenacci y Repetto, nos preguntamos por las características y valores rectores del entramado institucional que dio origen al modelo de ciudadanía analizado en los planes de estudio. Nos proponemos, en definitiva, explorar la relación entre institucionalidad social y ciudadanía en uno de sus “dos movimientos”<sup>5</sup>: la manera en que se reflejan en las políticas públicas el imaginario de los ciudadanos y sus organizaciones.

### **Algunos hallazgos sobre el abordaje de la ciudadanía en la lectura comparada de la planificación curricular.**

En abril de 1993 el Congreso Nacional aprobó la Ley Federal de Educación N° 24.195. El carácter federal de esta ley implicaba que todas las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían acordar los aspectos básicos para su puesta en práctica.

En este sentido, los Contenidos Básicos Comunes<sup>6</sup>, formaron parte de los acuerdos federales para la Transformación Curricular y representaron “el conjunto de saberes relevantes”<sup>7</sup> a enseñarse en todo el país. Los CBC constituyeron la matriz básica del proyecto educativo nacional, a partir de la cual cada jurisdicción continuó delineando sus propios diseños curriculares, dando lugar, a su vez, a diversos proyectos curriculares institucionales.

De esta manera, ese proceso de Transformación Curricular se articuló en tres niveles de concreción: nacional, jurisdiccional (provincial) e institucional.

Tanto los CBC como el Diseño Curricular Jurisdiccional<sup>8</sup> toman como punto de partida de su fundamentación el artículo sexto de la Ley Federal de Educación, donde se enuncia que “el sistema educativo posibilitará la formación integral y permanente del hombre y la mujer, con vocación nacional, proyección regional y continental y visión universal, que se realicen como personas en las dimensiones cultural, social, estética, ética y religiosa, acorde con sus capacidades, guiados por los valores de vida, libertad, bien, verdad, paz, solidaridad, tolerancia, igualdad y justicia. Capaces de elaborar, por decisión existencial, su propio proyecto de vida. Ciudadanos responsables, protagonistas críticos, creadores y transformadores de la sociedad, a través del amor, el conocimiento y el trabajo. Defensores de las instituciones democráticas y del medio ambiente”<sup>9</sup>. Formación que, según los CBC, genera nuevas demandas a la escuela, cuyo referente es “la necesidad de una educación para la vida democrática, la conservación ambiental, la salud, el amor y la sexualidad, el trabajo, el respeto y la defensa de los derechos humanos.”<sup>10</sup>

Por su parte, el DCJ santafesino, retomando estos lineamientos generales, profundiza esa fundamentación señalando que “educar desde la Formación Ética y Ciudadana”<sup>11</sup> significa educar en los contenidos, en los valores éticos, planteando la perspectiva de una lógica integradora y de una epistemología compleja que perfile al hombre-persona cada día más humano, más solidario,

4 “La elaboración de un imaginario es parte integrante de la legitimación de cualquier régimen político. Por medio del imaginario se puede llegar no sólo a la cabeza, sino, de modo especial, al corazón, esto es, las aspiraciones, los miedos y las esperanzas de un pueblo. Es en él donde las sociedades definen sus identidades y objetivos, definen sus enemigos, organizan su pasado, presente y futuro. El imaginario social está constituido y se expresa por ideologías, utopías, sin duda, pero también –y es lo que aquí me interesa– por símbolos, alegorías, rituales, mitos. Símbolos y mitos pueden, debido a su carácter difuso, a su lectura menos codificada, tornarse elementos poderosos de proyección de intereses, aspiraciones y miedos colectivos. En la medida que logren constituir el imaginario, pueden también plasmar visiones de mundo y modelar conductas.

La manipulación del imaginario social es particularmente importante en momentos de cambio político y social, en momentos de redefinición de las identidades colectivas.” Murilo de Carvalho, José, La formación de las almas. El imaginario de la república en el Brasil, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1997, p. 17.

5 Andrenacci, L. y Repetto, F., Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina en Andrenacci, L. (comp.), “Problemas de política social en la Argentina contemporánea”, Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006.

6 De aquí en más, CBC.

7 Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Consejo Federal de Educación. República Argentina, 1995, p. 21.

8 De aquí en más, DCJ.

9 Tercer Ciclo EGB. Diseño Curricular Jurisdiccional, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, 1999, p. 65.

10 CBC, Op. Cit., p. 338.

11 De aquí en más FEyC.

más responsable, más comprometido, más eficiente y competente, que tome los problemas éticos y ciudadanos y los provistos por las distintas disciplinas con un tratamiento integrador, abierto, plural, flexible y bien fundamentado”<sup>12</sup>.

La juventud como etapa transicional en la evolución de los sujetos, con sus relaciones, búsquedas y decisiones, se convierte en un momento favorable para la maduración personal y la toma de posición. Por ello, el DCJ se propone “dar criterios para crecer a través de la amistad, iniciando el camino por el que se llegará, con el tiempo, a ser adulto. Es decir, un sujeto capaz de buscar la verdad para la vida, de transmitir la vida, de amar con lealtad y de comprometerse interpersonal y socialmente con libre responsabilidad. (...) Empezando a ejercer todo ello también y especialmente dentro del ámbito escolar como lugar de vida y preparatorio para la vida”.

En este sentido, llama la atención el especial énfasis en valores privados, como la amistad, el amor, antes que el involucramiento con lo público. A su vez, estas capacidades de buscar la verdad, amar con lealtad o comprometerse, aparecen directamente asociados a la condición adulta. De esta manera, los estudiantes son ubicados en una posición de minoría de edad kantiana al señalarse la necesidad de que los alumnos se preparen para la vida, como si la etapa que están transitando actualmente no fuera parte de la vida.<sup>13</sup>

Por el contrario, desde nuestra posición, se sostiene que la juventud no es una etapa de mera formación y preparación para la edad adulta, sino una etapa plena de la vida, con características y capacidades distintivas, diferentes a las de los adultos, sí, pero no por ello menos relevantes. Una etapa donde los jóvenes son sujetos autónomos, capaces de dialogar, decidir y comprometerse en la construcción colectiva de la sociedad, aportando su perspectiva generacional en “circuitos de participación social legítimos y significativos”<sup>14</sup>, así como respecto de sus propios proyectos personales.

Por su parte, el DCJ santafesino señala que la escuela debe brindar a las jóvenes generaciones “criterios de comprensión y de análisis, capaces de generar posibilidades de realización personal”. Así, en esa etapa de natural problematización por la que atraviesan los sujetos, el DCJ considera que la enseñanza debe intentar nuclearse en aquellas búsquedas que dinamizan y concentran a los alumnos, como la búsqueda personal de identidad o la amistad, más que en otros factores instructivos que, según el DCJ, preocupan sobre todo a los adultos.<sup>15</sup>

En este punto, es llamativa la presunción de que los jóvenes no están interesados, además, en otro tipo de temas, como la indagación sobre el mundo que los rodea, su estructuración, sus falencias, sus potencialidades, el rol que ellos pueden desempeñar en él. Desde el posicionamiento teórico que sustenta esta reflexión, entender el mundo en que vivimos, y posicionarse responsable y críticamente frente a, como se dijo, su estructuración, sus falencias, sus potencialidades, representa el punto nodal, el objetivo primordial que debe perseguir una formación ciudadana, desde el punto de vista de la emancipación humana<sup>16</sup>, capaz de generar criterios y principios para las instituciones, la política, la acción colectiva y la reforma social, donde el individuo se constituye “como centro de un espacio moral circundado de derechos inviolables, y protagonista de su propio destino”<sup>17</sup>. Por el contrario, la noción de ciudadanía y su tratamiento se ven parcelados, fragmentados, tanto en los CBC como en el DCJ.

Esta circunstancia puede verse contextualizada por un clima que Borón bien caracteriza como de “artificial fragmentación”<sup>18</sup> en las ciencias sociales, más precisamente en su paradigma iluminista, clásico, empeñado en explicar el devenir de la sociedad en su conjunto, cuyo resultado ha sido una “autodestructiva ultraespecialización”, que induce a “estudiar el árbol ignorando la

12 DCJ, Op. Cit., p. 67.

13 DCJ, Op. Cit., p. 70. La cursiva es nuestra.

14 Plan Integral de Juventud 2006-2008. Documento base para la discusión, Centro de la Juventud, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario, p. 2.

15 DCJ, Op. Cit., p. 72. La cursiva es nuestra.

16 Veca, Salvatore, Cittadinanza. Rifflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione. Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano, prima edizione, 1990, pág. 19. Traducción propia.

17 Ibíd., pág. 26.

18 Borón, Atilio, Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo, Buenos Aires, CLACSO, 2000, p. 215.

presencia del bosque”<sup>19</sup>.

Así, merece señalarse que este clima intelectual, propio de fines del siglo XX, que el autor caracteriza como antiteórico, signado por el desprecio por la teoría general y la indagación crítica, es el que contextualiza, a su vez, la sanción de la Ley Federal de Educación y la producción de los CBC y el DCJ. Diseños curriculares donde el tratamiento de temas tan complejos, que admiten tantas aristas y clivajes desde donde pensarlos, como la ciudadanía, se halla compartimentalizado, perdiéndose de vista, por ende, gran parte de su densidad y riqueza.

En cuanto a los contenidos, el DCJ señala los siguientes ejes, específicamente perfilados para el Tercer Ciclo de la EGB:

- La persona y su significado.
- La amistad y sus valores.
- La solidaridad y las normas de convivencia social.

Es posible notar, al menos en los títulos, el mayor peso del componente “ético” que el del componente “ciudadano” en la Formación Ética y Ciudadana diseñada para el Tercer Ciclo de la EGB en nuestra provincia durante la vigencia de la Ley Federal de Educación. Siguiendo este razonamiento, ese componente “ciudadano” de la enseñanza podría adscribirse al tercero de los ítems, La solidaridad y las normas de convivencia social. En ese caso, y desde nuestra perspectiva, la noción de ciudadanía que sostiene el DCJ es bastante acotada. Aparece asociada, por un lado, a la solidaridad, expresable en valores tan privados como la piedad o el amor al prójimo; y por el otro lado, al conocimiento y respeto de las normas. Es decir, un enfoque legalista de la ciudadanía, que destaca las formas pero no las sustancias ni los valores subyacentes en esas formalidades (aunque previamente se haga un poderoso énfasis en valores como la amistad o el amor). Un enfoque que omite indagar en la cuestión de fondo que, desde nuestra perspectiva, atraviesa la idea de ciudadanía: la emancipación del hombre.

El DCJ pareciera responder a esta observación cuando argumenta que “la formación ética y civil, que la sociedad establecida y sus instituciones pretenden realizar, se vuelve asfixiante y contraproducente si la dinámica educativa no apunta a una instancia previa y más fundamental que la ética misma, de donde ésta brota como una consecuencia. Una auténtica educación ético-ciudadana, encarada a favor de la generación adolescente y no prioritariamente para el buen funcionamiento de la sociedad y del estado, debería siempre reponer con discreción inteligente y con sencillez comprometida, para reactualizar efectivamente la libertad y la solidaridad, la cuestión de la finalidad unificante de la vida personal. Esto nos devuelve al inicio: la primacía ética de la cuestión antropológica del significado, que es lo que más les comienza a interesar a los adolescentes, en cuanto quieren ser ellos mismos, antes que entidades socialmente adaptadas”.<sup>20</sup>

Desde otra mirada, sin embargo, se considera que el acto de dar cuenta del propio valor, de la importancia de nuestro aporte al mundo que nos rodea, de cómo ese mundo afecta, modifica y condiciona nuestros significados y realizaciones personales, de manera de intentar ser protagonistas del propio destino, tanto en la dimensión personal como colectiva, no implica convertirse en una “entidad socialmente adaptada”. En este sentido, los argumentos del DCJ se presentan en términos de una dicotomía excluyente, cuando, en realidad, lo que existe es un mutuo condicionamiento, una interconexión inevitable entre lo privado y lo público.

Por otra parte, en el aspecto conceptual–actitudinal, el DCJ recomienda que el área brinde a los alumnos la posibilidad “de conocer las reglas que hacen a una observación reiterada, positiva y respetuosa de lo que el otro intenta decir, a una reflexión argumentativamente coherente para poder practicar el diálogo de manera fecunda y conforme a dichas reglas”, argumentando que “es necesario que lo que se realiza de hecho sea asumido reflexivamente para que así la persona que se educa se vuelva protagonista efectiva de su vida”<sup>21</sup>.

La escuela, a través de la FEyC, asume la responsabilidad de promover valores universales que han sido particularizados en normas de convivencia organizadas como sistema jurídico. El Tercer Ciclo se propone introducir tales principios, valores y normas, dado que “los alumnos necesitan madurar para comportarse como ciudadanos activos que se reconocen, en cuanto tales,

19 Ibid., p. 213.

20 Ibid., p. 76. La cursiva es nuestra.

21 Ibid., p. 77.

en la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial, que incluyen Declaraciones y Pactos más abarcativos de Derechos Humanos y de otros compromisos que miran a la concordia y a la integración ético-jurídica regional e internacional”<sup>22</sup>. Aquí puede percibirse, además de una clara equiparación entre condición juvenil e inmadurez, la concepción de ciudadanía como mera posesión de derechos sustentada en el DCJ.

Por otra parte, desde el aspecto conceptual-procedimental, el DCJ apunta a la valorización de las prácticas democráticas, no entendidas como una mera praxis técnica, sino como un hacer que implica principios y valores inherentes. Así, señala que la formación ciudadana “no se agota en alcanzar conocimientos necesarios (...) sino que se extiende al cultivo del entendimiento prudente que ayude a discernir en las situaciones prácticas, y al cultivo de las virtudes que sirvan a la confiabilidad y al diálogo en la vida interpersonal, sustentando los principios existenciales que hacen al ejercicio efectivo de la vida democrática.

De este modo se pretende que la escuela pueda responder a la aspiración de nuestra sociedad de consolidar y profundizar la democracia. Esto significa, en primer lugar, conocerla en sus elementos constituyentes y en su dinamicidad (...). Pero significa, en segundo lugar, y sobre todo, aprender a practicarla.”<sup>23</sup>

Sin embargo, a continuación de esto se subraya, perversamente, la necesidad de “comprender que el horizonte de la relación pedagógica no es lo mismo que el horizonte de la relación política”, por lo que no se debe “convertir deliberadamente a las escuelas en espacios nerviosos de lucha por el poder, pervirtiéndolas como instituciones educativas e inculcándoles a los alumnos una concepción de la vida como voluntad de poder, como sospecha por la ideología del otro, y como politización total”<sup>24</sup>.

Según este razonamiento, aquello llevaría a la distorsión de todas las relaciones humanas en la escuela, “a las amistades cómplices de los unos contra los otros, en función de lo cual la mayoría de los alumnos y familias se retraen y quedan marginados ante la pretensión de instrumentalizarlos. Lo cual sería una grave irresponsabilidad en la conducción áulica y escolar. Sobre todo impide relaciones interpersonales inmediatas y francas porque todas ellas tienden a ser mediadas por la anteposición de la pertenencia partidaria”.<sup>25</sup>

En este punto, sin equiparar la relación pedagógica y la política (lo cual sería una simplificación anulatoria de la riqueza y densidad propia de cada una), el hecho de desconocer el contenido y sustento políticos de la actividad escolar es, en el mejor de los casos, un acto de ingenuidad, y en el peor, una deliberada omisión. Más aún, si se considera la asociación del concepto de lo político a nociones como nerviosa lucha de poder, sospecha, politización total<sup>26</sup> o mera adscripción partidaria.

En este punto, de la misma manera que Borón describía el malestar con la teoría, es posible percibir en el DCJ lo que Lechner señala como un malestar con la política, donde la política como “construcción deliberada del orden social”, como “orden producido”, “tiende a ser reinterpretada mediante la idea de un orden autorregulado”, ligado a una lógica mercantil, anulando cualquier espacio para la creación y construcción de la sociedad y del propio futuro, quedando sólo la posibilidad de administrar o coordinar. “Si concebimos el proceso social en términos de una autorregulación, entonces, (...) no es menos ilusoria la pretensión de eliminar la política.”<sup>27</sup> En este sentido es posible entender cómo, en el marco de lineamientos nacionales que se presentan con hipocresía orientados a la “dignidad de la persona y a las necesidades del mundo de hoy”<sup>28</sup>, la enseñanza de la ciudadanía en el diseño curricular de nuestra provincia se basa exclusivamente en la reflexión sobre la solidaridad, y el conocimiento y respeto de las normas y la apertura al diálogo interpersonal.

El argumento hallado en el DCJ es que “no se trata de obviar estas cuestiones, sino de tratarlas

22 Ibid., p. 78. La cursiva es nuestra.

23 Ibid., p. 78.

24 Ibid., p. 78.

25 Ibid., p. 79.

26 Con todas las connotaciones nefastas que tiene el adjetivo total, en un sentido arendtiano, de invasión y hasta anulación de la esfera pública de libertad, más aún, de la persona jurídica y moral.

27 Lechner, Norbert, “Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo”, Revista Nueva Sociedad N° 130, Caracas, Marzo-Abril 1994, p. 33. La cursiva es del autor.

28 CBC, Op. Cit., p. 337.



pedagógicamente, es decir, desde la primacía del sentido de la vida y del encuentro humano, de sus consecuencias morales, institucionales y procedimentales. (...) Con ello se prepara la capacidad de ejercer un discernimiento personal sobre las opciones políticas factibles”. En el mismo sentido que “no se trata de imponer en la escuela un modelo democrático político partidario (...) sino advertir que la sociabilidad de la escuela y del aula es otra cosa por su finalidad humana inmediata. De modo que ella prepara para la vida ético-política en una forma indirecta que es mucho más fecunda para la democracia. Es decir, educando en el sentido de la dignidad humana, en la afección por ella, en la vivencia de la razón y enseñando a practicar procedimientos dialógicos y colaborativos de deliberación y decisión, para comprender juntos y mejor la realidad social.”<sup>29</sup>

Merece considerarse aquí el concepto de transversalidad, al que podría pensarse como contracara de aquella tendencia a la fragmentación de los saberes. En el documento La transversalidad, la escuela y su compromiso con la comunidad, se definen como transversales “aquellos contenidos que recogen demandas y problemáticas sociales, comunitarias y/o laborales relacionados con temas, procedimientos y/o actitudes de interés general.”<sup>30</sup>

Su tratamiento requiere del aporte de distintas disciplinas y de una lógica espiralada, ya que pueden ser abordados con distintos niveles de complejidad y profundidad según los saberes previos, los intereses y otras cuestiones que sólo es posible precisar en el nivel de cada institución escolar.”

Retomando, además, el sentido etimológico de la palabra transversalidad, como aquel contenido que atraviesa todo el proceso de enseñanza y aprendizaje, tres conjuntos de contenidos son señalados como transversales, por cumplir esta condición:

- Las habilidades de la expresión y la comunicación
- El pensamiento lógico, reflexivo y crítico
- Los valores que rigen la convivencia

Estos contenidos son transversales porque “se requieren como condiciones básicas para el aprendizaje de los contenidos de todas y cada una de las áreas curriculares” y porque “cada área curricular proporciona contextos que los conectan con experiencias concretas”. La finalidad del trabajo con estos contenidos se señala como “contribuir al desarrollo de la autonomía personal y moral del alumno y capacitarlo para una participación social responsable. Por lo tanto, la estrategia de intervención didáctica deberá propiciar experiencias de aprendizaje en las que puedan plantear problemas, resolverlos, dialogar, confrontar puntos de vista, asumir responsabilidades, etc.”<sup>31</sup>

A diferencia de los postulados de los CBC y el DCJ, es notorio, en este punto el énfasis puesto en el componente ciudadano de la formación escolar, una formación cuya orientación se señala, en este caso, hacia la participación en el ámbito público como un valor primordial. En este sentido, se afirma que “la transversalidad puede ser una oportunidad para resaltar de forma efectiva la función esencial de la escuela: formar personas que puedan hacer un ejercicio pleno de la ciudadanía. Saber expresarse, saber pensar, saber convivir son hoy requisitos indispensables para este ejercicio.”<sup>32</sup>

Siendo el DCJ y el documento sobre Transversalidad editados con tan sólo un año de diferencia, bajo el mismo gobierno y con el mismo ministro, es posible ver, de esta manera, la no univocidad del discurso de los actores intervinientes en el proceso de las políticas públicas. En este caso, el gobierno provincial a través de una de sus agencias, el Ministerio de Educación en el ciclo de la política educativa.

Otra profunda diferencia hallada entre estos documentos radica en la concepción misma de los niños y jóvenes, y el papel que son capaces de desempeñar. En este sentido, la significación de la transversalidad radica no sólo en “preparar a los niños y jóvenes para su inserción en la vida adulta, sino para que la escuela misma sea un agente de transformación social en función de los valores que dice sostener.”<sup>33</sup> Se prosigue luego que “un currículum capaz de formar ciudadanos no

29 DCJ, Op. Cit., p. 80.

30 La transversalidad, la escuela y su compromiso con la comunidad, Gobierno de Santa Fe, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 1998, p. 9.

31 Ibíd., p. 13.

32 Ibíd., p. 17.

33 Ibíd., p. 17.

pude desconocer esta dualidad de planos de la enseñanza escolarizada. De allí que deba incluir deliberadamente entre sus contenidos la realización de prácticas y gestos para la adquisición de valores y destrezas que les permitan actuar en la sociedad. Cumplir con esta meta implica un cambio en la cultura institucional. Una escuela autoritaria, que no escuche a sus miembros, docentes o alumnos, no puede enseñar democracia.”<sup>34</sup>

Por ello, “uno de los cambios más significativos en este cambio cultural es la consideración del niño o del joven como sujeto de derecho y, con ello, la incorporación de sus saberes y experiencias como parte de la formación, legitimando a los alumnos como personas capaces de pensar críticamente, confrontar sus ideas, ofrecer y comprometerse con una perspectiva diferente y enriquecedora y no como meros receptores de conocimientos.

La predisposición de la sociedad para considerar la opinión de los niños y jóvenes en los asuntos que les conciernen impulsa a su vez a formarlos en el ejercicio de las capacidades y responsabilidades que requiere su participación social. Lo más significativo es aceptar el reconocimiento de que la diversidad y la pluralidad de puntos de vista mejoran la calidad de las decisiones colectivas.”<sup>35</sup> Profundizando este argumento, se concluye que “ciudadanía activa no es una meta para los alumnos de hoy en su condición de ciudadanos del futuro, sino una forma concreta de inserción en la vida pública para los niños y jóvenes del presente.”<sup>36</sup>

Por otra parte, llama la atención el modo en que el DCJ retoma la cuestión de la transversalidad en su marco general del Tercer Ciclo de la EGB. Allí son citados textualmente dos breves pasajes del documento anteriormente analizado, donde se explica el concepto de transversalidad y se enumeran los tres conjuntos de habilidades y aptitudes denominados contenidos transversales, pero sin ningún tipo de descripción, profundización o recomendación específica respecto de la realidad santafesina o del recorte temporal y étéreo que representa el nivel 3. Es decir, la articulación con el resto del cuerpo del texto es bastante escasa, probablemente porque el sentido mismo de la transversalidad sea divergente respecto de las propuestas del DCJ.

Se considera que, precisamente en esa sistematización de los contenidos transversales que representa el recorte del área de FEyC, radica la fragmentación desde la que se enseña, se estudia y se practica la ciudadanía en la escuela. En este punto, podemos considerar una de las primeras críticas realizadas a la noción de Marshall como ciudadanía “pasiva” o “privada”, dada la ausencia de cualquier obligación de participar en la vida pública. Puede decirse que los CBC y el DCJ provincial proponen enseñar ciudadanía en un sentido marshalliano, ligada básicamente a la posesión y conocimiento de una serie de derechos, pero sin ningún tipo de propuesta para la apropiación subjetiva del espacio público por parte de niños y jóvenes. De esta manera, la crítica que enfatiza la necesidad de sumar al disfrute pasivo de los derechos de ciudadanía el ejercicio activo de responsabilidades ciudadanas, que puede leerse entre las líneas del documento sobre transversalidad no es retomada por el diseño curricular provincial, aún habiendo sido editados con un año de diferencia y bajo el mismo gobierno.

Es posible advertir, así, la no univocidad del discurso de los actores a lo largo de todo el proceso de producción e implementación de la política educativa, cuya alma mater es la Ley Federal de Educación. En este sentido, más allá de los lineamientos generales de este ordenamiento, continúan quedando abiertos espacios para plantear alternativas.

### **Una provisoria conclusión.**

Finalizaremos por ahora esta reflexión, señalando que las propuestas y las herramientas conceptuales que brinda la planificación de los CBC y el DCJ para la Formación Ética y Ciudadana en el Tercer Ciclo de la EGB durante el período 1993-2007, relevantes desde el punto de vista de la formación personal, tales como la valoración de la amistad, la dignidad humana, el respeto por las normas, la apertura al diálogo, sin duda influyentes sobre el desenvolvimiento de los alumnos en la vida pública, no han hecho el suficiente énfasis en el carácter de constructo humano de la vida social, del orden político. Una idea indisolublemente ligada a una formación ciudadana desde el punto de vista de la emancipación humana, que aspira a infundir en los estudiantes una actitud

34 Ibid., p. 24.

35 Ibid., p. 25.

36 Ibid., p. 27.

tendiente al compromiso con la cosa pública. Actitud que aparece como necesario transmitir, no mediante definiciones cerradas, ni un ideologismo inculcador, incuestionable, sino justamente a través de interrogantes abiertos, que desafíen la curiosidad, despierten el interés y la imaginación, para que los estudiantes puedan sentirse parte responsable y protagonista de ese orden que, construido socialmente, no les es ajeno, sino decide permanentemente por y sobre ellos.

Las planificaciones analizadas proponen un abordaje, desde nuestra perspectiva, parcelado y privatista de la ciudadanía, contradiciendo de plano la lógica global e integradora de la noción de transversalidad que dicen sostener. Lógica que podría ser efectivamente funcional a que los alumnos, a través del pensamiento crítico y la argumentación reflexiva, den cuenta de cómo las cuestiones abordadas en clase tienen mucho que ver y afectan, vale decir, atraviesan, sus propias vidas. Integrando además los saberes y recursos aprehendidos. Una valiosa oportunidad donde los estudiantes pueden tener mucho para ejercitar y aprender, expresar y aportar en el proceso de construcción colectiva.

Desde una instancia inicial de esta investigación, señalaremos que el sesgo privatista de la concepción de ciudadanía como una mera posesión de derechos, que se reconoce en los mencionados documentos, expresa una estructura específica de valores e ideas dominantes en el imaginario y las representaciones de los ciudadanos y sus organizaciones durante ese período. Sostenemos que tales ideas se organizaron en torno a cuatro ejes fundamentales, que dieron forma al diagnóstico, la construcción del problema y el curso de acción efectivamente implementado en materia de política educativa: el descrédito de lo público, la exacerbación de valores individualistas, el carácter autorregulado del orden social y la ultraespecialización de los saberes. Principios que, desde nuestra perspectiva, no posicionan a la escuela como un ámbito propicio para transmitir actitudes tendientes al involucramiento con la esfera pública, a través del aprendizaje y el ejercicio de los derechos y libertades necesarios para la convivencia democrática.

En aquel escenario de enseñanza de una ciudadanía privada propuesta en la educación pública, las perspectivas de revertir aquel malestar, aquellas sensaciones de descreimiento, apatía, desmovilización no son demasiado alentadoras. Sin embargo, también sabemos que leyes, políticas públicas e instituciones no son entidades monolíticas, sino que están formadas por actores, con sus diversas racionalidades, intereses, trayectorias, discursos y valores. De este modo, el aula continúa siendo ese lugar donde las alternativas siguen siendo posibles, aún en las condiciones más adversas. Ese lugar donde la praxis puede ganar esa impredecible riqueza dada por la pluralidad misma de los sujetos. Esa multiplicidad que, retomando a Hannah Arendt, en el hacer de cada individuo un ser diferente, nos iguala.

## **Bibliografía.**

Andrenacci, L. y Repetto, F., Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina en Andrenacci, L. (comp.), "Problemas de política social en la Argentina contemporánea", Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006.

Borón, Atilio, Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo, Buenos Aires, CLACSO, 2000.

Dagnino, Evelina, "Los significados de ciudadanía en América Latina"; en CHAPARRO, Adolfo; GALINDO, Carolina y SALLENAVE, Ana María: Estado, democracia y populismo en América Latina; Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2008.

Guerra, François-Xavier, El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina en Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1999.

Kant, Immanuel, “¿Qué es la Ilustración?”, <http://www.cibernous.com/autores/kant/textos/ilustracion.html> consultado el 24/04/08.

Murilo de Carvalho, José, La formación de las almas. El imaginario de la república en el Brasil, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1997.

Siede, Isabelino, “La educación política. Ensayos sobre ética y ciudadanía en la escuela”, Buenos Aires, Paidós, 2007.

Thiebaut, Carlos, Vindicación del Ciudadano, Barcelona, Paidós, 1998.

Veca, Salvatore, Cittadinanza. Rifflessioni filosofiche sull’idea di emancipazione. Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano, prima edizione, 1990.

### **Otras fuentes.**

Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Consejo Federal de Educación. República Argentina, 1995.

La transversalidad, la escuela y su compromiso con la comunidad, Gobierno de Santa Fe, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

Kymlica, Will y Norman, Wayne, El retorno del ciudadano, Ágora N° 7, Buenos Aires, 1997, págs. 5–37.

Lechner, Norbert, “Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo”, Revista Nueva Sociedad N° 130, Caracas, Marzo-Abril 1994

Plan Integral de Juventud 2006-2008. Documento base para la discusión, Centro de la Juventud, Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario.

Quiroga, Hugo, “El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático”, Revista Estudios Sociales, año VIII, N° 14, Santa Fe, Argentina, 1° semestre de 1998, págs. 19-40.

Tercer Ciclo EGB. Diseño Curricular Jurisdiccional, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, 1999.

## **“Trans-formación, educación para los tiempos presentes”**

*Mgr. Luis Hernando Amador Pineda*

Director Maestría Educación – Universidad Católica de Manizales  
Docente – Departamento Estudios Educativos – Universidad de Caldas

El sujeto desarrolla cualidades de vida y de transformación de su mundo. El individuo de vida, muestra la complejidad del sujeto como acción interna inmersa entre coordenadas del espacio y el tiempo; es un ser multidimensional consciente de su existencia y finitud, situado en dimensión física y biológica, es un ser de necesidades insaciables, de deseos y sueños infinitos.

El sujeto en su devenir histórico incorpora sus raíces, su pasado y el legado para vivir el aquí y el ahora en su relación con el otro de manera consciente y lo proyecta al futuro.

La historicidad de las personas y de las comunidades hacen de la experiencia lo comunicable que es el saber desde el propio contexto, dado que son la huella metódica y gozosa del espíritu de conocimiento en humanidad. Por ello la Educación y los educadores deben formar personas capaces de responder eficientemente y efectivamente a las necesidades de la sociedad, personas cultas, cultivadas, vale decir, con sensibilidad hacia los asuntos humanos, dispuestas a mantener viva la búsqueda de la vida, la felicidad y no sólo la aplicación de la teoría a la configuración técnica del mundo. Una persona culta no es la que maneja muchos datos como hacen los eruditos, es aquella capaz de hacerse a una forma de sentir, de vivenciar, de pensar y de proyectar la vida a unos ideales y a un estilo de vida que resulte mejor para la propia existencia y la de los demás.

La educación como entidad, identidad y cultivo de cultura debe buscar la formación del espíritu, alimentar la pasión por el saber y el amor por la verdad; ello junto con su responsabilidad de conducir su vida y ser personas y ciudadanos cultos que con su carácter y modo de ser, en verdad, siempre reflejen cuál es el real ethos – nicho que los formó y que, a través suyo, aporte al desarrollo cultural del país de las naciones.

La educación aborda constantemente circuitos de relación:

- Formación , la sociedad, la cultura
- Los caminos, las fuentes, los métodos
- La historia, la historialidad y la historicidad

En contextos socio-educativos:

- Contexto educativo familiar
- La ética y el contexto socio-educativo
- El contexto educativo desde la integración
- Contexto educación-comunicación – TIC´s
- Situación socio-económica educativa
- Revoluciones educativas
- Imágenes, imaginarios y sistemas educativos

En posibilidades de Contextos Educativos

**La educación actualmente vive y esta en desafío ante otras SEÑALES:**

Informáticas educativas

Estilos cognitivos y desarrollo de las inteligencias

Historia, historialidad, historicidad de la educación y las prácticas pedagógicas

Aprendizaje de las ciencias de las ciencias

Educación matemática, lógica y política

Competencia comunicativa

Cognición

Cultura adolescente

Proyecto educativo e innovación educativa

Ética y valores

Educación y cultura

Economía y educación

Maestros y educación

Educación y clase social

Logros cognitivos

## **HACIA PEDAGOGÍAS EMERGENTES**

Vivimos una época de profundos cambios. Cambios que se manifiestan en diferentes ámbitos de nuestra vida cotidiana; el clima del planeta, la conformación de los bloques económicos, las posibilidades de acceso y uso de la información, las normas y valores de la sociedad, la vigencia de los conocimientos, los patrones de conducta universal...la pregunta. Las preguntas: Qué hacen los gobiernos para atender la política pública? ¿Qué hacen las instituciones escolares - educativas para atender estos cambios? Como pueden los gobernantes atender estos cambios ¿Cómo pueden los docentes atender estos cambios? ¿están preparados los gobiernos, las instituciones y los docentes para estos cambios? ¿Cuáles son los contenidos de la educación para preparar al individuo que vive de estos cambios? ¿Cuál es la educación para preparar los individuos que vivirán el futuro? ¿Cuáles son los propósitos formativos? ¿Cuáles son las condiciones de posibilidad para la formación? ¿Qué debe expresar el currículo? ¿Cuáles son los imaginarios de la población juvenil? ¿Cuáles son los sentimientos de los padres para asumir la formación en otros contextos? ¿Cuáles son los contextos de la educación para los tiempos presentes?

Estas preguntas apremian en sus respuestas nuevos interrogantes, nuevos elementos, nuevas maneras, nuevas posibilidades, nuevas posturas, que implican crítica para dar sentido y caracterización a lo educativo. Podría entonces, ofrecerse algunos elementos desde lo que se conoce como el paradigma de la complejidad y su investigación social y desde el pensamiento y conocimiento de los gobernantes , académicos y los dinamizadores de la política local y nacional. Es evidente que el contexto de la cultura contemporánea ha imperado en la formación de nuevas ciencias y nuevas perspectivas sobre las ciencias, impregnando en ellas el medio cultural y tecnológico cuyos componentes se amalgaman y dan una conciencia creciente en las nuevas configuraciones de la ciencia, la educación y la cultura desde el orden - desorden, la auto – organización y la no linealidad. Es el sujeto, el tiempo y la historicidad los que tienen una participación constitutiva de

la nueva realidad contemporánea. El llamado a otras maneras, visiones y formas desde el arte, la filosofía, la literatura y la psicología, permiten integrar la visión de vida, ciencia y formación que operaban con exclusión del asunto educativo.

La pregunta – las preguntas... atraen el interés, convocan a las humanidades, el arte y las ciencias en relación entre el orden y el desorden, la auto-organización y la no linealidad las cuales tradicionalmente han estado en oposición. Paradigma clásico y paradigma contemporáneo.

El orden era lo que podía ser clasificado, analizado e incorporado al discurso racional. El desorden ligado al caos, a la incertidumbre, la crisis y por consiguiente no podía ser expresado (lógicas cartesianas).

Asistimos a una reevaluación radical de estas perspectivas, dado que las ciencias, la cultura, la técnica y las tecnologías contemporáneas, el caos, el desorden, la crisis y la incertidumbre han sido valorados como una información compleja más la ausencia de orden. El caos puede conducir al orden como lo hacen los sistemas auto-organizantes. Los estados de la materia y los nuevos estados de la materia emergen en estados alejados del equilibrio, del desorden y pueden tener estructuras de orden profundo dentro de sí. Nuestro mundo desde la caótica es inmenso en evoluciones impredecibles, está lleno de formas complejas y flujos turbulentos caracterizados por relaciones y conexiones no lineales y fracturado entre escalas múltiples de diferente magnitud que expresan las condiciones de mundialidad, globalidad e internacionalización. A manera de metáfora las nubes, las cataratas son turbulentas, impredecibles, irregulares e infinitamente variables.

Las nuevas perspectivas implican unas condiciones de posibilidad en la formación que desplazan las simetrías, la fragmentación, la ruptura y la discontinuidad y reconocen la importancia de la relación local con los sistemas globales los cuales se vuelven problemáticos en su movimiento.

En esta perspectiva la formación del sujeto requiere un desplazamiento de las formas clásicas en libertad y autonomía hacia la auto-eco-organización. La autonomía que es la auto-organización, se hace indisociable–inseparable de la dependencia ecológica en relación con el medio. (paradoja). Por lo expuesto, los interrogantes alrededor de la educación - formación cuestionan el conjunto de premisas y nociones que orientaron la actividad formativa, dando lugar a reflexiones epistémicas y filosóficas sobre la acción educativa y la subjetividad y el allí donde se vuelven relevantes para lo educativo y lo formativo los temas emergentes relacionados con el arte como la subjetividad, la singularidad y la generatividad y a partir del arte se recupera e integran la historia, la historicidad, la historialidad y el azar y se plantean nuevas formas de relaciones entre los procesos. El devenir formativo y educativo y el cambio se presenta con nuevas emergencias, con novedades en condiciones de desequilibrio – equilibrio y en potencia de la crisis. Se destaca el rol del azar en el momento histórico en que se produce nuestro cambio. Las metáforas entonces, del desarrollo se potencian en lo personal, familiar, socio-cultural y en proyección hacia mejores posibilidades para la humanidad. Emergen de la crisis nuevas dinámicas, nuevos procesos que nos afrontan en complejidad y en singularidad histórica y cultural.

La cultura contemporánea en la que se superponen lenguajes, tiempos y proyectos tiene trama plural con múltiples ejes problemáticos para afrontar el asunto de la formación humana. Asistimos a la disolución de los discursos lineales parametrizados y homogenizantes de la educación y la cultura

Frente a lo educativo no podemos hablar de un curso único para su historia los proyectos humanos tienen potencia social que permite abrir el presente hacia la construcción de un devenir posible. El devenir de un ser humano consiste en vivir los procesos educativos y sociales en relación de significados, sentidos y conflictos. La complejidad articula y desarticula y por ello la razón es necesaria para el reordenamiento intelectual que habilite la reforma del pensar del conocer y del

sentir y nos empuje a la aventura de lo desconocido y desarrollar conciencia de sí y voluntad de actuación.

Es tiempo de creatividad, de restauración de la singularidad, de pluralidad, de los dilemas, y la apertura de nuevas potencialidades. Sentirnos partícipes de nuevas narrativas, de la construcción de nuestros relatos históricos y en disposición de humanidad.

Los discursos y las prácticas educativas emergen hacia proyectos de transformación con discursos “críticos” y con intención de promoción de la crítica como pensamiento y acción, recurren a la crítica para relevar el sistema de sentidos y significados que marcan nuestra civilidad.

Problematizan las dinámicas que se sostuvieron a lo largo de la historia y que se manifiestan entre otros aspectos, en:

- Organizaciones educativas piramidales – de orden y mando;
- Un sentido patriarcal de la “autoridad” que se hace sutil en visiones y acciones de la cultura escolar;
- Pérdida del sentido de lo que se hace y por qué se hace;
- Alienación en la comunicación;
- Negación de lo subjetivo y aumento de la violencia autodestructiva y colectiva;
- Una educación centrada en el “conocimiento disciplinar escindido de la realidad”.

## NUEVAS FORMAS Y POSIBILIDADES

El presente otorga nuevas formas y posibilidades para comprender la realidad en un ángulo de construcción de conocimiento que se articula sobre la base epistémica como matriz de análisis teórico y existencial.

En este sentido “es un **recorte de realidad** circunstanciada en un presente siempre vivido, actual y en movimiento que, como acontecer siempre coyuntural, sintetiza en su composición una historia dada, una historia dándose y una historia por darse. Es en este **dándose y por darse** que se configuran los sujetos que hacen la historia en toda su complejidad subjetiva e intersubjetiva –lo que implica siempre a “otros”-, es decir, en su complejidad emocional, cognitiva y cultural en el que se conforma lo social”.

Es en la complejidad de ser, que los sujetos culturales que somos, vamos estructurando nuestra forma de ver y actuar en el mundo, formas que se articulan en la tensión, de lo conciente y lo inconsciente.

Estos supuestos epistémicos ponen en jaque el “modo de enseñar”, tradicionalmente centrado en conocimiento disciplinares. “que homogenizan el “saber legitimado”, lo “dado como verdad”, conocimiento que reduce la enseñanza a la transmisión de conocimientos curriculares que, en mi opinión, degradan el conocimiento científico en “transposiciones didácticas” que “faciliten” la comprensión de lo construido tan trabajosamente por los científicos, conocimientos que, en el actual avance de la ciencia y la técnica, difícilmente puedan ser “actualizados””<sup>1</sup>.

Entonces se problematiza la práctica educativa y sus maneras de movilizar el conocimiento. Preguntas como: **qué, cómo y para qué enseñar, el quién y el para qué enseñar implican, re-hacer el qué y cómo en relación al quién y su situacionalidad como punto de partida.**

Emergen otras formas, en términos de Estela Quintar, “**la Didáctica**”

**“La Didáctica no-parametral es una postura que comprende el proceso de enseñanza como**



**un proceso intencional de permanente promoción de ruptura de sentidos y significados en el propio devenir existencial;** lo que implica definir:

- Al conocimiento como construcción de sentidos y significados, es decir, de redes de representaciones simbólicas históricas e historizadas.
- Al sujeto concreto como sujeto sujetado a su territorialidad contextual y a su subjetividad, lo que hace de él un sujeto dialéctico en tanto que se articula en su sujeción simbólica, como sujeto de deseo y como sujeto del inconsciente, sujeciones que se actúan en el mundo de relaciones situadas, en este caso, en situaciones de enseñanza y aprendizaje concretas”<sup>2</sup>.

Es la comprensión la que permite potencializar en un sujeto de conocimiento su capacidad de deseo promotora de acciones transformativas. Es así como la pedagogía entonces, pregunta por el asunto de la formación y el currículo por su campo de actuación y configura sus didácticas en movilidad del conocimiento

El momento actual es de desafío formativo y resignifica la actuación, en relación a procurar la pertinencia del conocimiento y el conocimiento en procura de transformaciones de la realidad, es decir, en transformaciones del pensar, del conocer y del sentir por ello implica de un Pensamiento Complejo. En el texto “Razones para la racionalidad en horizontes de complejidad” Germán Guarín, expresa:”El pensamiento complejo es un pensamiento atento a los signos de los tiempos actuales, de la cultura. Es un pensamiento ligado al contexto, al contexto histórico y creado, obrado, en una totalidad viva, autoorganizada; enemigo de la especialización y de la abstracción, sospechoso de la globalización, del determinismo universal (que no permite el azar, la novedad) patrocinado por la lógica mecánica causal, el pensamiento complejo responde a una “inteligencia general”, o sea, aquella que se da en aquel sujeto pensante-cognoscente que “moviliza sus conocimientos de conjunto en cada caso particular”, con el fin de siempre “recomponer el todo”.

El pensamiento complejo reconoce el todo en la parte, la problemática general en el problema particular; la imposibilidad de tarea de tal magnitud, como quiera que es humanamente inalcanzable el logro de lo total en sus multiformidades, no hace resignar el intento. El pensamiento complejo es un intento, un esfuerzo riesgoso que se afronta en las fronteras de lo que nos puede ocurrir como invisibilidad cognitiva. Un evento, una situación, hemos de pensarlo en muchas opciones, en muchos enfoques, en procura de hacerse a un contexto planetario.

La “inteligencia General de lo Particular” que busca un “Contexto Planetario” para la organización, recomposición del todo, es lo que en síntesis apretada define al pensamiento complejo; pensar un acontecimiento en términos de varios temas (biológicos, psicológicos, sociológicos, económicos, políticos, antropológicos) y de varios enfoques, permite intentar el pensamiento de la complejidad (el todo organizado).

El pensamiento complejo, al cual mejor sería denominar Pensamiento de la Complejidad, pues es un pensamiento situado en contexto, en mundanidad planetaria, supone un mundo en multiformidad, devenir, transformación, y tal pensamiento se liga a ese mundo por una necesidad vital.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- GIDDENS, Anthony. Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestros días. Ed. Aguilar. Madrid, 2000
- MORIN, Ed gar. Método VI. La ética.
- DORA FRIED SHNITMAN. Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad. Ed paidos. Buenos Aires. 1998.
- HUMBERTO MATURANA R. Transformación en la convivencia. Ed Dolmen. Santiago de chile.2002

## **Jovens pobres na universidade: desafios da democratização com qualidade.**

*Diógenes Pinheiro*

*À memória de Josué de Castro, Geógrafo brasileiro, que ao mapear os “territórios da fome” apontou os caminhos necessários para a democracia no Brasil, que tem que ser territorialmente abrangente e inclusiva.*

### **Introdução**

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado pelo governo federal brasileiro em 2007, com metas ambiciosas para elevar a qualidade da educação básica e promover um processo de educação continuada através da integração desta com o ensino profissionalizante e com o ensino superior. Um aspecto central do PDE é reaproximar as universidades das escolas públicas, buscando superar uma separação histórica entre esses dois níveis do ensino público que já dura quatro décadas. A universidade brasileira reencontra a escola pública mais precária do que quando dela se afastou, nos anos 1960, mas ao mesmo tempo encontra uma escola que hoje inclui quase todos e, a despeito de seus graves problemas, é um espaço importante de socialização da juventude e de ascensão social dos filhos das classes populares.

Dados educacionais mostram que democratizamos a escola fundamental, que alcança mais de 80% dos jovens, porém menos da metade daqueles entre 15 a 17 anos de idade está cursando o ensino médio e apenas 13% dos que têm entre 18 e 24 anos estão no ensino superior (Castro et al., 2009). Para estudantes vindos de territórios populares – escolas de favelas e periferias - este número cai para 1% de jovens pobres na universidade pública. Estar no ensino superior ainda é um direito restrito, que demarca destinos sociais e limita estratégias de desenvolvimento. Na última década, o debate se polarizou em torno das ações afirmativas raciais, mas não avançou no desenvolvimento de outras medidas que coloquem esse patamar mais próximo dos 30% de jovens na universidade previstos no Plano Nacional de Educação para 2011.

Desde os anos 1990, estudantes pobres vêm ocupando progressivamente as universidades brasileiras, vindos de escolas públicas. A inclusão silenciosa de jovens das periferias ainda se limita a cursos de menor prestígio, porém tem gerado mudanças tanto nas universidades quanto nas escolas públicas. A maioria deles chega à universidade com sérios problemas de formação, forçando a reajustes nos currículos para se manter a excelência acadêmica duramente conquistada pelo ensino superior, o que gera tensões com movimentos populares, que radicalizam e acusam a universidade de ser elitista e meritocrática. Nas universidades, a presença de estudantes com esse perfil é mais visível em áreas como a extensão universitária ou em programas como as várias modalidades de bolsa permanência, que geralmente os coloca como multiplicadores de ações para fora da universidade, especialmente em territórios populares.

Nos concentraremos nessas políticas universitárias voltadas para o acesso e permanência de jovens pobres no ensino superior, usando como pano de fundo o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que prevê, entre outras coisas, que as universidades federais dobrem o número de discentes. As políticas de reforma universitária enfrentam grandes desafios para aumentar o acesso com qualidade, que são tanto materiais quanto simbólicos. O principal deles é que a universidade pública brasileira não foi pensada para estudantes pobres e, portanto, não está preparada para recebê-los. As ações de movimentos populares têm aberto brechas no sistema de acesso, mas o esforço da permanência recai sobre o estudante e seu grupo familiar. Há carências de equipamentos coletivos como restaurantes, bibliotecas ou alojamentos, grandes barreiras para a permanência de estudantes pobres, mas há resistências também entre a maioria dos docentes que considera as medidas de apoio estudantil assistencialistas e acredita que o ingresso desses estudantes baixará a qualidade acadêmica da instituição.

## **A universidade como a nova fronteira da democratização educacional**

Segundo dados do Inep, o ensino superior brasileiro é majoritariamente privado. Das 2.252 instituições de ensino superior do país, apenas 10% são públicas, divididas entre os níveis federal (4,1%), estadual (3,6%) e municipal (2,7%). Esta pesquisa ocorreu na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), a menor entre as quatro Instituições Federais de Educação Superior (IFES) do Rio de Janeiro. Atualmente, a UNIRIO possui em torno de 9.000 alunos, sendo aproximadamente 4.000 a distância. Portanto, estamos falando de uma posição bastante restrita no campo educacional e, por isso, as questões aqui abordadas estarão sempre referidas a esse horizonte. No entanto, acreditamos que muitas delas têm validade mais geral, e gostaríamos de problematizar o processo recente de democratização da universidade, ainda inconcluso e sujeito a polêmicas, mas que abre possibilidade de se fazer uma discussão mais ampla sobre o aprofundamento da democracia brasileira a partir da análise da ampliação do direito à educação superior.

A UNIRIO possui um grande contingente de alunos que têm origem popular ou que são trabalhadores, principalmente nos cursos de graduação e, especialmente, nos cursos noturnos. No entanto, não se tem conhecimento de quantos eles são, quantos trabalham e no que trabalham, e quais são as condições que enfrentam para se manter na universidade. No entanto, ninguém desconhece que um traço comum entre esses estudantes é a dificuldade em cursar a universidade com qualidade, uma vez que têm pouco tempo disponível, resultado das longas jornadas de trabalho, ou enfrentam dificuldades na aquisição de material didático e na própria manutenção cotidiana na universidade, como transporte e alimentação, o que os leva a evadir ou a cursar precariamente o ensino superior, dificultando sua possibilidade de ingresso qualificado no mercado de trabalho e, conseqüentemente, sua trajetória de ascensão social. Em suma, o acesso à universidade está longe de resolver os problemas dos estudantes de origem popular.

O programa nacional de extensão “Conexões de Saberes: diálogos entre a universidade e as comunidades populares” (SECAD/MEC)<sup>1</sup> teve início na UNIRIO em 2006, a partir da seleção de 44 estudantes de origem popular e de dois mestrando, que passaram a atuar em oficinas realizadas em 88 escolas vinculadas ao Programa “Escola Aberta” (UNESCO/MEC), que é um programa nacional de parceria entre organizações da sociedade e a escola pública. Abrir as escolas para utilizar o espaço escolar em áreas de periferia durante os fins de semana baseia-se na compreensão de que a escola, como equipamento público, tem utilidade para além do período regular em que está aberta para os alunos. Nos fins de semana, as escolas se abrem para a comunidade do entorno para a realização de atividades recreativas e educativas, pois nessas comunidades populares geralmente a escola é o único local onde existe uma quadra de esportes ou uma sala para grupos se reunirem e realizarem alguma atividade. Os bolsistas do programa Conexões de Saberes/UNIRIO realizam oficinas de leitura e direitos humanos, centradas em temas que trabalham em suas graduações. Assim, bolsistas de Enfermagem abordam temas ligados à saúde, os de Pedagogia trabalham com oficinas lúdicas de reforço de conteúdos, os de Biblioteconomia trabalham com letramento, etc.

Os jovens de periferias urbanas têm seu cotidiano marcado pela combinação de vulnerabilidades: baixa escolaridade, convívio com grupos criminosos e preconceito. Embora correta, essa leitura não retrata com fidelidade o papel ativo que têm desempenhado na busca por visibilidade social, via ações culturais e educacionais, que os torna um dos grupos sociais mais ativos das metrópoles brasileiras. As propostas mais efetivas de redução da vulnerabilidade têm utilizado a cultura como ferramenta de conscientização, formação e transformação da autoimagem desses jovens,

---

<sup>1</sup> Bolsistas da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC), são parte de um programa nacional de Extensão em Educação Popular com ênfase em ações afirmativas, presente em 33 IFES. Todos os bolsistas são universitários de origem popular: vindos de escolas públicas, os primeiros da família a chegar ao ensino superior, com renda familiar até 6 salários mínimos, preferencialmente pretos ou pardos, moradores de espaços populares: favelas, periferias.

como uma porta de entrada para o mundo da leitura, educação e formação continuada em busca de melhores empregos. A grande novidade do período recente é a presença do próprio jovem como sujeito social, falando em seu nome, buscando se expressar e ser ouvido. Ele não quer ser apenas o Outro da análise social, mas ser um dos sujeitos a definir a configuração de um novo arranjo de sociedade, necessariamente mais moderno e inclusivo. A cultura como mecanismo de reterritorialização de espaços degradados pela violência e pelo abandono do Estado é também uma experiência social visível desde a década passada e é sobre as dificuldades e possibilidades dessa transformação que gostaríamos de refletir a partir da maior presença hoje da universidade nesses espaços.<sup>2</sup> No entanto, se o atual reconhecimento da periferia no cenário político pode ser o ponto de partida, não é, porém, o ponto de chegada na luta por igualdades de direitos na cidade.

A escolha da extensão universitária para situar a nossa reflexão possui uma dupla função. De um lado, ajuda a levantar a discussão sobre a educação popular em espaços institucionais, perspectiva ainda relativamente nova no debate teórico do campo, que ainda se pensa prioritariamente a partir das experiências dos movimentos populares, o que às vezes obscurece a compreensão do cenário surgido a partir dos anos 1990, cuja marca é a interlocução entre movimentos sociais e políticas públicas. De outro lado, olhar a pesquisa a partir da extensão universitária visa lançar luz sobre um debate recente muito importante para pensarmos a própria organização e hierarquização dos saberes – tema tão caro ao campo da Educação Popular –que ocorre tanto na relação universidade/comunidades populares, já que a universidade funciona bem quando atua fora mas tem dificuldades em trazer os sujeitos da Educação Popular para dentro dos seus muros, currículos e compartilhamento de produção do saber acadêmico, quanto ajuda a ver dilemas no interior da própria instituição universitária, que estabeleceu regras rígidas de produtividade que desqualificam os saberes vindos das práticas da extensão universitária, face mais popular da universidade e, talvez por isso, a que continua sendo vista como um espaço de menor prestígio acadêmico.

Embora os bolsistas do Programa tivessem vindo de escolas públicas, o fator decisivo para seu ingresso na universidade havia sido a participação nos chamados pré-vestibulares populares. A partir de uma pesquisa com os estudantes ingressantes na UNIRIO em 2007, buscamos mapear a presença de oriundos desses movimentos. O ponto de partida desta pesquisa foi procurar saber se esse movimento político/cultural dos pré-vestibulares populares havia atingido a UNIRIO de forma significativa. Inicialmente, gastamos um longo tempo da nossa reflexão buscando precisar o que entendíamos por “impacto”, pois as definições correntes do termo remetem sempre a algo forte, profundo ou impressionante; um acontecimento que abala as estruturas vigentes. Ora, desse ponto de vista, estava claro que os pré-vestibulares não haviam impactado ainda a nossa universidade, pois a presença de alunos vindos desses movimentos se limitava a poucos cursos e, mesmo nesses, em pequeno número. Mas será que estávamos sendo iludidos pela semântica e a ideia de algo grandioso estava turvando a nossa visão e impedindo que enxergássemos a presença, ainda que difusa, desses alunos de origem popular? Tivemos que tentar vários caminhos metodológicos para captar essa realidade que se mostrava tão pouco conhecida e reconhecida em nossa universidade. Portanto, no próprio princípio de nossa pesquisa estava contida uma das suas principais conclusões: os pré-vestibulares populares ainda não causaram um impacto considerável na UNIRIO e alunos vindos desses cursos são muito poucos, mesmo naquelas graduações onde se concentram estudantes de perfil mais popular.

No início da pesquisa costumávamos brincar lembrando o famoso personagem dos quadrinhos, criado pelo cartunista inglês Martin Handford, chamado Wally, que apesar de usar uma camisa

<sup>2</sup> O conceito de território como central nas análises sociais deve muito à vasta obra do Geógrafo e Cientista Social brasileiro Milton Santos, que produz uma reflexão fundamental para se entender a necessidade de reafirmação do território como determinante analítico sobretudo na sociedade global que emerge ao fim do século XX. Como ele costuma afirmar, a despeito da aparente indiferenciação dos espaços e tempos advindo dos processos de globalização, cada um experimenta essa realidade a partir do território onde se encontra e, dizia, viver em Nova Iorque ou em Nova Dheli são experiências totalmente distintas mesmo numa sociedade global. Por reterritorialização estou entendendo a reapropriação de um território a partir de novas práticas sociais dos sujeitos ali residentes. Ver a respeito, Santos 2002.

lustrada, gorro, óculos e bengala estava sempre oculto no meio da multidão e a diversão é buscar avidamente encontrar o Wally em um cenário repleto de gente. De certa forma, analogia com “Onde está Wally?” fazia sentido, pois a universidade é ainda um espaço apropriado, majoritariamente, pelas classes médias e altas, e onde a presença de alunos de origem popular é quase despercebida. Partimos dos dados oficiais. No ano de 2007, segundo a COSEA (Coordenação de Seleção e Acesso), tivemos na UNIRIO a seguinte distribuição por cursos de pleiteantes ao ingresso vindos de pré-vestibulares populares:

**Tabela 1**

| <b>CURSO</b>           | <b>CANDIDATOS</b> |
|------------------------|-------------------|
| Arquivologia           | 1                 |
| Direito (Noite)        | 2                 |
| História               | 2                 |
| Medicina               | 2                 |
| Museologia             | 1                 |
| Nutrição               | 1                 |
| Pedagogia              | 2                 |
| Sistemas de Informação | 2                 |

Fonte: COSEA-UNIRIO, Memorando 079/2007

Os números da tabela acima se referem aos pedidos de isenção para o vestibular de 2007 e mostram o quanto é reduzida a procura pela UNIRIO por parte de alunos de pré-vestibulares populares. Os dados indicam apenas os alunos vindos de pré-vestibulares que solicitaram isenção de taxa de inscrição para o vestibular e não todos os inscritos que vieram desses cursos. Mesmo assim, é surpreendente que nenhum deles tenha conseguido ingressar na universidade pelo concurso vestibular de 2007, embora não saibamos se por terem fracassado na prova ou por terem optado por outra universidade. No entanto, o que importa destacar é que, segundo os dados oficiais, a UNIRIO não teria nenhum aluno oriundo de pré-vestibulares populares entre os ingressantes naquele ano. Porém, a nossa experiência desmentia esses dados, mas como explicar essa ausência de informações? Novamente, reforçava-se para nós a idéia de esses alunos eram invisíveis para a estrutura burocrática da universidade, o que explica, em parte, o fato de as políticas universitárias voltadas para alunos com esse perfil serem ainda insuficientes para atender aos discentes que precisam de apoio institucional para cursar a universidade com qualidade.

Pelos dados da Tabela 1 ficava claro que o lugar certo para se procurar esses estudantes era o Centro de Ciências Humanas e Sociais, o CCH. E foi para lá que dirigimos a nossa atenção, valendo-nos principalmente de uma rede de contatos informais, ou seja, do conhecimento prévio que tínhamos da existência de muitos estudantes vindos desses cursos. Isso implicou abandonar os dados oficiais e as metodologias mais quantitativas e migrar progressivamente para a utilização de métodos de pesquisa mais qualitativos.

Frente à impossibilidade de mapear exatamente onde se encontravam esses estudantes, optamos por concentrar esforços em dois cursos que sabíamos ter um perfil mais popular: Museologia e Arquivologia. Utilizamos um questionário composto de 15 perguntas fechadas, pois a intenção era traçar um perfil aproximado de quem era esse estudante. A amostra foi composta de 30 estudantes

desses dois cursos, acrescida por um grupo focal com 22 de nossos bolsistas que eram oriundos de pré-vestibulares populares (Anexo 1).

O Quadro 1 comprova uma questão já bastante conhecida em nossa universidade, que é o perfil de aluno-trabalhador. Comprovamos que entre os egressos de pré-vestibulares populares 70% eram estudantes-trabalhadores. Ao ingressar, muitos deles cursarão as graduações oferecidas à noite, pois não podem abrir mão do emprego, mesmo que, geralmente, trabalhem em atividades precárias e mal remuneradas. O seu ingresso é fruto de muito esforço pessoal e/ou de estratégias familiares que permitam que tentem sucessivas vezes ingressar na universidade. Segundo o Quadro 2, menos da metade (40%) conseguiu ingressar na primeira tentativa. É um estudante que ingressa, geralmente, com mais de 23 anos, como nos mostram os dados do Quadro 3.

Os Quadros 4 e 5 confirmam a hipótese de que a maior parte desses estudantes são intelectuais de primeira geração, ou seja, vindos de famílias cujos pais não cursaram o ensino superior, pois apenas 10% dos pais cursaram universidade e somente 20% das mães têm ensino superior. A maioria (60%) vem de famílias numerosas e com renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos (Quadros 9 e 10) e cursou pré-vestibulares gratuitos (80%), conforme mostra o Quadro 7. Isso levanta uma questão importante e pouco estudada que se refere a quem gere e para quem são destinados esses cursos. Dito de forma um tanto brutal, diríamos que essas iniciativas são criadas e geridas por jovens pobres e destinadas a jovens igualmente pobres. São, portanto, iniciativas solidárias da juventude de origem popular e que raramente contam com algum apoio institucional para seu funcionamento. Talvez essa característica explique tanto a adesão quase mística que mantém o engajamento de quem participa dessas experiências quanto, infelizmente, o seu grau de instabilidade, marcado por ausências de professores em muitas disciplinas, falta de material didático e até de local para seu funcionamento. A baixa institucionalização desses movimentos de juventude, longe de ser um mérito, é o seu “calcanhar de Aquiles”, sua maior dificuldade.

Um dado surpreendente foi a posição desses estudantes sobre as cotas raciais (Quadro 11), já que 90% se mostraram contrários a essa política de ação afirmativa. O que teria levado a que estudantes vindos de um movimento social que foi o precursor desse debate e, em grande medida, o responsável pela colocação do tema na agenda pública recente tivesse uma posição tão contrária ao que esperávamos? Sabemos que a amostra não foi feita com um número significativo de estudantes, mas mesmo assim chamava atenção por ser um público que, a princípio, imaginávamos como mais do que favoráveis fossem também defensores das políticas afirmativas. O que explicava essa despolitização do debate em nossa universidade? Em entrevista com a coordenadora do pré-vestibular “Almirante Negro” surgiram algumas pistas:

Na minha visão, com certeza as ações afirmativas são um ponto relevante e fundamental para aprovarmos mais alunos para a UERJ, por exemplo. Além disso, com relação à UNIRIO são poucas as pessoas de pré-vestibulares populares que tentam por inúmeros fatores: a UNIRIO é difícil de conceder isenção; não tem muitos cursos que o nosso público quer; a prova da primeira fase é considerada difícil por nossos alunos; há poucas informações sobre a data dos processos seletivos e é considerada longe para muitos deles (dados de entrevista).

A impressão inicial de invisibilidade e pouco reconhecimento desses estudantes em nossa universidade começava a tomar contornos mais claros. Afinal, esses jovens haviam rompido uma barreira importante em uma sociedade tão hierarquizada como a brasileira, pois apesar de serem filhos de famílias economicamente desfavorecidas haviam conseguido, por mérito pessoal e de sua rede familiar e social, ingressar na universidade pública, formadora da elite nacional. Como estavam vivenciando essa experiência tão intensa? Será que se envergonhavam de sua origem humilde? Ou, ao contrário, era um grupo de militantes da “causa” dos pré-vestibulares populares?

É claro que esse sujeito não existia nessa pureza esquemática das hipóteses de pesquisa e

esses estudantes combinam muitas dessas características simultaneamente. Novamente, essa percepção vinha mais do nosso conhecimento prévio, onde essas questões sempre apreciam. Optamos por nos voltarmos agora para o nosso próprio projeto e fazer entrevistas em profundidade entre os estudantes integrantes do projeto “Conexões de Saberes - UNIRIO”. Em grupos focais fizemos apenas 3 perguntas: 1. “Qual foi o impacto na sua vida do seu ingresso na universidade?”; 2. “O que você mais gostou na UNIRIO assim que ingressou?”; 3. “Qual a sua maior dificuldade para permanecer na universidade?” Abaixo, algumas respostas selecionadas entre um grupo de 22 entrevistados:

No primeiro momento que soube, o que passou na minha cabeça era como iria me manter numa universidade se estava desempregada. Então comecei a fazer várias coisas para vender e até trabalhei de diarista, pois no primeiro período não tinha aula na sexta-feira. Minha vida mudou completamente, tendo que sair todos os dias para um lugar que eu não sabia, não conhecia. Hoje já é mais tranquilo. Quando entrei percebi que os alunos tinham que correr atrás dos professores, pois não era igual ao Ensino Médio.

O que pude perceber foi que tenho capacidade de elaborar textos, de me expressar, mesmo timidamente. Pessoalmente, estou descobrindo que tenho capacidade de várias coisas que nunca me passaram pela cabeça ter. O que gosto é ter oportunidade de conhecer várias pessoas, sejam do meu curso ou diferente e o conhecimento em geral.

A minha maior dificuldade é conseguir dar conta de todos os textos, seminários e provas e também de me manter financeiramente (Fabíola, estudante de Pedagogia).

O primeiro [impacto] é o de acreditar, pois já tinha perdido a esperança. O segundo é lidar com as diferenças metodológicas, pois depois de dois anos e meio de pré-vestibular você já fica acostumado a decorar e na universidade tinha que ter o hábito de ler...

Em primeiro [o que mais gostou] foi ter conseguido passar e perceber que eu não era a única que estava aqui que tinha dificuldades em permanecer. O segundo foi começar a adquirir hábitos que não possuía, um exemplo: ler. Bem, hoje às vezes me pego entrando em livrarias e procurando algo interessante para ler, coisa que não fazia antes. [maior dificuldade] ...a parte financeira, pois não é fácil gastar o que não se tem, mas sei que esse gasto está sendo bem gasto, pois vou aproveitar tudo para poder retribuir o que estão fazendo hoje por mim (Fernanda, Pedagogia).

Quando passei no vestibular eu estava vivendo um momento decisivo, pois já estava com 18 anos e precisava encontrar um caminho que levasse a retribuir todos os esforços feitos pelos meus pais. No momento que eu constatei que tinha sido aprovada vivi um momento único, pois nesse dia estava na fila de emprego de um supermercado e através de um jornal emprestado tive a tão sonhada notícia. Naquele instante, no meio daquela fila imensa, eu percebi que podia contrariar as estatísticas que afirmam que pessoas pobres só ocupam empregos subalternos. A minha grande dificuldade na UNIRIO foi a questão de ler textos e fazer os trabalhos (Vanessa, Pedagogia).

O fato é que sua presença ainda não suscitou ações afirmativas capazes de garantir sua incorporação efetiva à vida acadêmica. Somado a isso, a falta de informações mais precisas sobre as condições de permanência de alunos de baixa-renda na universidade impede o desenvolvimento de estratégias institucionais mais bem focadas. Experiências, como as bolsas permanência, muitas vezes utilizam esses estudantes como mão de obra terceirizada para suprir carências administrativas, retirando esses estudantes das atividades fins, que seriam estudo, pesquisa e extensão.

Quando terminávamos a pesquisa e a escrita desse texto chegou às nossas mãos uma segunda pesquisa que havíamos feitos com jovens do Ensino Médio, que hoje estão no lugar em que antes nossos bolsistas estavam, isto é, olhando a universidade de fora e cheios de esperanças e projetos. O depoimento foi escrito por um jovem de um pré-vestibular popular e não foi identificado com nome, mas achamos que representa muito bem o espírito que quisemos dar a esse trabalho. Gostaríamos, assim, de terminar com uma fala de esperança daqueles que ainda estão chegando:

Espero simplesmente uma oportunidade, principalmente de receber um bom ensino que me qualifique a concorrer de igual com qualquer outro profissional da mesma área. Espero e vou cobrar da universidade pública respeito e qualidade de ensino [manuscrito].

### **O direito à educação superior e os rumos da democracia brasileira**

Em 2010, a sociedade brasileira completa 25 anos de redemocratização, combinando estabilidade política e ausência de direitos sociais plenos. A nossa jovem democracia é um exemplo radical de como o processo democrático pode ser ao mesmo tempo bem sucedido e incompleto, pois reconstruímos os mecanismos políticos de participação, mas não conseguimos dar fim à extrema desigualdade social do país. O aprofundamento desse debate nos possibilita discutir a questão democrática brasileira em um momento particularmente significativo para o país, quando ultrapassamos a nossa maioria democrática. Para os cidadãos, a chegada à maioria significa o pleno usufruto de seus direitos e deveres políticos e civis. No debate ético, o tema da maioria relaciona-se diretamente à responsabilidade por nossos atos e pelas consequências que deles decorrem. É chegado o tempo de se fazer um balanço sobre a jovem democracia brasileira. Por isso, a chegada à nossa maioria democrática coloca a exigência e a urgência de nos responsabilizarmos pela construção de uma nação mais justa, generosa e efetivamente democrática para todos os brasileiros.

A educação, em geral, e a universidade, em especial, são mecanismos fundamentais para que se complete a transição democrática e redefinamos a agenda política brasileira no rumo da construção de uma democracia de fato e não apenas de direito. Nesse processo, a universidade terá que repensar seus próprios limites institucionais, com vistas à manutenção de sua função vital de produtora de conhecimento, mas com consciência de sua função social, importantíssima para a transformação da realidade brasileira (Cury, 2002). O movimento que essas experiências virtuosas parecem sinalizar é a construção coletiva de uma agenda de desenvolvimento da educação que construa uma visão sistêmica capaz de articular os vários níveis de ensino, usando a educação básica como pêndulo organizador em torno do qual se deve concentrar o debate sobre qualidade e não apenas sobre expansão qualitativa das matrículas.

Na universidade há que se manter também um compromisso radical com a avaliação, sob o risco de se repetir o caminho trilhado pela educação básica que se universalizou à custa da perda de qualidade e, nesse sentido, se esvaziou de significação e relevância. Sob essa ótica, é perversa a idéia de uma “universidade popular” se isso significar o sucateamento da qualidade acadêmica da universidade pública. Porém, a universidade não pode mais ser um filtro excludente que ajuda a determinar destinos sociais tão assimétricos entre os estudantes a partir de sua condição socioeconômica.<sup>3</sup> Para os que recusam uma agenda de ação afirmativa no ensino superior esse período iniciado na última década certamente não é um dos mais tranquilos, pois temos sido forçados a encarar frente a frente a desigualdade e a diferença. Para os que não aceitam essa tradição de ocultamento da desigualdade, está posto o desafio de lidar com a assimetria pela via dos direitos, seja pela transformação de experiências virtuosas da Sociedade Civil em políticas públicas, seja lutando para instituir essas políticas públicas bem sucedidas em políticas de Estado, visando aumentar a escala e manter a continuidade desse processo.

3 Segundos dados do INEP, apenas 10% dos jovens brasileiros (entre 18 e 25 anos) estão na universidade, índice baixo em comparação com outros países como a Argentina, onde esse número chega a 40% ou nos EUA onde bate os 70%.



Nesse caminho, há que se repensar as dicotomias hierarquizantes que não contribuem para uma visão sistêmica da própria universidade. A pesquisa é fundamental, pois é a base produtora do conhecimento, função primeira e última da universidade, mas a extensão universitária também produz muito conhecimento e, sobretudo, traz para a universidade questões que ela habitualmente não se coloca, pois ainda não está familiarizada com a troca de saberes com os grupos populares. Nesse sentido, é inadmissível que se considere normal a extensão universitária não ter ainda um conjunto de instrumentos legais que permitam o pagamento de bolsas para estudantes e docentes, assim como existe e é aceito na área da pesquisa.

Democratizar a universidade com equidade e qualidade é um desafio que está além dos muros da instituição e pressupõe o equilíbrio entre o passado (dívida educacional) e o futuro (exclusão cognitiva dada pela aceleração da tecnologia), entre o universalismo e o reconhecimento da diferença e, para tanto, a universidade tem que incorporar o diálogo com a sociedade como condição de sua renovação.

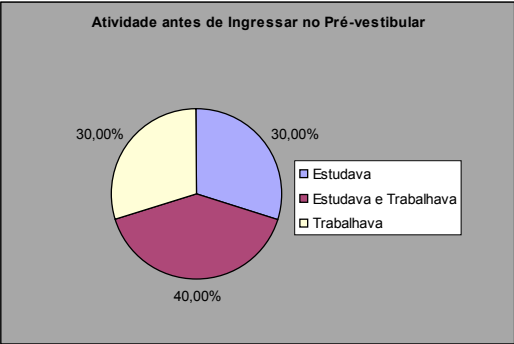
Quando iniciamos a seleção para o projeto, abrimos a porta para uma dimensão que era desconhecida mesmo por nós, profissionais acostumados a pesquisar a desigualdade brasileira, pois tivemos acesso a uma nova compreensão dessa realidade vinda pela própria voz desses sujeitos, jovens e adultos, homens e mulheres que estão experimentando também um momento novo e radical nas suas trajetórias existenciais. Os relatos aqui reunidos são o resultado dessa descoberta, que foi ao mesmo tempo individual e coletiva, pois, ao ouvirmos eles contarem as suas dificuldades e conquistas na universidade, pudemos olhar para a nossa própria instituição de forma diferente, como também compreender, de modo mais denso, a vivência nas comunidades populares de origem de nossos bolsistas. Entrevistamos dezenas de estudantes de origem popular na UNIRIO, candidatos a uma vaga no projeto, e percebemos que conhecemos muito pouco os nossos alunos. Cada um tem uma história de luta e de esperança que não conhecemos. E por não conhecer, não nos responsabilizamos por transformar a universidade em um lugar melhor, capaz de produzir um conhecimento mais completo, somente possível à medida que consiga incorporar ao seu quadro discente e docente pessoas de diversas origens sociais, econômicas e raciais.

Em um texto importante, Sposito (2004, p.123) define como uma das marcas identitárias fundamentais da juventude brasileira contemporânea o que classificou de um “mergulho na sociedade escolarizada”, isto é, a escola e a universidade estão no centro da vivência cotidiana dos jovens brasileiros. Nesse sentido, as instituições públicas de ensino são espaços privilegiados para a ampliação das ações no campo da educação e da cultura, pois tem um forte impacto na criação de alternativas reais para os jovens pobres, criando novas redes sociais no campo da cultura democrática, funcionam, assim, como nós dentro de uma rede de intervenções republicanas de ampliação dos horizontes educacionais e existenciais da juventude. A dimensão pedagógica das redes socioculturais deriva do fato delas serem espaços fundamentais para a construção das identidades e práticas sociais dos indivíduos.

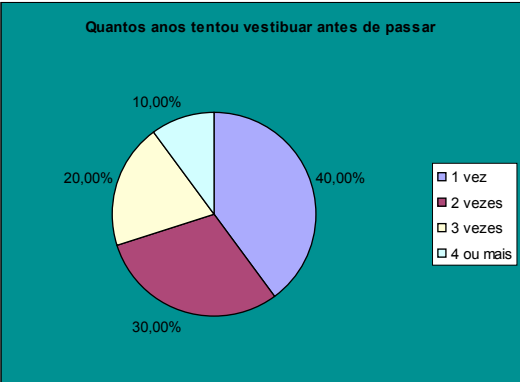
Aproximar a universidade das escolas públicas e de outros territórios populares reorganiza, de modo profundo, a compreensão sobre a produção do conhecimento, associando intrinsecamente mérito acadêmico à relevância social. O caminho a se percorrer para a construção de uma universidade cada vez mais democrática é longo, mas a caminhada tem sido, até então, repleta de descobertas e desafios. Mas cabe a nós, cidadãos plenos, a decisão sobre os rumos a tomar nos caminhos trilhados nessa geografia mítica que chamamos nação.

Anexo: Perfil de estudantes da UNIRIO vindos de pré-vestibulares populares em 2007.

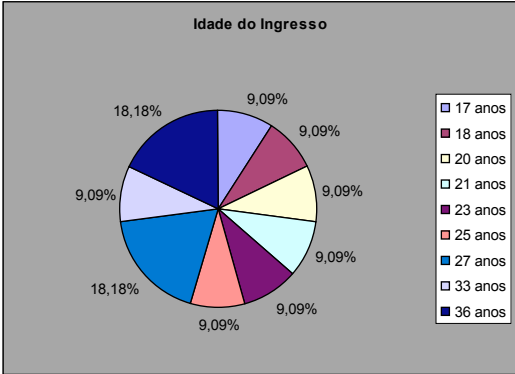
Quadro 1



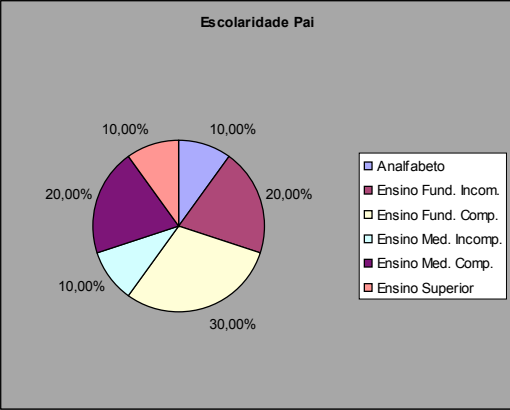
Quadro 2



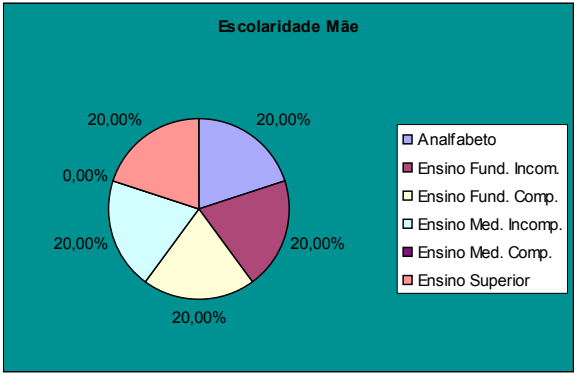
Quadro 3



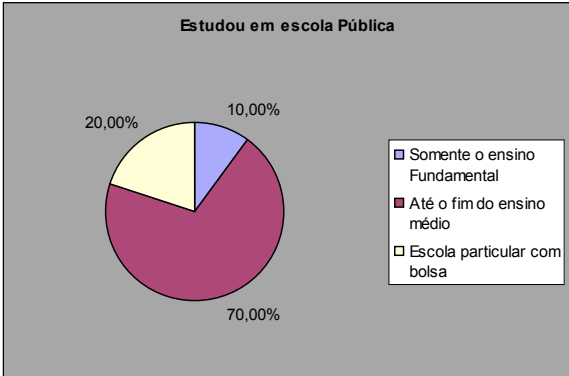
Quadro 4



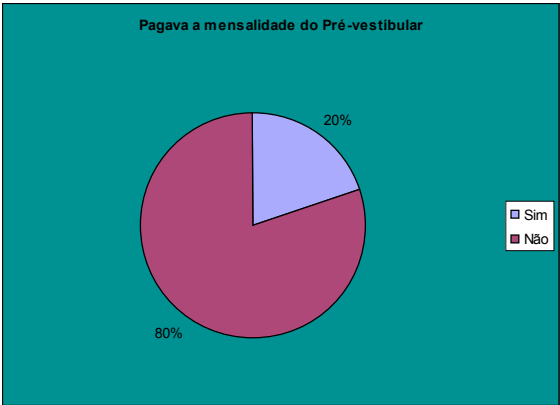
Quadro 5



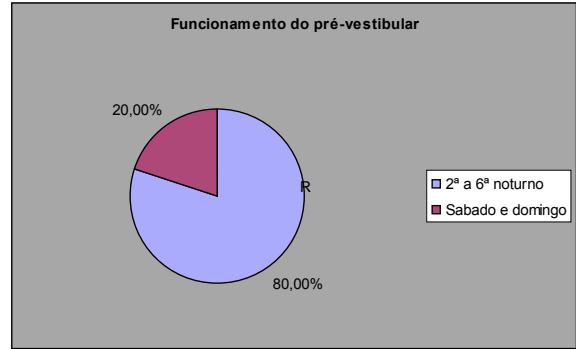
Quadro 6



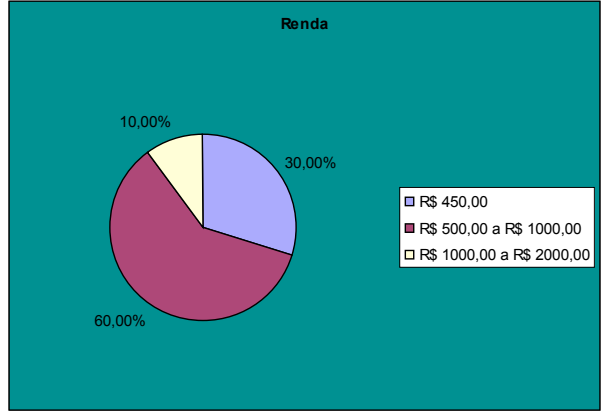
Quadro 7



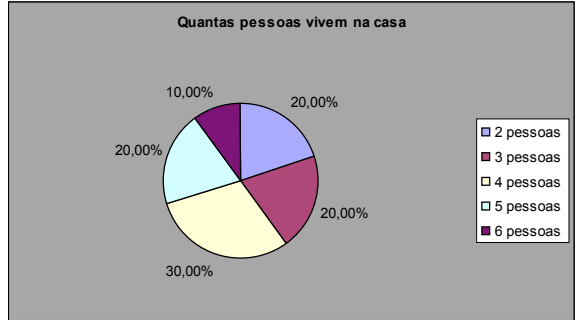
Quadro 8



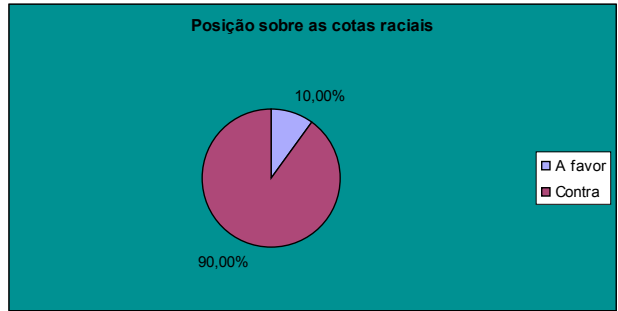
Quadro 9



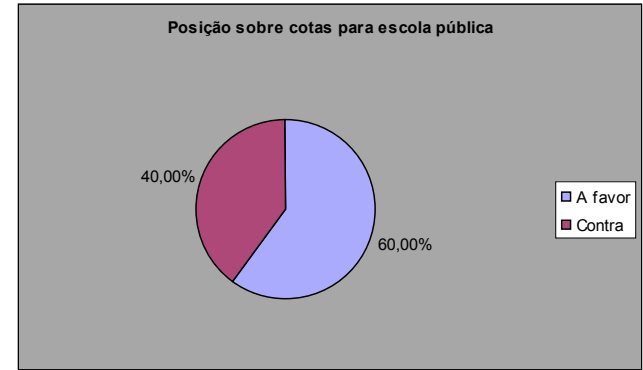
Quadro 10



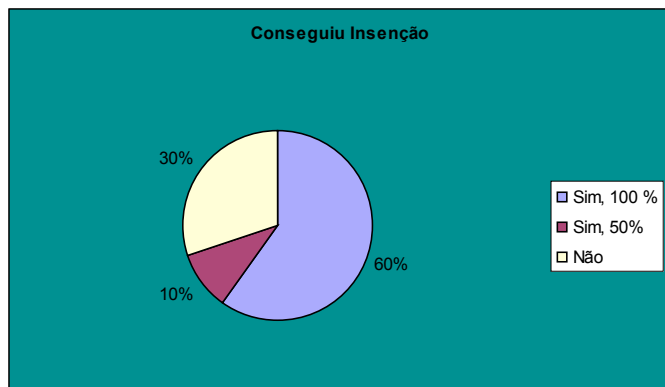
Quadro 11



Quadro 12



Quadro 13



## Referências bibliográficas

ABRAMO, Helena Wendel e BRANCO, Pedro Paulo Marconi (org.). Retratos da Juventude Brasileira. Análises de uma Pesquisa Nacional. São Paulo: Instituto Cidadania/Editora Fundação Perseu Abramo, 2005

ABRAMAVOY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia (org.). Juventude, Juventudes: o que une e o que separa. Brasília: UNESCO, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (Org.). Juventude e Políticas Sociais no Brasil. Brasília: IPEA, 2009.

CONEXÕES DE SABERES. Anais do II Seminário Nacional. Brasília: SECAD/MEC, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. In: Cadernos de Pesquisa, n. 116, p.245-262. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002.

FONAPRACE. Perfil Socioeconômicos dos Alunos da UNIRIO [disponível em [www.unirio.br/propg/extensao/index.htm](http://www.unirio.br/propg/extensao/index.htm), 2003/2004.

GRAMSCI, Antonio. Os Intelectuais e a Organização da Cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

HONNETH, Axel. Luta por Reconhecimento. A Nova Gramática Moral dos Conflitos Sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

MELLO E SOUZA, Antônio Cândido. O direito à literatura. In: Educação, Cidadania e Direitos Humanos, José Sérgio Carvalho (org.). Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

PINHEIRO, Diógenes. O Perfil dos Estudantes da UNIRIO de Origem Popular. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Departamento de Pesquisa/UNIRIO, 2005/2006.

PINHEIRO, Diógenes; LEHMANN, Lúcia de Melo e Souza e MEDEIROS, Sandra Albernaz. Linguagens, espaços e práticas: outras formas de falar da juventude. In: Pesquisas em Educação, Guaracira Gouvêa [et al.] (Org.). Rio de Janeiro: Editora 7 Letras/UNIRIO/CAPEs, 2007.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

SOUZA E SILVA, Jailson – Por Que Uns e Não Outros? Caminhada de Jovens Pobres para a

Universidade. Rio de Janeiro: Editora 7 letras, 2003.

\_\_\_\_\_ e BARBOSA, Jorge Luiz. Favela. Alegria e Dor na Cidade. Rio de Janeiro: Senac-Rio/X-Brasil, 2005.

SILVA, Elionalva Sousa – Ampliando Futuros. A Experiência do Pré-vestibular da Maré. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais). Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.

SPOSITO, Marília Pontes. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In: Retratos da Juventude Brasileira. Análises de uma Pesquisa Nacional, Helena Wendel Abramo e Pedro Paulo Marconi Branco (org.). São Paulo: Instituto Cidadania/Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

# **“Horizontalizando prácticas en la educación superior: Reflexiones sobre las implicancias entre concepciones políticas y prácticas de enseñanza-aprendizaje a partir del análisis de una experiencia”**

*Mariela Singer*

*marielasing@hotmail.com*

CONICET - Instituto de Investigaciones Gino Germani – Facultad de Ciencias Sociales, UBA – CABA, Argentina.

## **Introducción**

Las luchas y formas de acción colectiva que fueron configurándose en nuestro país ya hacia fines de la década del `90, y que con posterioridad a los sucesos de diciembre de 2001 cobraron mayor repercusión a la luz de experiencias conformadas o potenciadas a partir de esos acontecimientos, han constituido en los últimos años un objeto de estudio privilegiado en el terreno de las Ciencias Sociales y las Humanidades. El 2001 marcó un punto de inflexión en cuanto a la generación y el fortalecimiento de prácticas y registros discursivos en la vida política de diferentes sectores sociales, y varios de los reverdecimientos coetáneos o ulteriores han nutrido el campo de la investigación y el desarrollo teórico-conceptual. Los movimientos piqueteros, las fábricas recuperadas, las asambleas barriales y –aunque en menor medida- los bachilleratos populares, conforman las manifestaciones más visibles dentro de un entramado de fenómenos forjados en la Argentina de los últimos años que ha despertado el interés teórico y político en producciones del ámbito local e internacional.

Sin embargo, menos recurrente ha resultado la interrogación sobre el modo en que los acontecimientos de ese período han repercutido en el marco específico de la educación superior, y especialmente, sobre la manera en que han dado cauce también en este ámbito a la irrupción de experiencias no menos significativas en lo concerniente a las transformaciones en la subjetividad, los discursos y las prácticas políticas de la Argentina de la última década.

Este trabajo se propone reflexionar sobre un conjunto de experiencias de “autogestión del conocimiento” desarrolladas en el marco de la educación formal universitaria en los años posteriores al 2001. Parto de considerar que la reciente proliferación de estos espacios en la Universidad de Buenos Aires –especialmente en la Facultad de Filosofía y Letras- confiere a su abordaje una relevancia específica para contribuir tanto a la reflexión sobre los fenómenos políticos emergentes en la Argentina post-2001 como sobre la actualidad de los cambios en las concepciones y prácticas educativas. Más puntualmente, considero que el entrelazamiento entre el terreno político y el terreno educativo que habilitó la irrupción de estas experiencias, convoca –a la vez que permite- una elucidación sobre la politicidad inherente a las prácticas educativas y a sus mutuas implicancias con prácticas, concepciones y posturas políticas; es por ello que este escrito se orienta en lo fundamental a reflexionar sobre dichas implicancias.

A tal fin, comienzo reponiendo brevemente desplazamientos producidos en algunos grupos universitarios en el marco sociopolítico de la última década, a modo de inscripción contextual de la emergencia de las experiencias referidas, para introducir luego la manera en que en estos espacios se intenta intervenir en la educación formal. A partir de allí expongo algunos lineamientos concernientes a la dinámica de cursada. Estas observaciones estarán centradas en una de las experiencias, pues si bien varios de los señalamientos conciernen al conjunto de los espacios referidos, la observación participante que sustenta su exposición ha estado enfocada específicamente en uno de ellos<sup>3</sup>. Finalmente, abordo la reflexión propuesta desde la base de ese terreno y valiéndome de un marco teórico-conceptual con el que se intentará profundizar en determinados planteamientos.

## **Desplazamientos universitarios**

“Autonomía”, “horizontalidad”, “autogestión”, “articulación en red” y “democracia directa” componen elementos importantes de una trama discursiva que ha nucleado prácticas y experiencias en la Argentina de los últimos años (Bonnet y Piva, 2009).

El clima político que dio forma a nuevos modos de resistencia y expresión en diferentes actores sociales fue trazando otras significaciones en torno a la política, especialmente en base al cuestionamiento de la noción de representación y al privilegio de formas participativas. Este contexto favoreció la emergencia de nuevos formatos de intervención en la vida universitaria, asimismo divergentes y cuestionadores de la lógica de la representación.

En los años próximos al 2001 y de forma paralela a la “crisis de representación” en el escenario nacional, en el ámbito de la universidad, al mismo tiempo que se extendía la desconfianza respecto de las agrupaciones partidistas aparecían modos de ejercer la acción política diferentes a los tradicionales que iban adquiriendo cierto reconocimiento y legitimidad. Este “giro participativo” en algunos actores universitarios, incluye tanto la construcción de propuestas horizontales de organización como la actualización de un discurso en torno a la universidad centrado en potenciar su dimensión crítica (Kandel, 2005).

En el ámbito específico en que se ubican las experiencias a que nos referiremos en este escrito, las facultades de Filosofía y Letras y de Ciencias Sociales de la UBA, ya en los años previos al 2001 habían comenzado a organizarse espacios en torno a problemas y formas de construcción diferentes a los preponderantes en el movimiento estudiantil<sup>4</sup>. En este sentido, como antecedentes a la reorientación de prácticas y discursos profundizada en 2001 pueden tomarse los conflictos producidos en los años ‘95 y ‘99, desatados respectivamente por intentos de reformas y ajustes por parte del gobierno nacional. Ambos permitieron la confluencia de actores académicos en espacios comunes de discusión y, especialmente en el del ‘99, se dieron a conocer propuestas colectivas ligadas a la autoorganización y a la producción de conocimiento que habían empezado a adquirir ya cierto cauce en la conformación de algunos espacios<sup>5</sup>.

Durante el “conflicto del ‘99” comenzaron a visualizarse prácticas que franqueaban los reclamos presupuestarios y que mostraban un desplazamiento en dos sentidos: desde un cuestionamiento centrado en las políticas gubernamentales hacia la crítica a los mecanismos institucionales de la facultad, a los órganos gremiales estudiantiles y a la lógica representativa de las agrupaciones partidistas, al mismo tiempo acompañado de un discurso vindicatorio de “democracia directa” y de prácticas “autonomistas”; y un cambio de percepción de los problemas de la universidad, orientado a revalorizar la importancia de las instancias cotidianas de producción de conocimiento y la formación subjetiva implicada en esas instancias (AAVV, 2006). Esto último incluía, asimismo, un cuestionamiento a las relaciones usualmente establecidas entre estudiantes y docentes, y la confluencia de uno y otro claustro en la conformación de espacios compartidos fue potenciando el despliegue de dinámicas horizontales, abiertas a cada sujeto allende del claustro de pertenencia (Hupert y Lewkowickz, 2001).

Los desplazamientos referidos y la maduración subterránea de prácticas y formas de resistencia fueron configurando en diferentes grupos universitarios la activación de una subjetividad política heterogénea. Si bien no haremos aquí una reposición exhaustiva del conjunto de ámbitos en que esa nueva subjetividad encontró expresión, cabe mencionar que incluyó diversidad de talleres de estudio, revistas y grupos de investigación que han manifestado -aun con sus respectivas especificidades- una trama discursiva convergente en diferentes ámbitos militantes en torno a las premisas de “autogestión”, “autonomía”, “democracia directa”, “organización colectiva” y “horizontalidad”<sup>6</sup>.

Finalmente, las experiencias organizadas en esos años, hasta el momento en ámbitos informales, potenciaron la crítica a la relación entre sujetos y con el conocimiento establecida en los espacios



universitarios, así como fueron expresando una preocupación compartida por el carácter político de la producción de conocimiento y de las instancias cotidianas de formación. Es así que a partir de esos intercambios algunos grupos comenzaron a plantearse la necesidad de intervenir en el marco institucional para habilitar esas “prácticas otras” en el orden transitado cotidianamente. De manera que la apuesta política se orientó desde entonces a obtener la aprobación de espacios horizontales en el ámbito formal (AAVV, 2006).

## **Las experiencias colectivas de autogestión del conocimiento con intervención en el ámbito formal**

El segundo cuatrimestre de 2003 se implementó en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA el seminario colectivo “Verdad científica y subjetividad política – Subjetividad científica y verdad política”, aprobado para las carreras de Filosofía, Ciencias Antropológicas, Letras, Historia, Geografía y Ciencias de la Educación. En 2006 se implementó el seminario colectivo “Conocimiento, verdad y poder. Una visión crítica de la epistemología de las ciencias sociales”, para las carreras de Ciencias Antropológicas, Historia, Filosofía y Geografía de la misma facultad. En 2007 se desarrolló el seminario colectivo “Filosofía, historia y comunidad (La filosofía en la historia y la historia en la filosofía: actualización de una problemática político-filosófica en ciertos autores del siglo XIX)” en las carreras de Filosofía, Ciencias Antropológicas, Letras e Historia. En 2008 se aprobó la materia colectiva “Epistemología y métodos de la investigación social”, que a partir de ese año se desarrolla todos los segundos cuatrimestres como asignatura obligatoria en una de las dos orientaciones de la carrera de Ciencias Antropológicas. En 2009 se implementó el seminario colectivo “Borges problemático” en las carreras de Letras, Historia y Filosofía. En 2010 comenzó a cursarse el seminario colectivo “Derribando muros: Repensando la relación entre epistemología, metodología y la práctica de investigación” en la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales<sup>7</sup>. Esta enumeración apunta a señalar que, con su primera cristalización en 2003 y la segunda en 2006, en los últimos cinco años no ha dejado de desarrollarse institucionalmente un seminario o materia colectiva en la Facultad de Filosofía y Letras, así como el primer cuatrimestre de este año ha comenzado a extenderse la implementación de estas experiencias a la Facultad de Ciencias Sociales. Por otro lado, esa enumeración podría continuar de incluir los proyectos en curso y las experiencias cercanas ya implementadas en otras facultades<sup>8</sup>.

### **I. El carácter de la intervención**

Dentro de la variedad de proyectos que en el marco universitario podrían designarse como “experiencias colectivas de autogestión del conocimiento”, nos referiremos a partir de aquí exclusivamente a la constelación de espacios recién expuesta; espacios organizados por diversos grupos propulsores que -aun con sus particularidades- actúan de manera entrelazada propiciando una articulación en red, desarrollando una serie de propuestas con principios políticos en común y con un propósito homologable, específicamente, vinculado a cristalizar una intervención en instancias educativas formales.

¿Qué confiere especificidad a estas experiencias? Tanto la modalidad de su organización como su orientación a transformar los modos habituales de relacionarse y de producir conocimiento en la institución académica.

Sus impulsores son estudiantes, graduados y docentes de distintas disciplinas que, asumiendo como ámbito de intervención política las instancias educativas, organizan a partir de convocatorias públicas espacios colectivos de formación y de reflexión sobre la formación, discuten bibliografía, problemáticas, lineamientos de dinámicas de cursada y finalmente elaboran un programa de grado a implementar de manera curricular<sup>9</sup>.

Si bien entre los objetivos de los grupos propulsores se incluye el de incorporar lecturas o perspectivas

ausentes en las carreras, a diferencia de las cátedras paralelas -o de los seminarios tradicionalmente organizados por equipos académicos o agrupaciones militantes-, aquí no se privilegia la apertura de una línea teórica o política alternativa, sino que se intenta habilitar -y legitimar formalmente- instancias de participación horizontal en las que no se establezcan las acostumbradas diferenciaciones de cargos y roles. Esto significa que fundamentalmente se sostienen en un posicionamiento crítico a las jerarquías e identidades implicadas en la institución universitaria, y que privilegian como modo de intervención política la transformación de las prácticas y subjetividades usualmente encauzadas en el orden estatal. Así, la intervención en el seno de lo institucional no se propone lograr la legitimación “armónica” de un espacio, sino que se orienta a provocar una disrupción en el orden estatal. La propuesta no es la de “institucionalizar” las experiencias sino la de operar en el marco de la institución –podríamos decir- “desinstitucionalizando”: desbaratando las jerarquías identitarias y generando la apertura a otras relaciones.

## II. La forma de concebir la democratización del conocimiento: volviendo público lo estatal

El cuestionamiento a las reformas de cuño neoliberal en el sistema educativo de la década del `90, y el entrelazamiento de esta crítica con el corrimiento de algunos grupos de la lógica de la representación, brindaron los cimientos para que en ciertos sectores universitarios comenzara a delinearse, ya en los años previos al 2001, la idea de una “universidad pública no estatal”: la apropiación de espacios estatales para su conversión en “espacios efectivamente públicos”<sup>10</sup>.

A esa idea suscriben los impulsores de estas experiencias, y supone una serie de distancias respecto de otras posturas en cuanto a la forma de concebir los problemas de la universidad, específicamente respecto de las agrupaciones partidistas tradicionales<sup>11</sup>. En primer lugar, mientras éstas suelen orientarse al despliegue de acciones defensivas ante los conflictos que irrumpen desde el seno de los órganos estatales, en los espacios referidos se considera que la práctica exclusivamente concentrada en la impugnación a las medidas del Estado desestima el modo en que las transformaciones repercuten en la subjetividad cotidiana de los actores académicos, resultando por tanto solidaria a una separación entre lo “académico” y lo “político” que desconsidera el carácter político de los ámbitos cotidianos de producción de conocimiento. De ahí que estos colectivos no se aboquen a exigir la mediación estatal para la resolución de conflictos, sino principalmente a la autoorganización de otras posibilidades<sup>12</sup>.

Por otro lado, se produce un alejamiento fundamentalmente de la noción de representación, en tanto se la considera una concepción de la política que mantiene, aun en sus oposiciones, un acuerdo fundamental con la lógica estatal: unos sujetos en lugar de otros para emprender la acción y la preservación de las condiciones institucionales –incluso cuando se conquiste un lugar en ellas, esto no supone la transformación del orden de sus distribuciones-. En este sentido, la idea de una “universidad pública no estatal” involucra una contraposición a la lógica cristalizada en los lugares o funciones definidas por el Estado (AAVV, 2006). Y esto se condice con el hecho de que estas experiencias no se orienten a ocupar un espacio o cargo para promover una apertura de contenidos, sino a una apropiación que transforme los modos en que en ellos se organizan las prácticas, las subjetividades y el reparto de lo común.

### **Horizontalizando prácticas en la cursada: observaciones a partir de la materia colectiva “Epistemología y métodos de la investigación social”<sup>13</sup>**

En esta materia, la dinámica de la cursada se establece bajo la forma de encuentros en los que se confrontan y ponen en común diferentes perspectivas a partir de un conjunto de textos o problemáticas, y se desarrollan discusiones sobre la base de preguntas disparadoras que se formulan como interrogantes para la totalidad de los participantes, ya sean del colectivo impulsor o cursantes de la materia.

Si bien la experiencia incluye a varios docentes y de diferentes disciplinas, se propone que al interior del espacio ningún participante asuma esa función y que la cursada no se sustente en una modalidad expositiva. Por otro lado, se promueve la legitimidad de la participación de todos en las discusiones y en las decisiones concernientes a las diversas tareas desarrolladas.

Asimismo, en tanto la dinámica no adopta la forma de “clases” ni se implementan metodologías explicativas, el abordaje de los textos no se efectúa según una preparación anterior o a cargo de sujetos específicos, y la lectura exige el mismo compromiso para el conjunto de los participantes por cuanto los encuentros no se realizan exposiciones de contenidos. Esto se orienta a desbaratar tanto la delimitación de roles habitualmente circunscripta en la situación educativa y las actividades específicas que se condicen con las identidades de “docente” y de “estudiante”, así como la organización de las prácticas de enseñanza y de aprendizaje en base a saberes específicos o a interpretaciones legitimadas por una autoridad sancionada formalmente.

El colectivo impulsor, de manera previa a la cursada, realiza una selección de textos y configura un conjunto de actividades tentativas que luego se ponen a consideración y revisión de manera conjunta con el resto de los participantes.

La propuesta inicial incluye la elaboración de varios trabajos en el transcurso de los encuentros y la discusión de los escritos resultantes de manera colectiva, de modo que cada participante pueda realizar y recibir una reflexión crítica de su trabajo y del de los otros. Para la producción de esos escritos, por otro lado, se sugiere distanciarse de la preocupación por lograr una interpretación certera de los textos abordados y privilegiar las reflexiones que eventualmente irrumpen en el encuentro con las lecturas.

La materia “Epistemología...” dispone de una carga horaria de seis horas semanales, distribuidas a nivel institucional en cuatro horas de clases teóricas y dos de clases prácticas<sup>14</sup>. Estas instancias se implementan –respectivamente- bajo la forma de “plenarios” y “talleres”; mientras en estos últimos se organizan diversos grupos de discusión, en el plenario se establece un intercambio entre todos los participantes y conforma el ámbito en que se toman las decisiones involucradas con la continuidad de la propuesta.

En la experiencia se trabaja con un programa y se dispone de un cronograma inicial. Sin embargo, se propone que éste se adapte a la temporalidad propia de las discusiones y a las propuestas de desbaratar el orden, la cantidad o la selección de lecturas planificadas. Esto responde al objetivo de no supeditarse a las temporalidades académicas, en tanto se considera que suelen producir clausuras en términos de intercambios o reflexiones por adecuarse a una temporalidad externa al proceso de formación, es decir, exterior a una participación efectiva de quienes transitan ese proceso.

El requisito formal correspondiente a la acreditación se resuelve estableciendo la misma nota para todos los cursantes, desligada del desempeño particular en la materia. Esta calificación se decide colectivamente y en las fechas establecidas se hace circular una planilla para que cada participante complete en ella el espacio correspondiente.

Asimismo, se propone no homologar las nociones de “evaluación” y de “calificación”, y conferirle a la primera el sentido de una “reflexión”. De este modo, la evaluación se considera una práctica inmanente al desarrollo del proceso, potencialmente enriquecedora para el desenvolvimiento de la experiencia. No obstante, algunos encuentros se dedican en su totalidad a la realización de evaluaciones específicas, que consisten en instancias de reflexión colectiva en determinadas fechas e involucran tanto una crítica sobre la experiencia como sobre los trabajos realizados a lo largo de la misma.

## **De implicancias entre formas políticas y formas educativas**

Las observaciones anteriores intentan dar cuenta del modo en que la postura política sostenida en estos espacios se cristaliza en prácticas heterogéneas a las usualmente establecidas en los ámbitos educativos.

Los diversos lineamientos involucrados en la dinámica de la cursada, allende de las manifestaciones específicas que cobran en la resolución de sus distintas aristas, se orientan a responder a una misma premisa: la “horizontalidad”. Tanto el corrimiento de la metodología explicativa como de la organización de las prácticas en base al saber, así como la implementación de evaluaciones colectivas, las decisiones en torno a la calificación, la atención conjunta a la temporalidad del proceso y, en general, la totalidad de los puntos, se sostienen en un propósito común que orienta la forma de desplegarlos: el de materializar una relación diferente entre sujetos<sup>15</sup>.

En estas experiencias, las relaciones áulicas no son concebidas más que como la expresión, en un ámbito particular, de un tipo de relación más general que atraviesa y da forma a los intercambios subjetivos en el orden social. Desde esta postura, las relaciones establecidas en las instituciones educativas constituyen una de las tantas cristalizaciones que despliegan y encauzan una sociedad basada en la desigualdad. En este sentido, si la generalidad de un orden social no puede más que realizarse en las singularidades concretas de los diferentes ámbitos que atraviesa, y en los que se materializan las relaciones entre sujetos desplegadas en cada uno de ellos; el terreno educativo es concebido como un espacio de intervención entre otros posibles y siempre necesarios para todo proyecto orientado a la transformación social. Esto significa que el interés que sustenta el desarrollo de estas experiencias no es de naturaleza “pedagógica”, en el sentido de orientarse a modificar métodos de enseñanza-aprendizaje, sino que se asume el terreno de la educación formal como suelo singular de intervención concreta para un proyecto de carácter político que, a la vez que trasciende, no puede eludir las singularidades por las que se cristaliza.

En las páginas que siguen referiremos la postura política de estas experiencias como “rancièrè-jacototiana” y ampliaremos al respecto, sin embargo, nos valemos ya aquí de las conceptualizaciones de Jacques Rancière (2007, 2008) para caracterizar el proyecto político que las sustenta, como primordialmente orientado a desplegar prácticas basadas en un principio contrapuesto al del orden imperante. Si las instituciones educativas se estructuran a partir del principio de la desigualdad, lo que se intenta en estos espacios autogestivos –como suele postularse entre sus colectivos impulsores- es “experimentar otra sociedad”<sup>16</sup>. Es decir, la contraposición que introducen estos espacios no se propone en términos de cruces entre metodologías de enseñanza, sino entre las formas de relación social que éstas pueden implicar y entre los principios que ineludiblemente toda “metodología” –en tanto práctica social- conlleva.

## I. La igualdad en la instancia educativa

En varios de sus trabajos, Jacques Rancière se aboca a resignificar la noción de igualdad, desligándola de la concepción tradicionalmente liberal y asimilándola a un supuesto o postulado del que partir. El supuesto de la igualdad de las inteligencias, que formula en su conocido libro *El maestro ignorante* (2008) a partir de la reapropiación en clave política de la experiencia de Jacotot<sup>17</sup>, lejos de remitir a un vano formalismo o a un criterio de “homogeneidad” supone una consideración de los otros como sujetos de discusión, así como –según amplía en otros escritos- implica la conformación de una situación de habla no organizada jerárquicamente (Rancière, 2007). Siguiendo al autor, podemos plantear que en la segmentación de saberes que estructura el acto educativo se revela una cuestión profunda y eminentemente política. En base a un saber se configura una relación entre quienes lo poseen y quienes no lo poseen, entre seres de saber y seres faltos de saber. Esta desigualdad que organiza la situación educativa halla su implemento en un recurso tradicional de la pedagogía: la explicación. La lógica explicativa queda develada en toda su politicidad en tanto divide a los sujetos en inteligencias superiores e inferiores, con la delimitación

concomitante de funciones y tareas (dar el saber quien lo tiene y recibirlo quien carece de él).

De esta manera, su postura contribuye a reforzar la consideración respecto de que las dinámicas desplegadas en las instancias educativas, lejos de componer un mero instrumental metodológico, actualizan una relación entre sujetos y dan forma a un orden social. Asimismo, desde este marco es posible acentuar el modo en que una modificación de los saberes o la apertura de una línea teórica alternativa que no transformara la organización de la situación de enseñanza-aprendizaje, continuaría dando forma a una relación de desigualdad. En este sentido, una de las cuestiones por las que la propuesta de las experiencias puede caracterizarse como “rancièrre-jacototiana” reside precisamente en que conforma una apuesta política y no simplemente un cambio “metodológico” o de contenidos.

Por otro lado, también puede caracterizarse como “rancièrana” en tanto la crítica a la pedagogía que despliega el autor no se reduce a las instancias explícitamente educativas, y halla un punto de reencuentro en una impugnación a la lógica estatal y a la noción de representación.

En esa dirección, desde las elaboraciones del teórico francés puede advertirse que la explicación no constituye simplemente un dispositivo utilizado por maestros, sino que organiza la estructura misma del orden social. La sociedad “explica” constantemente a partir de sus diferentes instituciones la configuración de rangos, estatus y roles, enseña a respetarlos e infantiliza a los sujetos mostrándoles su incapacidad para tomar decisiones. De esta forma, el principio de la desigualdad de las inteligencias organiza desde las instancias educativas hasta la política de delegación – en la que un saber exclusivo de “expertos” o tecnócratas justifica un orden de mediaciones- y cristaliza una relación pedagógica en los distintos ámbitos sociales. En la “sociedad pedagogizada” las instituciones educativas y el Estado se reenvían y simbolizan a sí mismos en un círculo infinito de reproducción y legitimación de la desigualdad, ejerciendo una acción pedagógica permanente en los sujetos y fortaleciendo el orden imperante (Rancièrre, 2008; Cerletti, 2008).

## II. De experiencias no pedagógicas en el ámbito pedagógico

En la fórmula rancièrre-jacototiana se desmorona la identidad tradicional del “maestro” organizada en torno a una relación pedagógica para conferirle una inteligibilidad constitutivamente política. En este marco, la figura del “maestro” (ignorante) no se instituye en torno a un saber ni a partir de su posición en una institución educativa, sino que refiere a un sujeto que provoca una ruptura en una relación desigual actualizando una práctica emancipatoria: la de pensar con los otros. La “pregunta” que propone Rancièrre como dinámica educativa, en tanto apunta a una respuesta “ignorada” por el maestro, supone una reformulación del modo de interpelar a los otros en el que los problemas planteados por el maestro implican también problemas para sí mismo, y por tanto, una consideración del otro como sujeto que puede enriquecer la propia reflexión.

Ahora bien, así como este maestro no se define en relación a una institución educativa, extender este planteo nos habilita a sostener también que el “maestro pedagógico” no se reduce únicamente al relacionado con el terreno explícito de la pedagogía. Lo que nos interesa señalar es que las figuras de “docente” y de “estudiante”, así como no revisten más que una relación social, resultan pasibles de homologarse a identidades propias de otros ámbitos a partir de la lógica verticalista que las estructura (como “patrón-empleado”, “representante-representado”, “médico-paciente”, “líder partidista-militante de base”, etc.) y que incluso podría advertirse una relación pedagógica “docente-estudiante” allí donde las relaciones no se encauzaran según identidades explícitas. Esto significa que, si como se ha subrayado, la relación normalmente materializada en la situación educativa no hace más que revelar una lógica social en la que unos sujetos reemplazan a otros en su capacidad de acción y de decisión, y que si las prácticas cristalizadas “en el aula” reenvían por tanto a las relaciones establecidas en los distintos ámbitos de un orden; también puede plantearse la concordancia inversa respecto de que las prácticas sociales generales son siempre educativas y

revelan, usualmente, lógicas pedagógicas. Es en este sentido que sostenemos que estas experiencias intentan desbaratar una relación típicamente pedagógica: si bien en este caso cristalizada en el terreno por excelencia de la pedagogía -las instituciones educativas, “pedagógicas” tanto en su contenido explícito como en su forma estatal-, inmanente y característica de toda relación social en un orden desigualitario.

A partir de todo lo anterior, podemos apuntar que las experiencias referidas en este escrito no conforman “experiencias pedagógicas” en –al menos- dos sentidos. Por un lado, en vinculación a lo ya observado de que no se sustentan en una preocupación pedagógica sino que asumen como terreno de intervención el ámbito educativo; es decir, en el sentido de que el interés que las sustenta no es pedagógico sino político. Pero por otro lado, porque el tipo de práctica política que proponen no es pedagógica, al menos si por esto entendemos el verticalismo típico de las formas que organizan los intercambios subjetivos, aun en otras posturas político-militantes.

También en esta dirección, creemos que el reemplazo de la dinámica explicativo-pedagógica preponderante en la educación formal por la lógica de la pregunta que organiza la situación educativa en las experiencias tematizadas, resulta bastante más trascendente que un mero cambio de dispositivos; o mejor, que esos diferentes dispositivos manifiestan –como hemos subrayado- principios o lógicas sociales. Si consideramos que la preocupación tanto en estos espacios como en el autor en que nos hemos centrado no se reduce a la instancia educativa y recae, en todo caso, en la práctica educativa en tanto práctica social; entonces la pregunta rancièrana –lejos de circunscribirse a una dinámica “para el aula”- expresa una lógica disruptiva que podría extrapolarse a cualquier ámbito -ya sea educativo, militante o de cualquier otro tipo- como una manera diferente de interpelar a los otros, de actualizar una práctica igualitaria de pensamiento y de escucha que los conciba como sujetos y que apueste al carácter enriquecedor de esa acción para el propio sujeto.

## **Observaciones finales**

Para concluir deseamos introducir algunos interrogantes. En primer lugar, ¿cuál sería la relevancia de que se desarrollaran experiencias con una postura “rancièrre-jacototiana”?

En este punto, cabe aclarar que los materiales de Rancièrre circularon entre los grupos impulsores en forma posterior a la organización de varios espacios. Es decir que, aun cuando su lectura permitió profundizar en la reflexión sobre diversas problemáticas y brindar mayor sustento a algunos planteos, estos espacios no constituyeron el resultado de una “aplicación” práctica de una línea teórica, sino que esa práctica antecedió a la aproximación de un material conceptual que –como luego se advertiría- se condecía con la postura en ella desplegada.

¿Qué posibilitó entonces el entrelazamiento entre esos dos terrenos? Puede postularse que si resultó plausible un cruce entre el territorio conceptual y el práctico no fue sino a partir de otro terreno que habilitó una relación entre unas experiencias singulares -situadas- y una teoría; queremos decir que fue el contexto en el que ineludiblemente se inscribe toda práctica lo que ofreció apertura a posicionamientos susceptibles de vincularse con determinadas aproximaciones conceptuales más o menos contemporáneas.

Finalmente, si fueron las transformaciones de un contexto las que cristalizaron en otras prácticas educativas, no resulta en absoluto soslayable lo que la extensión de estas experiencias y prácticas puede estar expresando sobre esas transformaciones; transformaciones que, a la vez, posiblemente revelen tanto nuevos modos de pensar la cuestión educativa como nuevas subjetividades, discursos y formas de acción emergentes en los últimos años en la Argentina. En este sentido, sostenemos que estas experiencias constituyen un fenómeno por demás significativo en tanto puntos de visualización de las mutaciones sociopolíticas producidas en el transcurso de la última década.

## Bibliografía

A.A.V.V. (2006): UBA Factory. Reestructuración capitalista y lucha de clases en la Universidad de Buenos Aires (1992 – 2006), Buenos Aires, edición de los colectivos Más Que un Nombre, Revista Dialéctica, Colectivo de Estudiantes de Filosofía.

BONNET, A. y PIVA, A. (comps.) (2009): Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de convertibilidad, Buenos Aires, Ediciones Continente.

CERLETTI, A. A. (2008): “Educación, sujeto e igualdad. Revisión de El maestro ignorante, de Jacques Rancière”, en Repetición, novedad y sujeto en la educación. Un enfoque filosófico y político, Buenos Aires, Del Estante.

Colectivo de la materia Epistemología y métodos de la investigación social, “El malestar en la academia” [Boletín nº 2], Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, segundo cuatrimestre de 2009.

Estudiantes de la Carrera de Filosofía - Facultad de Filosofía y Letras – UBA, “Trazando líneas de fuga” [Boletín nº 1], Invierno de 2006.

HUPERT, P. y LEWKOWICZ, I. (2001): “Historia y memoria: ¿una relación? Historia y militancia o historización militante”, en Cuaderno de Pedagogía nº 8, Rosario.

KANDEL, V. (2005): “Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia”, en Gentili, P.; Levy, B. (comps.), Espacio público y privatización del conocimiento, Bs. As., CLACSO.

RANCIÈRE, J. (2007): El desacuerdo. Política y filosofía, Buenos Aires, Nueva Visión, 2007.

(2008): El maestro ignorante, cinco lecciones sobre la emancipación intelectual, Buenos Aires, Libros Del Zorzal.

SINGER, M. (2009): De una experiencia disruptiva en el ámbito académico, tesina de licenciatura, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

# UNIFICACION DE PLANES DE ESTUDIO, NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA ENSEÑANZA: CASO INGENIERO AGRONOMO EN MEXICO

*Pedro Torres Sánchez<sup>1</sup> , Miguel E. Magaña Virgen<sup>2</sup>  
José César Mendoza Cornejo<sup>1</sup>, Santiago Sánchez Preciado<sup>1</sup>.*  
CUCBA-U. de G., km. 15.5 carretera a Nogales, Zapopan, Jalisco, México

## RESUMEN

En México existe una gran diversidad de programas académicos en las más de 50 Instituciones de Educación Agrícola Superior activas en el país, tanto en las dependientes del sector gubernamental, así como de las Universidades Autónomas, Universidades Estatales e Instituciones particulares. Tal situación ubica a la carrera de Ingeniero Agrónomo como una de las más prolíficas en especialidades, orientaciones y salidas terminales que existen en el país. En un estudio rápido se pudieron detectar 100 denominaciones de titulación reconocidas por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública del país, sin embargo esta aparente fortaleza; se convierte en una debilidad para los egresados, toda vez que la diversidad en las mismas confunden a los principales usuarios de sus servicios. Por lo anterior, esta presentación pretende dar a conocer con más detalle el trabajo realizado para obtener la información básica para presentarla y hacerla del conocimiento de las autoridades de las mismas IEAS para que, de así considerarlo las analicen y procedan en consecuencia. Este trabajo, se presentarán los ejemplos para análisis, en dos regiones: las regiones Centro – Occidente y Noroeste de acuerdo a la zonificación de la ANUIES, en ambas regiones se localizan 20 IES, con 27 IEAS, con un total de 63 programas educativos de Ingeniero Agrónomo, con poco más de 4 000 materias impartidas, tomando individualmente los planes de estudio. Con ello, se pretende dar inicio y formación a una nueva estrategia en la enseñanza de esta importante carrera en beneficio directo de la actividad productiva del país que coadyuve indirectamente en los demás procesos de democratización, tanto al interior de las instituciones de educación superior como en su entorno de contacto con la sociedad en general.

**PALABRAS CLAVE:** Planes de estudio, instituciones de educación agrícola superior y materias.

## INTRODUCCIÓN

En los albores del año 2000, la instancia aglutinadora de todas las instituciones de educación superior de México, denominada Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), elaboró un documento orientador denominado “LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI” Líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la ANUIES, mismo que contiene los elementos en torno a los cuales las instituciones existentes en este nivel de educación, están trabajando actualmente, en ese contexto, los autores de la presente propuesta realizamos una revisión del mismo para sentar las bases mínimas necesarias con las que se cimienta la propuesta para lograr en un mediano plazo la “UNIFICACION DE PLANES DE ESTUDIO, NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA ENSEÑANZA: CASO INGENIERO AGRONOMO EN MEXICO”

En una primera etapa y considerando la regionalización que del país hizo la ANUIES, se hizo un primer esfuerzo que su culminación en agosto del 2008 fue la presentación de dos propuestas en este sentido. La primera se relaciona con la región Noroeste de México que comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua y Sinaloa. La segunda, fue en torno a la

<sup>1</sup> División de Ciencias Agronómicas del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias de la Universidad de Guadalajara

<sup>2</sup> División de Ciencias Biológicas y Ambientales del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias de la Universidad de Guadalajara.



región occidente del país; que abarca los estados de Jalisco, Colima, Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán y Nayarit.

Con la seguridad de que en el tiempo, estas iniciativas sean analizadas más detenidamente por las autoridades de las Instituciones de Educación Agrícola Superior (IEAS) y además sean puestas en práctica, los autores pretendemos dar a conocer una propuesta metodológica desde un punto de vista que resulta novedosa para el medio académico de este sector educativo de México. (No es intención señalar esta propuesta como el camino único de trabajo en este sentido, tampoco es establecer parámetros monolíticos y mucho menos paradigmáticos de este importante quehacer educativo).

En función de ello, nos avocamos a rescatar en forma muy resumida, los puntos y aspectos que consideramos más importante para cimentar las sugerencias que se plasmarán más adelante del presente documento, siendo la intención que la propuesta este al alcance de las comunidades académicas de todo el país con el propósito de su revisión con acuciosidad por las autoridades, claustros académicos, egresados y estudiantes de las múltiples instituciones de educación agrícola superior

Entre los aspectos importantes revisados y analizados, la ANUIES señala en su documento que la educación superior se encuentra en el actual momento “Enmarcados en un contexto global caracterizado por el cambio, el creciente valor del conocimiento y la interdependencia mundial,... (1), en éste sentido las instituciones de educación agrícola superior; consideramos se encuentran un paso atrás; es decir; lamentablemente los trabajos de modernización de las infraestructuras de apoyo para las actividades académicas no han ido acordes a los tiempos actuales. Es de todos conocido que el costo de los programas de estudio en ésta área está considerado como los más altos de las universidades, ya sean públicas o privadas, lo cual se ha reflejado en la poca inversión que dichas instituciones le canalizan a las escuelas que imparten éste tipo de carreras.

(1) “LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI” Líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la ANUIES

En lo que se refiere al cambio, la situación de poca inversión y “atención” a las instituciones de educación agrícola superior que durante los últimos 15 años le prestaron las autoridades gubernamentales nacionales, repercutió directamente en una disminución en la movilidad académica; que ni aún en esta época de globalización ha sido plenamente superado. Actualmente encontramos en la planta académica existente en las Instituciones de Educación Agrícola Superior, un gran escepticismo a los nuevos modelos de trabajo y sobre todo rechazo a todo lo que implique mayores esfuerzos para realizar las actividades académicas de esa índole, sin comprender (conciente o inconscientemente) que la actualización de las estructuras académicas son en beneficio de la comunidad universitaria. Afortunadamente, en los últimos dos sexenios, se implementaron y están realizándose acciones que intentan romper la inercia de los académicos en funciones.

En este sentido la ANUIES reconoce que: “Nuestra época se caracteriza por profundas transformaciones en prácticamente todos los órdenes de la vida humana. Como ha sido señalado en diversos foros, el cambio –y el reclamo del cambio – ha sido característica y exigencia del fin del siglo veinte”.(1) Continúa señalando que “En lo social, han aparecido nuevos procesos y estructuras que apuntan a la conformación de una sociedad más urbana y moderna, pero al mismo tiempo se tienen amplias regiones del país, sectores y grupos sociales que todavía no participan de los beneficios del crecimiento económico”.(1) Es en estos dos últimos e importantes tópicos donde nuestra propuesta pretende incidir para democratizar la educación a través de un programa de estudio nacional unificado. Con ellos las etapas de conocimiento solo se verán afectadas por las capacidades de los académicos en el proceso de transferencia del mismo.

Con ello se está trabajando en el sentido de encontrar las respuestas a los nuevos retos tendrán que darse bajo paradigmas novedosos puesto que ya no son viables las respuestas pensadas para condiciones de épocas pasadas. (1) Y lograr que: Como fue reconocido en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, en una sociedad basada cada vez más en el conocimiento, “la educación superior y la investigación forman hoy en día la parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones. Por consiguiente, y dado que tiene que hacer frente a imponentes desafíos, la propia educación superior ha de emprender la transformación y la renovación más radicales que jamás haya tenido por delante”. (1) Es el reto inmediato que tenemos, tanto en la socialización como en la democratización de la misma.

El país en general y el sector educativo agropecuario en particular tiene el reto de acelerar los trabajos para lograr que este importante segmento educativo se integre a lo que se denomina la sociedad del conocimiento en las condiciones menos desventajosas que otros sectores de la economía nacional, dando prioridades al desarrollo sustentable y dándole a los hoy estudiantes y futuros profesionistas, el dominio del saber, del ser, del quehacer y del saber ser. Con tales instrumentos, se reforzará la autoestima y se promoverá a los futuros emprendedores la visión de trabajar con los elementos necesarios que permitan a las generaciones presentes y venideras convivir con los recursos naturales y a la vez aprovecharlos de mejor manera. Es evidente que lo anterior obligará a las actuales plantas académicas el revalorar y reorientar su diario quehacer y le dará oportunidad a las nuevas generaciones de contar con valores que les permita la pertinencia con la sociedad en general.

(1) “LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI” Líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la ANUIES

La ANUIES, reitera que. “La educación superior del futuro será una puerta de acceso a la sociedad del conocimiento, quizá la puerta más importante por su situación privilegiada para la generación y transmisión del saber humano. En la sociedad del conocimiento, la universidad tradicional coexistirá con universidades virtuales y con otras formas de universidad, como son las “universidades corporativas” de las empresas, creadas para satisfacer la demanda de educación permanente de su fuerza de trabajo en diferentes niveles ocupacionales. Estas universidades poseen una fuerte base tecnológica y se caracterizan por una estructura y un funcionamiento reticulado, bajo el principio de llevar la educación al individuo y no el individuo a la educación. Las universidades tradicionales se enfrentarán cada vez más a una fuerte competencia por parte de estas organizaciones educativas de las empresas y el reto salta a la vista. (1) Este es un reto que las IEAS; en lo general; aún no sopesan en su real importancia, es decir, en esta área no se cuenta con bases firmes dentro de la planta académica actual para enfrentar; en el corto plazo; con éxito la virtualidad de los programas académicos. Aunque se hacen esfuerzos, estos aún no se generalizan y se sistematizan. Esta es una asignatura pendiente.

En lo que se refiere a la Globalización e interdependencia mundial, es claro que “El nuevo contexto de interdependencia mundial presenta, sin embargo, nuevas oportunidades a las IES del país para establecer alianzas estratégicas en el terreno cultural y educativo, por medio del fortalecimiento de programas de intercambio y movilidad de estudiantes y de profesores, la realización de proyectos de investigación y programas académicos conjuntos en los niveles de profesional asociado, licenciatura y posgrado y el establecimiento de redes de colaboración en los distintos campos del conocimiento, aprovechando las ventajas comparativas de las instituciones del extranjero. (1)

Este aspecto será el tema importante en el desarrollo de la propuesta de unificación de los programas de estudio en las IEAS de México. Los autores consideramos que esta vertiente es la que más buenos dividendos le dará a las IEAS que decidan transitar en las acciones de interdependencia estatal, regional y nacional en una primera instancia, sin dejar de lado la internacionalización. Consideramos

que afrontando con decisión este asunto, las áreas de oportunidad que en forma individual tienen cada IEA, podrán convertirse en fortalezas al integrarse con las otras IEAS que coincidan en este concepto. Lo que se trata de articular en este documento, va encaminado a realizar sinergias de trabajo educativo dentro de las comunidades de educación agrícola superior del país, con esta alternativa de trabajo conjunto, se está cierto, que se tendrá que vencer las tradicionales inercias mentales académicas, para tratar de revertirlas al presentar una oferta pertinente a la sociedad y al Estado mismo, para que se modifiquen las percepciones inadecuadas; y la sociedad y estado otorguen a la educación superior, mayores confianzas y recursos que permitan la realización de procesos más democráticos de transformación de largo plazo y el desarrollo de los programas y proyectos sustantivos.

(1) “LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI” Líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la ANUIES

## MATERIALES Y MÉTODOS

El material documental e informático de trabajo para desarrollar esta propuesta, está basado en la regionalización de la ANUIES (Anexo No. 1 y Anexo No. 2), la base de datos de la Asociación Mexicana de Educación Superior (AMEAS) (Anexo No. 3) y los programas de estudio registrados ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública por las 72 instituciones de educación agrícola superior. (Anexo No.4).

En ese sentido, el método utilizado consiste fundamentalmente en la revisión del material obtenido, su ordenamiento y ubicación del mismo dentro del contexto de la propuesta, con la idea de realizar acercamientos hacia el objetivo final.

En la regionalización oficial de la ANUIES, se observa que las 32 entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las 6 regiones en las cuales está dividido el país y ubicadas las instituciones que trabajan en la educación superior. En gran medida esta regionalización se basó en las características fisiográficas y culturales con la finalidad de dar más homogeneidad a los trabajos de educación superior, y así podremos observar el Anexo No. 2 como se agruparon los estados que comprenden cada región

Continuando con ese mismo orden de ideas, en el Anexo No. 3(2)(3), se listan por ubicación geográfica regional todas las Instituciones de Educación Superior, así como las Universidades, Facultades, Institutos, Escuelas, Divisiones, Departamentos, Áreas, Carreras, Unidades, Centros, Colegios y Campus, donde se imparten la carrera de Ingeniero Agrónomo en el nivel de Educación Superior. Así tenemos que en la región Noroeste contamos con 7 IES y 11 IEAS. En la región Noreste contamos con 10 IES y 14 IEAS; en la región Centro-Occidente las IES son 12 y las IEAS son 15. En lo que respecta a la región Centro – Sur, se ubican un total de 14 IES y un total de 16 IEAS, en la región Sur – Sureste las cifras son de 10 IES y de 15 IEAS, finalmente en la región Metropolitana contamos con 1 IES y 1 IEAS.

La suma total de la oferta académica nacional tanto en Instituciones de Educación Superior como de Educación Agrícola Superior es de 54 y 72 respectivamente(2)(3). En ellas se ofrecen a la sociedad mexicana la carrera de Ingeniero Agrónomo con sus connotaciones que dan un total de 100 diferentes salidas terminales mismas que se relacionan en el Anexo No.4, en el cual aparecen las denominaciones oficiales de los programas educativos reconocidos por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal.

Siguiendo con el mismo método, se revisaron las regiones Noroeste (2) y Centro-Occidente (3), y se hace una propuesta de unificación de programas educativos con la finalidad de llegar a un primer estadio de análisis para retomar los principales aspectos a considerar y así realizar en el mediano plazo ya una propuesta nacional. Cabe aclarar que actualmente está en un proceso muy avanzado el estudio de la región Sur – Sureste.

(2) Torres, S. Pedro, Rodríguez, A. Aída, Maldonado, E. Mario. Diagnóstico de la oferta académica de las Instituciones de Educación Agrícola Superior en la región Noroeste de México y propuesta de establecimiento de Redes para el Intercambio Académico. (2007).

(3) Torres, S. Pedro. Educación Agrícola Superior. Oferta Académica en la Región Centro-Occidente

de México. (2008).

## METAS

Como meta los autores de este trabajo, nos hemos fijado que en un plazo de dos años, contar con la propuesta nacional para que sea conocida, revisada, analizada, mejorada, cuestionada y enriquecida por las áreas y autoridades de las instituciones de educación agrícola superior para su estructuración y discusión final ante las instancias oficiales de nivel nacional para su respectiva toma de decisiones.

## RESULTADOS Y PROPUESTA

Para dar un primer perfil de los objetivos que se buscan alcanzar con las propuestas que este proyecto contienen, los autores establecimos algunos parámetros importantes para explicar el porqué de nuestras propuestas y en su medida las pretensiones de las mismas, todo en el contexto especial que cubre las acciones de las Instituciones de Educación Agrícola Superior del país.

Por tal razón, lo primero que se consideró como parámetro, es la ubicación del área regional de estudio, decidiéndonos por dos regiones que por sus características reúnen las condiciones que permitirán una aplicación más rápida de las propuestas, que de este proyecto emanaran. Estos fueron los casos de las Regiones Noroeste(2) (conformada por Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Chihuahua)(Anexo No. 5), y Centro-Occidente(3) (conformada por: Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán, Colima, Nayarit y Jalisco)(Anexo No. 6).

En estas entidades se desarrollan Instituciones de Educación Superior que en su seno contienen Institutos, Facultades, Escuelas, Áreas Interdisciplinarias y Departamentos que tienen programas educativos y forman profesionales en el ramo agropecuario, tanto a nivel técnico como administrativo.

El segundo parámetro que consideramos como eje aglutinador se refiere a las características fisiográficas de las regiones, los rasgos de formación humana que los encuadra, así como a la formación educativa;

El tercer parámetro, está más encaminado a los programas educativos y se refiere a que, en la mayoría de las instituciones de educación agrícola superior de ambas regiones, han y están realizando serios esfuerzos para transitar hacia la calidad y mejora continua. En esos pasos ya han transitado las siguientes instituciones: Universidad Autónoma de Chihuahua, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad de Guadalajara, Universidad de Colima, Universidad de Nayarit, entre otras.

El cuarto parámetro se enfoca en el sentido de que las características anteriormente señaladas pueden permitir con éxito los trabajos de movilidad estudiantil, el intercambio docente, la integración de redes académicas y la conformación de Cuerpos Académicos interinstitucionales entre ellas, como una primera etapa de expansión regional, obviamente sin detrimento de realizar acciones de este tipo de carácter nacional e inclusive internacional.

(2) Torres, S. Pedro, Rodríguez, A. Aída, Maldonado, E. Mario. Diagnóstico de la oferta académica de las Instituciones de Educación Agrícola Superior en la región Noroeste de México y propuesta de establecimiento de Redes para el Intercambio Académico. (2007).

(3) Torres, S. Pedro. Educación Agrícola Superior. Oferta Académica en la Región Centro-Occidente de México. (2008).

En base al análisis de los Anexos 5 y 6, se observa que en estas regiones se localizan 20 Instituciones de Educación Superior, de las cuales 7 son de carácter autónomo, (una de ellas privada) 5 del orden estatal, 1 instituto estatal y 5 del ámbito federal, 2 privadas y finalmente un centro de estudios también estatal. Dentro de ellos, operan 27 instituciones de educación agrícola superior que en conjunto imparten 63 programas educativos de connotaciones agronómicas, que si los tomamos en forma individual, se ofrecen un total de 4 285 materias

Con este principio de universo regional, los autores trabajamos para plantear nuestras propuestas ya enmarcadas en los 4 parámetros anteriormente descritos, adicionando la sugerencia de involucrar a las autoridades universitarias de cada una de ellas para que sirvan de base y sinergia ante las autoridades centrales de cada IES con la finalidad de lograr convenios específicos en la materia, tomando en cuenta la normatividad vigente.

En un primer ejercicio de acercamiento, podemos observar las posibles interacciones entre las instituciones mencionadas, en algunas de ellas podrán participar todas y en otras; por las mismas características de los programas docentes no estarán la totalidad.

Como un primer ejemplo en ese sentido; se toma el Programa Académico de Ingeniero Agrónomo ó sus salidas homologas de Ingeniero Agrónomo Fitotecnista ó Ingeniería Agronómica con especialidad en Fitotecnia ó Ingeniero en Agronomía con especialidad en Fitotecnia ó Ciencias Agropecuarias. y observamos a continuación la relación de las Instituciones de Educación Agrícola Superior que pueden interaccionar en un primer círculo, en lo que se refiere a la región noroeste(2), salvo el Instituto Tecnológico de Sonora y el Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora, el resto de las IEAS, cuentan con un programa educativo de este tipo. En lo concerniente a la región centro-occidente(3) intervienen: Universidad Autónoma de Aguascalientes en su Centro de Ciencias Agropecuarias; la Universidad de Colima con la Facultad de Ciencias Biológicas y Agropecuarias; la Universidad de Guanajuato con el Instituto de Ciencias Agrícolas; la Universidad de Guadalajara con sus Centros Universitarios de Ciencias Biológicas y de la Costa Sur; la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo con la Facultad de Agrobiología y finalmente la Universidad Autónoma de Nayarit con la Unidad Académica de Agricultura.

En ese sentido, estamos ante un ejemplo amplio de las posibilidades de trabajar coordinada e institucionalmente programas de intercambio y movilidad de estudiantes y académicos, así como pensar seriamente en trabajos de redes académicas de acuerdo a las características de las materias (básicas, de formación, de especialización y optativas) y también en acciones que permitan la integración de cuerpos académicos especializados e interinstitucionales, que permitan desarrollar actividades, estudios e investigaciones que puedan tener los niveles de profundidad de estudios de caso, impacto municipal, estatal y regional, independientemente de trabajar las dimensiones nacionales e internacionales si el caso lo requiere.

(2) Torres, S. Pedro, Rodríguez, A. Aída, Maldonado, E. Mario. Diagnóstico de la oferta académica de las Instituciones de Educación Agrícola Superior en la región Noroeste de México y propuesta de establecimiento de Redes para el Intercambio Académico. (2007).

(3) Torres, S. Pedro. Educación Agrícola Superior. Oferta Académica en la Región Centro-Occidente de México. (2008).

#### Propuesta para la región Noroeste

| Institución de Educación Agrícola Superior (IEAS) | Programa Educativo Actualidad                              | Programa Educativo Propuesta                      |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Instituto de Ciencias Agrícolas                   | 1. Ingeniero Agrónomo<br>2. Ingeniero Agrónomo Zootecnista | 1. Ingeniero Agrónomo<br>2. Ingeniero Zootecnista |

|                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Área Interdisciplinaria de Agropecuarias                                                                      | 3. Ingeniero Agrónomo<br>4. Ingeniero Zootecnista                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1. Ingeniero Agrónomo<br>2. Ingeniero Zootecnista                                                                                                                                                           |
| Departamento de Agricultura y Ganadería                                                                       | 5. Ingeniero Agrónomo Fitotecnista (Sede Hermosillo)<br>6. -Ingeniero Agrónomo Fitotecnista (Sede Navojoa).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 1. Ingeniero Agrónomo<br>1. -Ingeniero Agrónomo                                                                                                                                                             |
| Instituto Tecnológico del Valle del Yaqui                                                                     | 7. Ingeniero en Agronomía con especialidad en Agroindustrias.<br>8. Ingeniero en Agronomía con especialidad en Fitotecnia.<br>9. Ingeniero Agrónomo con especialidad en Producción Pecuaria                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 3. Ingeniero Agroindustrial.<br><br>1. Ingeniero Agrónomo<br>2. Ingeniero Zootecnista                                                                                                                       |
| Facultad de Agronomía<br><br>Escuela Superior de Agricultura del Valle del Fuerte.                            | 10. Ciencias Agropecuarias Opción Producción Agrícola<br>11. Ciencias Agropecuarias Opción Horticultura<br>12. Ciencias Agropecuarias Opción Producción Pecuaria<br>13. Ciencias Agropecuarias Opción Protección Vegetal<br>14. Ciencias Agropecuarias Opción Suelos y Agua<br>15. Ingeniería Agronómica con Especialidad en Economía Agrícola<br>16. Ingeniería Agronómica con Especialidad en Fitotecnia<br>17. Ingeniería Agronómica con Especialidad en Parasitología<br>18. Ingeniería Agronómica con Especialidad en Suelos e Irrigación | 1. Ingeniero Agrónomo<br>1. Ingeniero Agrónomo<br>1. Ingeniero Zootecnista<br>1. Ingeniero Agrónomo<br>1. Ingeniero Agrónomo<br><br>1. Ingeniero Agrónomo<br>1. Ingeniero Agrónomo<br>1. Ingeniero Agrónomo |
| Facultad de Ciencias Agrotecnológicas<br>Facultad de Zootecnia<br>Facultad de Ciencias Agrícolas y Forestales | 19. Ingeniero en Producción y Comercialización Hortícola<br><br>20. Ingeniero Zootecnista en Sistemas de Producción<br>21. Ingeniero Agrónomo Fitotecnista<br>22. Ingeniero Agrónomo Forestal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1. Ingeniero Agrónomo<br><br>2. Ingeniero Zootecnista<br>1. Ingeniero Agrónomo<br>4. Ingeniero Forestal                                                                                                     |

Propuesta para la Región Centro-Occidente

| Institución de Educación Agrícola Superior (IEAS) | Programa Educativo Actualidad                                                                                         | Programa Educativo Propuesta                         |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Centro de Ciencias Agropecuarias                  | 1. Ingeniero Agrónomo<br>2. Ingeniero Agroindustrial                                                                  | 1. Ingeniero Agrónomo<br>3. Ingeniero Agroindustrial |
| Instituto Tecnológico de Aguascalientes           | 3. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Fitotecnia<br>4. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Producción Pecuaria | 1. Ingeniero Agrónomo<br>2. Ingeniero Zootecnista    |
| Facultad de Ciencias Biológicas y Agropecuarias   | 5. Ingeniero Agrónomo                                                                                                 | 1. Ingeniero Agrónomo                                |

|                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instituto de Ciencias Agrícolas<br>Unidad de Estudios Superiores de Salvatierra                                                            | 6. Ingeniero Agrónomo<br>7. Ingeniero Agroindustrial                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1. Ingeniero Agrónomo<br>3. Ingeniero Agroindustrial                                                                         |
| Instituto Tecnológico de Guanajuato                                                                                                        | 8. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Estrategias Alternativas de Producción Agrícola<br>9. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Zootecnia                                                                                                                                                                                                 | 1. Ingeniero Agrónomo<br>2. Ingeniero Zootecnista                                                                            |
| Dirección de Agronomía                                                                                                                     | 10. Ingeniero Agrónomo en Producción                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1. Ingeniero Agrónomo                                                                                                        |
| Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias.<br>Centro Universitario de la Costa Sur.<br>Centro Universitario de Los Altos | 11. Ingeniero Agrónomo.<br>12. Ingeniero Agrónomo<br>13. Ingeniero Agroindustrial<br>14. Ingeniero en Sistemas Pecuarios.                                                                                                                                                                                                                        | 1. Ingeniero Agrónomo.<br>1. Ingeniero Agrónomo<br>3. Ingeniero Agroindustrial<br>2. Ingeniero Zootecnista.                  |
| Instituto Tecnológico de Tlajomulco                                                                                                        | 15. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Nutrición Animal<br>16. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Producción de Semillas                                                                                                                                                                                                                 | 2. Ingeniero Zootecnista<br>1. Ingeniero Agrónomo                                                                            |
| Facultad de Agrobiología                                                                                                                   | 17. Ingeniero Agrónomo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1. Ingeniero Agrónomo                                                                                                        |
| Instituto Tecnológico de Morelia                                                                                                           | 18. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Fitotecnia<br>19. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Producción Pecuaria<br>20. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Silvicultura y Manejo Forestal.<br>21. Ingeniero Forestal con Especialidad Forestal<br>22. Ingeniero Forestal con Especialidad en Manejo Sustentable de Recursos Naturales | 1. Ingeniero Agrónomo<br>2. Ingeniero Zootecnista<br>4. Ingeniero Forestal<br>4. Ingeniero Forestal<br>4. Ingeniero Forestal |
| Unidad Académica de Agricultura                                                                                                            | 23. Ingeniero Agrónomo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1. Ingeniero Agrónomo                                                                                                        |

Una primera apreciación de la reducción de programas académicos nos indica que de un total de 45 programas educativos de Ingeniero Agrónomo en sus diferentes designaciones, solo se quedarían (de acuerdo a la propuesta) solo 4: Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Zootecnista, Ingeniero Agroindustrial e Ingeniero Forestal.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta primera etapa de trabajo en el proyecto de unificación de programas académicos de la carrera de Ingeniero Agrónomo en México, como un camino para la democratización de la educación superior para lograr una mayor participación de los jóvenes ciudadanos y futuros profesionales de esta importante actividad en la vida productiva de México, se recomienda que deberán establecerse las siguientes líneas de acción, sin menoscabo de las revisiones periódicas de los mismos a partir de las diferentes variaciones globales de los aspectos económicos y sociales del país dentro del

concierto mundial de naciones.

Por ello los autores estamos ciertos que la propuesta, “UNIFICACION DE PLANES DE ESTUDIO, NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA ENSEÑANZA: CASO INGENIERO AGRONOMO EN MEXICO”, será una propuesta parteaguas que orientara las actividades académicas en la Ingeniería Agronómica de México. Las recomendaciones se listaran en forma muy general:

1. Red Académica regional y nacional por materia específica.
2. Red Académica regional y nacional por grupo de materias interrelacionadas entre sí.
3. Foros de Discusión regional y nacional por áreas del conocimiento.
4. Homologación de estudios a nivel regional y nacional y caracterización de fortalezas por cada una de las IEAS del país.
5. Programas de Movilidad e Intercambio estudiantil.
6. Programas de Movilidad e Intercambio de Académicos.
7. Conformación de programas integrales de prácticas estudiantiles y de prácticas profesionales.
8. Definición de competencias básicas y específicas.

Finalmente, este caso mexicano pudiera estar sucediendo en otros países de latinoamerica, situación que valdrá la pena revisar en el contexto de reforzar cada vez más los procesos de homologación internacional en pos de incrementar y maximizar los trabajos que hoy se hacen en lo que corresponde al intercambio y movilidad estudiantil y académica.

## BIBLIOGRAFÍA

- (1) LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI” Líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la ANUIES”.(2000)
- (2) Torres, S. Pedro, Rodríguez, A. Aída, Maldonado, E. Mario. Diagnóstico de la oferta académica de las Instituciones de Educación Agrícola Superior en la región Noroeste de México y propuesta de establecimiento de Redes para el Intercambio Académico. (2007).
- (3) Torres, S. Pedro. Educación Agrícola Superior. Oferta Académica en la Región Centro-Occidente de México. (2008).



**Anexo No. 1. Mapa de las Regiones oficialmente establecidas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en los Estados Unidos Mexicanos.**



Fuente: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2000)

**Anexo No. 2 Entidades Federativas que integran las Regiones ANUIES.**

| Región             | Estados                                                                   |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Noroeste           | Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sonora, Sinaloa          |
| Noreste            | Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas.    |
| Centro – Occidente | Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit.          |
| Centro – Sur       | Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala |
| Sur – Sureste      | Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán.      |
| Metropolitana      | Distrito Federal, Zona conurbada del Estado de México.                    |

Fuente: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2000)

**Anexo No. 3. Instituciones de Educación Superior y sus Instituciones de Educación Agrícola Superior, y su ubicación geográfica dentro de las regiones ANUIES.**

| Región   | Entidad Federativa  | IES                                                                                       | IEAS.                                                                                                                                             |
|----------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Noroeste | Baja California     | Universidad Autónoma de Baja California                                                   | -Instituto de Ciencias Agrícolas.                                                                                                                 |
|          | Baja California Sur | Universidad Autónoma de Baja California Sur                                               | - Área Interdisciplinaria de Ciencias Agropecuarias                                                                                               |
|          | Chihuahua           | Universidad Autónoma de Chihuahua                                                         | -Facultad de Ciencias Agrícolas y Forestales<br>-Facultad de Zootecnia<br>-Facultad de Ciencias Agrotecnológicas                                  |
|          | Sonora              | Universidad de Sonora                                                                     | -Departamento de Agricultura y Ganadería<br>-Instituto Tecnológico del Valle del Yaqui. Sonora<br>-Carrera de Horticultura<br>- Área de Agronomía |
|          |                     | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP                                 | -Facultad de Agronomía<br>-Escuela Superior de Agricultura del Valle del Fuerte                                                                   |
|          | Sinaloa             | Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora<br><br>Universidad Autónoma de Sinaloa |                                                                                                                                                   |

**Anexo No. 3. (continuación) Instituciones de Educación Superior y sus Instituciones de Educación Agrícola Superior, y su ubicación geográfica dentro de las regiones ANUIES.**

| Región             | Entidad Federativa | IES                                                                                        | IEAS.                                                                                                                                                                     |
|--------------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centro – Occidente | Aguascalientes     | Universidad Autónoma de Aguascalientes                                                     | -Centro de Ciencias Agropecuarias<br>- Instituto Tecnol. el Llano.                                                                                                        |
|                    | Colima             | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP<br>Universidad de Colima         | -Facultad de Ciencias Biológicas y Agropecuarias<br>-Instituto de Ciencias Agrícolas<br>-Instituto Tecnol. de Roque.                                                      |
|                    | Guanajuato         | Universidad de Guanajuato                                                                  | -Escuela de Agronomía<br>-Depto. Produc. Agrícola (CUCSUR)                                                                                                                |
|                    | Jalisco            | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP<br>Universidad de la Salle Bajío | -Div. de Ciencias Agronómicas (CUCBA)<br>-Licenciaturas Ing. Agroindust. (CUALTOS)                                                                                        |
|                    |                    | Universidad de Guadalajara                                                                 | -Instituto Tecnológico de Tlajomulco. Jalisco<br>-Facultad de Agronomía y Zootecnia<br>-Escuela de Ciencias Agropecuaria<br>-Facultad de Agrobiología “Presidente Juárez” |
|                    |                    | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP                                  | -Instituto Tecnológico del Valle de Morelia.<br>-Unidad Académica de Agricultura                                                                                          |
|                    |                    | Universidad Autónoma de Guadalajara                                                        |                                                                                                                                                                           |
|                    | Michoacán          | Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo                                              |                                                                                                                                                                           |
|                    | Nayarit.           | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP                                  |                                                                                                                                                                           |
|                    |                    | Universidad Autónoma de Nayarit                                                            |                                                                                                                                                                           |

**Anexo No. 3. (continuación) Instituciones de Educación Superior y sus Instituciones de Educación Agrícola Superior, y su ubicación geográfica dentro de las regiones ANUIES.**

| Región       | Entidad Federativa | IES                                                                                            | IEAS.                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centro – Sur | Guerrero           | Centro de Estudios Técnicos del Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero (CSAEGRO) | -Ctro de Estudios Técnicos del Colegio Sup. Agropec. del Edo de Guerrero (CSAEGRO)<br>-Colegio Sup. Agropec. del Edo de Guerrero<br>-Unidad Académ. de Ciencias Agropec. y Ambientales<br>-Instituto Tecnol. de Ciudad Altamirano.<br>-Instituto de Ciencias Agropecuarias |
|              |                    | Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero                                           | -Instituto Tecnol. de Huejutla.<br>-Carrera de Ingeniería Agrícola                                                                                                                                                                                                         |
|              |                    | Universidad Autónoma de Guerrero                                                               | -Universidad Autónoma Chapingo<br>-Facultad de Ciencias Agrícolas<br>-Campus Oriente<br>-Facultad de Ciencias Agropecuarias                                                                                                                                                |
|              |                    | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP                                      | -Depto. de Ingeniería<br>-Escuela de Ingeniería Agrohídrica                                                                                                                                                                                                                |
|              | Hidalgo            | Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo                                                     | -Instituto Tecnol. de Tecomatlán.<br>-Departamento de Agronomía                                                                                                                                                                                                            |
|              |                    | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP                                      | -Instituto Tecnol. del Altiplano de Tlaxcala                                                                                                                                                                                                                               |
|              | Estado de México   | Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán – UNAM                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|              | Morelos            | Universidad Autónoma Chapingo                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|              | Puebla             | Universidad Autónoma del Estado de México                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|              |                    | Universidad Autónoma del Estado de Morelos                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|              | Querétaro          | Universidad Popular Autónoma del Edo. de Puebla                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|              | Tlaxcala           |                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|              |                    | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP<br>I.T.E.S.M. Campus Querétaro       |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|              |                    | Dirección General de Educación Tecnológica Superior - SEP                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                            |

**Anexo No. 3. (continuación) Instituciones de Educación Superior y sus Instituciones de Educación Agrícola Superior, y su ubicación geográfica dentro de las regiones ANUIES.**

| Región        | Entidad Federativa | IES                                                                                                                                                               | IEAS.                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sur – Sureste | Campeche           | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP<br>Universidad Autónoma de Chiapas                                                                      | -Instituto Tecnol. de Chiná.<br>-Facultad de Ciencias Agrícolas<br>- Facultad de Ciencias Agronómicas<br>-Instituto Tecnol. de la Cuenca del Papaloapan.<br>-Instituto Tecnol. del Valle de Oax.<br>-Instituto Tecnol. de la Zona Maya. |
|               | Chiapas            |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                         |
|               | Oaxaca             |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                         |
|               | Quintana Roo       | Dirección General de Educación Tecnológica Superior - SEP                                                                                                         | -División Académica de Ciencias Agropecuarias<br>-Instituto Tecnol. de la Zona Olmeca.<br>-Fac. de Ciencias Biológicas y Agropec.                                                                                                       |
|               | Tabasco            |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                         |
|               | Veracruz           | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP<br>Universidad Juárez Autónoma de Tabasco                                                               | -Fac. de Ciencias Agrícolas<br>-Fac. de Ciencias Biológicas y Agropecuarias – Tuxpan<br>-Instituto Tecnol. de Ursulo Galván.<br>-Ingeniero Agrónomo                                                                                     |
|               |                    |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                         |
|               |                    |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                         |
|               | Yucatán.           | Dirección General de Educación Tecnológica Superior – SEP<br><br>Instituto Superior de Tantoyuca<br><br>Dirección General de Educación Tecnológica Superior - SEP | -Instituto Tecnol. de Conkal<br>- Instituto Tecnol. Tizimin.                                                                                                                                                                            |
|               |                    |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                         |
|               |                    |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                         |

IEAS: Instituciones de Educación Agrícola Superior.

NPEO: Número de Programas Educativos ofrecidos

Fuente: Asociación Mexicana de Educación Agrícola Superior (AMEAS). 2004

#### **Anexo No. 4 Programas educativos de Agronomía, reconocidos por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública de México**

1. Ingeniero Agrícola
2. Ingeniero Agrícola Biotecnólogo
3. Ingeniero Agrícola Ambiental
4. Ingeniero Agroecólogo
5. Ingeniero Agroindustrial
6. Ingeniero Agrónomo
7. Ingeniero Agrónomo Administrador
8. Ingeniero Agrónomo Administrador de Empresas Agropecuarias
9. Ingeniero Agrónomo en Agroecología
10. Ingeniero Agrónomo en Bosques
11. Ingeniero Agrónomo en Desarrollo Rural
12. Ingeniero Agrónomo en Economía Agrícola
13. Ingeniero Agrónomo en Edafología
14. Ingeniero Agrónomo en Fitomejoramiento
15. Ingeniero Agrónomo en Fitotecnia
16. Ingeniero Agrónomo en Fruticultura
17. Ingeniero Agrónomo en Horticultura
18. Ingeniero Agrónomo en Industrias Alimentarias
19. Ingeniero Agrónomo en Ingeniería Agrícola
20. Ingeniero Agrónomo en Irrigación
21. Ingeniero Agrónomo en Maquinaria Agrícola
22. Ingeniero Agrónomo en Parasitología
23. Ingeniero Agrónomo en Parasitología Agrícola
24. Ingeniero Agrónomo en Producción
25. Ingeniero Agrónomo en Producción Animal
26. Ingeniero Agrónomo en Producción Vegetal
27. Ingeniero Agrónomo en Silvicultura Tropical
28. Ingeniero Agrónomo en Sistemas de Producción Agroindustrial
29. Ingeniero Agrónomo en Sistemas de Irrigación
30. Ingeniero Agrónomo en Sistemas de Producción
31. Ingeniero Agrónomo en Sistemas de Producción Agrícola
32. Ingeniero Agrónomo en Sistemas de Producción Forestal
33. Ingeniero Agrónomo en Sistemas de Producción Pecuaria
34. Ingeniero Agrónomo en Sistemas de Riego
35. Ingeniero Agrónomo en Sociología Rural
36. Ingeniero Agrónomo en Suelos
37. Ingeniero Agrónomo en Zonas Áridas
38. Ingeniero Agrónomo en Zonas Tropicales
39. Ingeniero Agrónomo en Zootecnia
40. Ingeniero Agrónomo Especialista en Zonas Tropicales
41. Ingeniero Agrónomo Fitotecnista
42. Ingeniero Agrónomo Forestal
43. Ingeniero Agrónomo Frutícola y Hortícola
44. Ingeniero Agrónomo Industrial
45. Ingeniero Agrónomo Parasitólogo
46. Ingeniero Agrónomo Zootecnista
47. Ingeniero Agroquímico
48. Ingeniero en Desarrollo Agrícola
49. Ingeniero en Administración Agropecuaria
50. Ingeniero en Administración Agrotecnológica

**Anexo No. 4 (continuación) Programas educativos de Agronomía, reconocidos por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública de México**

51. Ingeniero en Agricultura Tropical
52. Ingeniero en Agroalimentos
53. Ingeniero en Agrobiologías
54. Ingeniero en Agrohidráulica
55. Ingeniero en Agroindustrias
56. Ingeniero en Agronomía
57. Ingeniero en Alimentos
58. Ingeniero en Ciencias y Tecnologías de Alimentos
59. Ingeniero en Ciencias Forestales
60. Ingeniero en Desarrollo Rural
61. Ingeniero en Fitosanidad
62. Ingeniero en Horticultura
63. Ingeniero en Industrias Alimentarias
64. Ingeniero en Maquinaria y Equipo Agrícola
65. Ingeniero en Planeación y Manejo de los Recursos Naturales Renovables
66. Ingeniero en Procesos Ambientales
67. Ingeniero en Producción Vegetal
68. Ingeniero en Producción y Comercialización Hortícola
69. Ingeniero en Recursos Naturales y Agropecuarios
70. Ingeniero en Restauración Forestal
71. Ingeniero en Sistemas de Producción Agropecuaria
72. Ingeniero Forestal
73. Ingeniero Forestal en Evaluación y Abastecimiento
74. Ingeniero Forestal en Industrias
75. Ingeniero Forestal en Silvicultura
76. Ingeniero Forestal en Sistemas de Producción
77. Ingeniero Forestal Industrial
78. Ingeniero Mecánico Agrícola
79. Ingeniero Zootecnista
80. Ingeniero Zootecnista Administrador
81. Ingeniero Zootecnista en Sistemas de Producción
82. Licenciado en Administración Agropecuaria
83. Licenciado en Administración Agropecuaria y Desarrollo Rural
84. Licenciado en Administración de Empresas Agropecuarias
85. Licenciado en Agronomía
86. Licenciado en Biología Agropecuaria
87. Licenciado en Ciencias Agropecuarias en Agronegocios
88. Licenciado en Ciencias Agropecuarias en Horticultura
89. Licenciado en Ciencias Agropecuarias en Producción Agrícola
90. Licenciado en Ciencias Agropecuarias en Producción Pecuaria
91. Licenciado en Ciencias Agropecuarias en Producción Vegetal
92. Licenciado en Ciencias Agropecuarias en Suelos e Irrigación
93. Licenciado en Ciencias Forestales
94. Licenciado en Comercio Internacional (Especialidad Agronegocios)
95. Licenciado en Comercio Internacional en Productos Agropecuarios
96. Licenciado en Planeación de Desarrollo Rural
97. Licenciado en Planificación para el Desarrollo Agropecuario
98. Licenciado en Producción Animal
99. Licenciado en Sistemas de Información Agrícola

Fuente: Dirección General de Profesiones. Secretaría de Educación Pública. 2000

**Anexo No. 5 Programas Educativos de Ingeniero Agrónomo ofrecidos en la Región Noroeste por cada IEAS.**

| Institución de Educación Superior (IES)               | Institución de Educación Agrícola Superior (IEAS)    | Programa Educativo                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Universidad Autónoma de Baja California            | 1. Instituto de Ciencias Agrícolas                   | 1. Ingeniero Agrónomo<br>2. Ingeniero Agrónomo Zootecnista                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2. Universidad Autónoma de Baja California de Sur.    | 2. Área Interdisciplinaria de Agropecuarias          | 3. Ingeniero Agrónomo<br>4. Licenciado en Administración de Agronegocios<br>5. Ingeniero Zootecnista                                                                                                                                                                                                                       |
| 3. Universidad de Sonora                              | 3. Departamento de Agricultura y Ganadería           | 6. Ingeniero Agrónomo Fitotecnista (Sede Hermosillo)<br>7. -Ingeniero Agrónomo Fitotecnista (Sede Navjoa).                                                                                                                                                                                                                 |
| 4. Instituto Tecnológico de Sonora                    | 4. Departamento de Medicina Veterinaria y Zootecnia. | 8. Licenciado en Tecnología de Alimentos<br>9. Ingeniero en Ciencias Ambientales                                                                                                                                                                                                                                           |
| 5. Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora | 5. Carrera de Horticultura. Área de Agronomía        | 10. Ingeniero en Horticultura                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 6. Instituto Tecnológico del Valle del Yaqui          | 6. Instituto Tecnológico del Valle del Yaqui         | 11. Ingeniero en Agronomía con especialidad en Agroindustrias.<br>12. Ingeniero en Agronomía con especialidad en Fitotecnia.<br>13. Ingeniero Agrónomo con especialidad en Producción Pecuaria<br>14. Licenciado en Administración con especialidad en Empresas Agropecuarias<br>15. Licenciado en Contaduría Agropecuaria |



|                                       |                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7. Universidad Autónoma de Sinaloa    | 7. Facultad de Agronomía<br><br>8. Escuela Superior de Agricultura del Valle del Fuerte.                                         | 16. Ciencias Agropecuarias<br>Opción Producción Agrícola<br>17. Ciencias Agropecuarias<br>Opción Horticultura<br>18. Ciencias Agropecuarias<br>Opción Producción Pecuaria<br>19. Ciencias Agropecuarias<br>Opción Protección Vegetal<br>20. Ciencias Agropecuarias<br>Opción Suelos y Agua<br>21. Ciencias Agropecuarias<br>Opción Agronegocios<br>22. Ingeniería Agronómica con Especialidad en Economía Agrícola<br>23. Ingeniería Agronómica con Especialidad en Fitotecnia<br>24. Ingeniería Agronómica con Especialidad en Parasitología<br>25. Ingeniería Agronómica con Especialidad en Suelos e Irrigación |
| 8. Universidad Autónoma de Chihuahua. | 9. Facultad de Ciencias Agrotecnológicas<br><br>10. Facultad de Zootecnia<br><br>11. Facultad de Ciencias Agrícolas y Forestales | 26. Ingeniero en Producción y Comercialización Hortícola<br>27. Licenciado en Administración Agrotecnológica<br>28. Licenciado en Sistemas de Información Agrícola<br>29. Ingeniería en Ecología<br>30. Ingeniero Zootecnista en Sistemas de Producción<br>31. Ingeniero Agrónomo Fitotecnista<br>32. Ingeniero Agrónomo Forestal<br>33. Licenciado en Administración de Agronegocios                                                                                                                                                                                                                              |

Fuente: Torres, S. Pedro, Rodríguez A. Aída, Maldonado E. Mario. Diagnostico de la oferta académica de las Instituciones de la Educación Agrícola Superior en la región Noroeste de México y propuesta de establecimiento de Redes para el Intercambio Académico.2007.

#### **Anexo No. 6. Programas Educativos de Ingeniero Agrónomo ofrecidos en la Región Centro-Occidente por cada IEAS.**

| Institución de Educación Superior (IES)  | Institución de Educación Agrícola Superior (IEAS) | Programa Educativo                                   |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1.Universidad Autónoma de Aguascalientes | 1.Centro de Ciencias Agropecuarias                | 1. Ingeniero Agrónomo<br>2. Ingeniero Agroindustrial |

|                                                   |                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. Instituto Tecnológico de Aguascalientes        | 2. Instituto Tecnológico de Aguascalientes                                                                                                                | 3. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Fitotecnia<br>4. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Producción Pecuaria                                                                             |
| 3. Universidad de Colima                          | 3. Facultad de Ciencias Biológicas y Agropecuarias                                                                                                        | 5. Ingeniero Agrónomo                                                                                                                                                                             |
| 4. Universidad de Guanajuato                      | 4. Instituto de Ciencias Agrícolas<br><br>5. Unidad de Estudios Superiores de Salvatierra                                                                 | 6. Ingeniero Agrónomo<br>7. Ingeniero en Alimentos<br>8. Ingeniero Ambiental<br>9. Ingeniero Mecánico Agrícola<br>10. Ingeniero Agroindustrial                                                    |
| 5. Instituto Tecnológico de Guanajuato            | 6. Instituto Tecnológico de Guanajuato                                                                                                                    | 11. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Estrategias Alternativas de Producción Agrícola<br>12. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Zootecnia                                                |
| 6. Universidad DeLaSalle Bajío.                   | 7. Dirección de Agronomía                                                                                                                                 | 13. Ingeniero Agrónomo en Producción                                                                                                                                                              |
| 7. Universidad Autónoma de Guadalajara            | 8. Facultad de Agronomía y Zootecnia                                                                                                                      | 14. Ingeniero Empresarial Agropecuario                                                                                                                                                            |
| 8. Universidad de Guadalajara                     | 9. Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias.<br>10. Centro Universitario de la Costa Sur.<br><br>11. Centro Universitario de Los Altos | 15. Ingeniero Agrónomo.<br><br>16. Licenciado en Ingeniería en Recursos Naturales Agropecuarios<br>17. Ingeniero Agrónomo<br>18. Ingeniero Agroindustrial<br>19. Ingeniero en Sistemas Pecuarios. |
| 9. Instituto Tecnológico de Tlajomulco            | 12. Instituto Tecnológico de Tlajomulco                                                                                                                   | 20. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Nutrición Animal<br>21. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Producción de Semillas                                                                  |
| 10. Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo | 13. Facultad de Agrobiología<br>14. Escuela de Administración                                                                                             | 22. Ingeniero Agrónomo<br>23. Licenciado en Administración de Empresas Agropecuarias                                                                                                              |

|                                      |                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11. Instituto Tecnológico de Morelia | 15. Instituto Tecnológico de Morelia | 24. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Fitotecnia<br>25. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Producción Pecuaria<br>26. Ingeniero Agrónomo con Especialidad en Silvicultura y Manejo Forestal.<br>27. Licenciado en Administración de Empresas Agropecuarias<br>28. Ingeniero Forestal con Especialidad Forestal<br>29. Ingeniero Forestal con Especialidad en Manejo Sustentable de Recursos Naturales |
| 12. Universidad Autónoma de Nayarit  | 16. Unidad Académica de Agricultura  | 30. Ingeniero Agrónomo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

Fuente: Torres, S. Pedro. Educación Agrícola Superior. Oferta Académica en la Región Centro-Occidente de México.

**“Students of teacher training and democracy. Study about a heterogeneous group in a state teacher training school in a metropolitan area of the Province of Buenos Aires”**

*Prof. Mag. María Delia Traverso*  
mtraverso@unimoron.edu.ar  
University of Morón

This research is in link with the international survey “Doing Democracy” developed in 2009 at a state institute of teacher training. It is located twenty kilometres from the federal district of the Argentina Republic, the west area of the first urban core of the Province of Buenos Aires. It is in the center of one of the most important districts of that urban sector. There are 220 students and classes are developed in the evening shift; the institute shares the building with the primary and secondary school.

The initial questionnaire was prepared by Paul Carr and applied in the United States and Canada and it was adapted to Argentine environment. It contains 43 closed and open questions. Percentages and assessment scale 1 to 5 were used (1= not at all, 5= completely). In qualitative methodology, like in the research applied by Carr, categories were selected when saturation of concepts came out from open responses. The sample included 136 students, but 105 out of them successfully completed it. It included all the courses of the Primary and Special Teachers Trainings.

We will take into account the research guidelines presented by Carr (2008):

- predisposition among university students to understand democracy and politics in a thin way.
- potential for university teachers to do democracy in education.
- importance of understanding power and difference in relation to democracy

Carr wonders what style of democratic engagement is developed by students during their education process. He relates this formation with the neoliberal influence that “pushed the debate around social justice in democracy to the periphery”. So, Carr states that democracy can be focused in two ways: since the thin or the thick conception. The first one does not consider problems about inequality, marginalization and privation of civic rights. In the first conception there is a superficial look at democracy with the focus on electoral process; in the second one we find a conception on democracy as a framework that allows people to appropriate the deepest sense. This is the way in which critical pedagogy may be in action doing education more democratic (Carr, *Ibid*).

During 1990’s privatizations were produced with consequences such as unemployment and large money compensations. Thus, we cannot expect qualified students in a context of “precarious” workers (Filmus, 1997, p.52). In this des-qualification is implicit “des-democratization” or the loss of democratic exercise. According to those changes, teachers saw how their students made no efforts in their studies. Welfarism, unskilled work and students’ precariousness are yet very difficult to be eradicated.

A synthetic revision about vote in Argentina leads us to look at its importance in the immediate history since 1883. It was obtained after many years of lack of the democratic exercise by continuous military governments. At mediate time, secret and obligatory vote was conquered in Argentina in 1912. Its implementation allowed popular classes to be represented for the first time in 1916. Female vote was achieved by law in 1947 and Argentine women could vote at the first time in 1951. Voting has been considered as a synonym of struggle for democracy. The concept about vote is no longer enough in XXI century and new forms on participation are requested to hold the complex framework of democratic societies.

We will review the concept of “democracy” by Sartori (2003, pp.33-49) and then we will compare it with the students’ concepts. Democracy literally means “people power”. Different interpretations as regards “people”:

1. literally everybody
2. approximate plurality: the majority
3. lower classes
4. an organic and indivisible whole
5. principle of absolute majority
6. principle of moderate majority

We will focus on the sixth meaning. We can observe that democracy is not only the absolute majority government. Then, people have the right to decide by means of the majority principle as long as they exercise their power within certain limits. Here lies the importance of minority as an opposition force in democracy and represented in institutions with democratic power. Power in democracy is considered as a citizens’ right. “Right to be wrong” is a citizen competence. Democracy allows the political power regulation where governments have to respond to governed people, not to be incontrollable or restricted to oligarchy.

As Sartori says, democracy always indicated a political entity that includes social and economic democracy. He adds that social democracy in the original case presents a society which ethos requires that its members look at themselves as equal. About “social democracy” Sartori explains that it is a group of primary democracies which feed democracy from grounds of civil society. These micro-democracies are the basis to macro-democracy as the political super-structure.

As social democracy lies on equality, so “economic democracy” lies on economic equality, it means, the extermination of poor extremes and the redistribution that are for general welfare. Political democracy lies on legal-political equality, it is super-ordered and a necessary condition for the existence of the other two.

A difficulty presented to citizens is to think democracy as ideals that contrast with reality. Ideals do not contrast with reality, but they are in interaction with it. The danger is to fall in maximum simplicities; that is to say, power distribution mechanisms are considered as obstacles we have to clear down. The difficulty, as Sartori says, is the good treating of ideals in the “daily greyness” of democracies (Ibíd, p.84).

Mass-media is another power that rises in societies. Sartori (Ibíd, pp.436-441) states that we are leaving the read things’ world and entering the seen things’ one. “Homo videns” is replacing homo sapiens. But moreover, another type is constituted from television: the “homo ludens”. He defines him as the joker man who enjoys and rests. “Videogenic” programmes/ news are attractive and easy to see and “video-profitable” ones are those that offer economic revenue in order to users’ tastes.

Let us go on now to consider the curriculum as a point of confluence between political systems, ideologies and schools. Cuesta Fernández (1997, p.20) defines Disciplinary Code as the social tradition that is configured historically and composed by a group of ideas, values, suppositions and routines that legitimize educational function that is attributed to a school discipline and regulate the teaching practice order (1). In Argentina the Disciplinary Code passed from a nationalist configuration to another with democratic and renovated features when democracy came back in 1983. This attempt was invaded by the 1990’s neoliberal influence with its consequent loss of State social sense as a balance of inequalities. We can say that the Renovated Disciplinary Code was paralyzed, entering a “non-historic” process. Merchandising interests were hidden behind genuine democratic values in the 90’s curricular guidelines (Traverso, 2006).

Freire (1974, pp.31-34) says that an “integrated human being is a subject”. Mere adaptation is a synonym of passivity; but integration and communion are to activity. The Disciplinary Code with nationalist influence was based on the human adaptation that was imposed from the early XIX century and to the second half of XX. The Renovated Disciplinary Code of Social Sciences had features of an integrated project, but a subsequent neoliberal influence began to dilute it. Its values were strongly supported by some teachers. Freire continues advising that critical attitude will be “the only instrument by which a human being will do his natural vocation of integrating himself, overcoming the simple adaptation, understanding the real topics and works of his time. Education is a delicate work with conscience. Consciousness by Freire is the “capacity of a human being to take distance from things doing them present” (1973, pp.15-53). Education is the awareness on reality in which we are inserted. How can we carry on this task at school? The invitation is from the organization process with oppressed human beings. Teachers will accompany learners through dialogical relationship in oppressed situations. A human being does himself “historic” by dialogues because they let him have a place and participate in the world. It is the passage from a naïve moment to a critical one. A historic human being does not forget past struggles that preceded him. We will remember “releasing memory” presented by Giroux (1990) defined as “the recognition of those cases of public and private suffering and whose manifestations claim comprehension and compassionate attitude (p. 37).

Didactics, which study object is the systematized teaching in curriculum, reflects on the articulation of micro and super-structural levels. A contribution to this new didactics agenda in coherence with an educational and democratic project has to produce “contextual” teaching environments, that is to say in relation to cultural and social experiences and situations (Litwin, 1997, pp.46-58). In this way it is important to emphasize on new Buenos Aires curricular guidelines for 2008 teaching formation. Its basis states that curriculum is a political issue, without forgetting its scientific implications.

.....  
Characteristics of the group being questioned (2):

Most of the students attended state primary school as well as secondary school (69% y 74% respectively).

The highest level of education of fathers that prevails is primary with 47% and it is followed by 37% with secondary school studies, but mothers’ secondary studies are with 41%. The tertiary studies of mothers increase to 15,5% and fathers’ are only 4,5%. University studies of mothers are 1,5% and the fathers’ are 3,8%.

Employments such as civil servants (25%) or commercial employees (23%) prevail in fathers’ group, while other occupations include shop owners (15,5%), professionals with employee status (8%), freelance professionals (10%), teachers (2%), unemployed people (11%) and with social assistance (4,7%). Among mothers’ group prevailed unemployed (37%), with social assistance (8%), public and commercial employees (12% and 10% respectively), freelance and professionals with employee status (9% and 4% respectively). As we can see, heterogeneity in different study levels and family occupations is the characteristic of this students group.

Another characteristic of this group that does to heterogeneity is the families’ background. Although most of the fathers were born in the Province of Buenos Aires, but 40% came from other Argentine provinces and 8,3% came from bordering countries. Mothers’ percentages are similar: 39% came from inland and 10% came from bordering countries. Most of their children, the participants of this survey, were born o were brought up in the Province of Buenos Aires (75%) and in the Federal District (20%). These percentages indicate that half part of students’ parents came from other areas and settled there looking for best life and working conditions.

The 94,6 % of students group is female and only 5,4% is male. The highest percentage corresponds to people under 22 years old (31%), other age levels appear with considerable percentages. Between 22-25 years old: 20%, 26-30 years old: 19% and 31-40 years old: 26%. Students' level between 40 to 50 years old still appears with 4%. We can see this profession increases again considerably when age goes up to 40 years old; we can also see that women between 41 and 50 years old still want to study teacher training.

#### Characteristics of students during their school training:

Age differences lead us to the question what their school civic training was like. Age diversity involves heterogeneous school stories. We can see that different age groups are around different periods. We did two large groups of students' classification according to the Disciplinary Code of Social Sciences:

- Group of "Disciplinary Code with nationalist approach": It includes students from 31 to 40 and 41 to 50 years old; 30% of the students of the group. This group is characterized by not having voted until they were many years over 18 years old or in few opportunities.
- Group of "Renovated Disciplinary Code": It includes students between 18 and 30 years old and they reach 70%. Their school lives were between democratic instability and neoliberalism.

Students lived a paradox during the Renovated Disciplinary Code: teaching democratic values and the return to democracy in an unstable social and economic environment. They are characterized by knowing values such as tolerance, acceptance to diversity, dialogue, respect, freedom of expression... but without too much relation with social practice and daily economic life at neoliberal society that in different moments of their school period they had to live.

#### Concepts about democracy, citizenship and social justice. Their relationship with education:

The following concepts prevail in the answers:

- freedom: of speaking and voting, thought, expression, participation, sovereignty, development of the personality...
- access to a decent life (it includes work, health, housing, food, education, political participation)
- popular government system, with the participation of the people; constitutional rights of equality under the law, rights
- people participation in public affairs
- rights: to be heard, to be respected in the dignity of human being, to vote, equality under the law
- respect to political ideologies

With regards to the question if institutions where they were educated were or not democratic, the average of positive answers is relatively balanced. This matter is understandable considering the heterogeneity of periods in which these students lived. Experiences during the last military governments and specially the unconcealed events left their marks:

- The educational institutions that I have attended were very democratic. They taught me the importance of democracy in our country obtained after the military coup. (3-7-4)

We can see that consideration of democracy focuses on the rights recovered after the last military coup and the looking for a decent welfare.

As we have early analyzed in the democratic school history of these students, the issue on voting was a hot issue in Argentina. With regards to the importance of voting: 88,5% of the participants answered that they would go to vote even if vote were not compulsory. (We have to remember that vote is a civic obligation in Argentina). This also coincides with the emphasis on elections (assessment scale: 4,65) that allowed the return to democracy in Argentina. Answers are about the policy to eradicate militarism in Argentina and reflected in the educational system. The review on antidemocratic experiences, the transcendence of the trials on military governments, the historic document "Never Again" and the promotion of democratic values were the reflection of a policy that led students to a high level of awareness as regards suffrage. The word "right" appears constantly in answers, reminding the claims for missing "habeas corpus" suffered by imprisoned and disappeared people by military and paramilitary groups. The 11,5% of answers against voting is justified by the students on the little trust in governments, politicians and candidates. Such lack of trust is aggravated among all questions with topics on elections and governors. They remark lack of fulfilment of promises and attention to issues such as: health, education, work, security, drug-addiction and some mentioned natives of inland. The same disagreement is professed about mass-media and the appreciation on elections and candidates: 70% of students did not agree with what was presented by mass-media.

When they are asked if Argentina is a democratic country, the assessment scale is of 3 points and in the following question: if Argentina continues more or less democratic after 2001 crisis, the answer remains with the same score. We think that some truth in democratic and institutional structure is still in their minds. However, averages are low regarding the belief and credit to politicians and officers. The satisfaction on issues that candidates discuss in elections presents 2,26 points on average, on candidates who are presented in elections shows 1,87 points, on electoral issues covered in mass-media: 30,5%, on the quality on selected governors in Argentina: 1,92 points; if the student has been a member of political party: 3,8% and the average of students with 2,26 points shows to feel fully encouraged to fully to participate in society as citizens. Some of them comment: "I don't like politics".

In relation to students' engagement with democracy, the average is 3,63. The evidence is based on democratic attitudes in daily life; women's engagement as mothers of future citizens is still mentioned. The right to think and not to be censured still occupies a high consideration. The average increases considerably when they are asked about educators' duty to teach democracy (4,70 points).

When they are asked if teacher training promotes democracy, they highlight values such as: listen students in their requests and ideas, engage them and have the opportunity to say what they think.

The average on social justice importance within democracy is 4,84 points. When students are asked about "social justice" concept, they answer about equal conditions, opportunities to basic human needs that include protected work by social laws.

Students state equality as a right both in economic and ethnic or religious aspect. They state the importance of reflection on these issues in the classroom.

If we compare the importance in relation to democracy-social justice (4,84), a slight decline appears in relation to racism-democracy (4,30 points). It continues slightly decreasing when they are asked about the importance between democracy-classism (4,11 points).

We classify opinions on citizenship in relation to racism in two ways:



- about “must be”:

-Citizens should not discriminate, neither by their nationality nor by their ideology or their economic level, etc. (4-7-13).

-about daily reality and background:

-We are citizens who do not combat racism in the country, but it increases every day. (4-7-19)

Some students believe that as people from other countries who enter the country are accepted that means they are not discriminated.

-In our country racism is minimal because Paraguayans, Bolivians, Chinese, etc, live in here and they have no problem to enter Argentina. (4-7-66)

This concept is in contradiction with the following answer:

-I think there is a lot of racism in people and since they are children. (4-7-20)

When the question about what citizenship is, students linked it again with constitutional rights and freedom of speech and vote. Active participation appears in a smaller proportion.

The relationship between economic context, understanding on citizenship and democracy presents an average of 3,33 points. It is smaller than the relation between social justice and citizenship (4,84 points). Answers about economic context intervention in citizenship and democracy appear more confusing than others. Students say that economic factor should not exist, perhaps meaning that inequality factors should not exist; others say that it influences on democratic elections.

We can see that every time that a question refers to citizenship and social justice the average is increased. When it refers to the specific relationship with racism, it slightly decreases and it is deeper in relation to economic aspects (including classism on groups with more rights by best purchasing power.)

The impact of secondary school on the students’ thinking about democracy is 2,78 points. These answers are similar to those concerning if the institutions where they were educated were or not democratic (2,94 points). In open answers we have detected that teaching of democracy is not enough. One student highlights the importance that teachers gave to vote and another values the participation in student organizations.

With regards to the teacher training preparation in citizen issue (3,53) the average slightly exceeds secondary school one. Many of first level students adduce that at the moment they were enquired (two months after the beginning of classes) they were not able to answer, but they notice that classes are prepared in a pedagogical and didactic way showed in the topics and teachers’ attitudes that let them express their opinions and ideas.

The need of living democratic practices is observed again when they are asked if they would change something in relation to how citizenship is taught at schools: - Not to be so theoretical, but more practical at the same time. (4-16-56)

Awareness on teaching citizenship is high: 4,74 points. At the question: “As a future teacher, Is your concern to teach that economic context is in relationship with interpretations on citizenship?” The score decreases to 3,55 points. The value of democracy rises again to 4,45 points when they are asked on social justice as a fundamental component for citizenship.

As we have observed before scores decline on questions related to economy. So, the relation between social justice- racism- economic context- citizenship does not appear as strong as the relation social justice- citizenship.

Our students are alerted on the trend about doing a show with candidates; in that case neither projects nor fundamental issues are discussed, answering in this way to “homo ludens” which is characterized by Sartori.

At the end of the survey half of the students wrote comments of congratulations and thanks. They emphasized that the survey allowed them:

- to be aware of thinking issues that they had not thought about before
- to give their opinion

I want to stress a question that a student asked me at the end of his thanks: **How would I to teach this or that issue to my pupils?** (5-1-59). I would like to emphasize the educational work of the survey because it let students “keep thinking” about democracy.

## CONCLUSIONS:

During the development of this research we have analyzed what democracy is, the transformation of the Argentine Disciplinary Code and its influence on school training of a teaching students group which we worked with. From that empirical data we have detected the heterogeneity of such group. It is based on age, social sectors, family backgrounds and school training diversity. As in the group studied by Paul Carr, most of the students are females, but in the Argentine case we found the highest percentage with 94,5 % females. In the comparative study between US American, Canadian and Argentine groups there are coincidences in the issues about immigrants’ children; it would be necessary another pieces of research on immigration policies that are developed in each country and their influence in the school population. Age ranges are found as a difference. Meanwhile in US American and Canadian groups prevail the range of 18-22 years of age, the Argentine group includes the whole ages from 18 to 50. The fact by which Argentine females are interested in teaching training is an issue strongly studied by researchers.

We emphasize the importance given by students to social rights and freedom of speech. Like the Canadian group, the Argentine group also remarks concepts about “sovereignty” and speak freedom. In the Argentine case we conclude that it is a consequence of “never again” policies against the last military government history. Another consequence is the insistence on voting, but it contrasts with the little involvement of a part of students in participatory democracy both in their daily life and their school history. People’s participation through vote is also similar to the Canadian group although it does not have the value of the US American group in which “a person is equal to a vote”. The value voting in the Argentine case responds to the recuperation of that right after years of privation of it.

Dissatisfaction for officers, candidates and the national context appears both in the Argentine case and the US American and Canadian students’ groups. This reality seems to demoralize students instead of being the promotional factor to participate in overcoming negative aspects and shortcomings. The idea of pure democracy does not exist in the praxis; its ideal existence allows us to work for it in the every day activities. We conclude that it is necessary to work towards “thick” democracy from reflection-action in class and the treatment on environment. It is necessary to join the concepts on democracy and daily praxis. We have to abandon the concept of democracy as a gift; it is an inheritance which is held on and built every day through dialogue, reflection and active participation. We have to appreciate in this way the contribution of past generations. Awareness on social democracy developed in schools is fundamental in teaching training. Therefore, educators’

work is double in a democratic system: to teach to be aware through reflection-action with other people and to teach the advantage of democracy in its super-structural phase as in its historic becoming.

The Argentine students' concept about "people" is like the issue on "majority" which was used by US American and Canadian groups in the broad sense. It is necessary to deepen such concepts with students; how human, social and political rights are held; what and who they involve.

Another question to take into account in politics literacy (3) is to think what strategies we have to work to enhance the look of students to "videogenic" and "video-profitable" news/ programs and to re-think mass-media from conscious education.

Students of teacher training tell us about the necessary reflection on environment issues. It is an intense invitation to teachers of teacher training schools to guide teachings to a community project of political literacy. As we can see, students' families came to the Province of Buenos Aires looking for another history for their children. The danger is to stay in a limited conscience to biological and vegetative life. Thus, the educational task appears: let subjects be owners of knowledge and understand their history; this one is not thought without dialogue and work with others.

When students state that the teaching of democracy would not be so theoretical, but it should be "practical", it does not mean that they do not value the thinking with concepts, but in Freire's words, they do not like "reification" of concepts; it means, to be fully human beings in their choices and life attitudes. This last attitude is in relation with the lack of trust in officers, candidates and political parties. This unbelief makes students consider any initiative with indifference. The danger of such unbelief is to think that if the structural democracy does not produce improvements, it is better to return to the past situation; in the Argentine case, to authoritarianism, silence and inertia. If we think educational organizations looking for democratic ideals, as teachers we have to educate on the interaction between ideals and reality in democratic processes and in an active surveillance through critical and political awareness.

This survey allowed us the start of conversations, dialogues and the search for new bibliography that enriched classes. It also allowed the elaboration of educational projects with didactic strategies towards awareness. It promoted "good teaching" because it generated the framework of a moral perspective in the communication of a reflective class.

Although the students continually expressed the concept "right", the relation democracy-economy-racism appears confusing. In some cases students characterized racism as the mark to immigrants or children of families from neighboring countries.

Social justice issues are visualized in terms of political, social and economic rights; but the closed relation between democracy and social justice in the educational work has to be deepened: diversity of population, inclusion of minorities, possibilities for everybody; what about social sectors that are not yet integrated (who are excluded from production), decent work and all the duties and rights that it involves.

The ethnic reality, social groups and diversity of geographic areas in Argentina deserve the broad treatment of their problems at schools. On the other hand, heterogeneity was unconsidered by the nationalist Disciplinary Code during a century in Argentina. The flows of population between provinces and neighbouring countries generate daily discrimination problems. This matter presents Argentina with the mask of looking like an open country to the eyes of people from neighbouring countries and many of them settle down in legal or illegal way. Indeed, many of the students are children of people born inland or in neighbouring countries. It is important the reflection during the teaching training on what role the immigration plays in their lives. It would be a step to the resolution

of xenophobic and discriminatory problems in class.

.....  
**BIBLIOGRAFÍA:**

- Carr, Paul. (2008). Educators and Education for democracy. RIED-IJED. [www.ried-ijed.org](http://www.ried-ijed.org) (Youngstown), nº 2: 146-165.
- Carr, Paul and Thésée, Gina. ( 2008). The critical pedagogy of understanding how future educators relate to democracy. University of Toronto, Doing Democracy Conference.
- Coraggio, José Luis. (1997). Economistas y Educación, en Frigerio, Poggi, Giannoni (comps.) (1997). Políticas, instituciones y actores en educación. Bs. As., Novedades Educativas.
- Cuesta Fernández, Raimundo. (1997). Sociogénesis de una disciplina escolar: la historia. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor.
- Cullen, Carlos. (2007). Resistir con inteligencia. Reflexiones éticas sobre educación. México, Pueblo Nuevo.
- (1997). Crítica de las razones de educar. Buenos Aires, Paidós Educación.
- Dei, Daniel. (2009). Inclusión y discriminación. VI Encuentro de Educación Superior. Universidad de Morón, 19 de octubre de 2009.
- Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Dirección de la Educación Superior. (2008). Marco General de la Formación Docente de los niveles inicial y primario: Referencias del diseño curricular de la Provincia de Buenos Aires.
- Drazer, Noemí. (2003). NOS-OTROS. La aceptación de la diversidad. Bs. As., Nuevohacer. Grupo Editor Latinoamericano.
- Filmus, Daniel (1997). La educación latinoamericana: entre la transformación y el ajuste, en Frigerio, Poggi, Giannoni (comps.) (1997). Políticas, instituciones y actores en educación. Bs. As., Novedades Educativas.
- Fourez, Gérard (1997). Alfabetización científica y tecnológica. Bs. As., Colihue.
- Freire, Paulo. (1973). Pedagogía del Oprimido. Buenos Aires, Siglo veintiuno argentina editores.
- (1974). La educación como práctica de la libertad. Buenos Aires, Siglo veintiuno argentina editores.
- (2002). Cartas a quien pretende enseñar. Buenos Aires, Siglo veintiuno editores Argentina.
- (2002). Pedagogía de la Autonomía. Buenos Aires, Siglo veintiuno editores Argentina.
- Giroux, Henri. (1990). Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje. Barcelona, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia y Ediciones Paidós Ibérica. Pp.
- Litwin, Edith. (1997). Las configuraciones didácticas. Buenos Aires, Paidós Educador.

-Mc Laren, Peter. (1998). Pedagogía, Identidad y Poder. Los educadores frente al multiculturalismo. Rosario, Homo Sapiens.

-Oszlak, Oscar. (1999). La formación del Estado Moderno Argentino. Buenos Aires, Planeta.

----- (2000) De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. mimeo.

----- (2000) Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. mimeo.

-Privitellio, Quintero Palacio, Romero (2001). La identidad nacional en los manuales de historia y civismo entre 1960 y la reforma educativa. (En: Los libros de texto como objeto de estudio. Rodríguez Marta y Dobaño Rodríguez, Palmira, compiladoras). Buenos Aires, La Colmena.

-Saab, Suárez, Maristany, Sánchez. (2001). De Fregeiro a Levene. Apuntes para una historia de los manuales de historia. (En: Los libros de texto como objeto de estudio. Rodríguez Marta y Dobaño Rodríguez, Palmira, compiladoras). Buenos Aires, La Colmena.

-Sartori, Giovanni. (2003) ¿Qué es la democracia? Buenos Aires, Taurus Pensamiento.

-Sverdlick, Ingrid, (2000). Escuela, Gestión y Ciudadanía. Tesis de Doctorado. Universidad de Málaga. Versión Preliminar.

-Tedesco, Juan Carlos. (2000). Educar en la sociedad del conocimiento. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

-Traverso, María Delia, (2006). Enseñanza de las Ciencias Sociales y Democracia. Las representaciones sociales que los docentes de Tercer Ciclo de Educación General Básica manifiestan acerca de las Ciencias Sociales en sus prácticas de enseñanza. Tesis de Maestría, Universidad de Tres de Febrero, Bs. As., Argentina.

----- (2006). Representaciones sociales en la enseñanza y democracia. En Revista de la Facultad de Filosofía, Ciencias de la Educación y Humanidades. Universidad de Morón. (Morón), pp. 111-120.

-Wolton, Dominique, (2000). Internet, ¿Y después? Barcelona, Gedisa Editorial.

# **La educación con perspectiva de género como elemento democratizador de la educación básica**

*Ana María Vásquez Duplat*  
anamaduplat@hotmail.com  
Universidad Nacional de La Plata  
Buenos Aires /Argentina

## **INTRODUCCIÓN**

Uno de los objetivos de desarrollo que emanan de la Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000, es la promoción de la equidad de género y la autonomía de la mujer, destacando como meta fundamental eliminar las desigualdades entre los géneros en la educación primaria y secundaria preferiblemente antes de la finalización del año 2005. No obstante que el objetivo es claro, el informe de 2006 emitido por el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación expone que ningún país ha logrado eliminar la brecha de género, demostrando así la falla en el compromiso educativo y la persistencia de modelos de desarrollo que no permiten avanzar en la igualdad y la equidad de género respecto de la educación como derecho; evidenciando de la misma forma que la inclusión sigue siendo un privilegio <sup>1</sup>.

Igualmente, tal como lo planteó en su momento Katarina Tomasevski, también Relatora Especial de las Naciones Unidas, el problema consiste en elaborar estrategias para alcanzar la igualdad de género en la educación y mediante la educación, a través de un cambio conceptual que abarque tanto las características de uno y otro sexo como las relaciones entre ellos, con el fin de eliminar la exclusión de las niñas y las adolescentes que hasta el momento ha impedido la paridad e igualdad de género en la educación, la cual no solamente obedece a la pobreza y a otros factores estructurales, sino también a la escasa voluntad política de muchos Estados, que siguen considerando a la educación como un servicio prescindible y no como un derecho humano.

En este sentido, y bajo la perspectiva de análisis de los derechos humanos, este trabajo tiene como propósito desarrollar la idea de la importancia de la integración de la perspectiva de género como elemento substancial para la democratización de la escuela primaria y secundaria y consecuentemente de la sociedad en su conjunto, entendiendo el rol de la educación en la consecución de dicho objetivo. Para tal fin, teniendo como marco orientador la situación actual respecto de los ejes a desarrollar, se analizará la idea de la equidad de género en la educación como derecho; la perspectiva transversal de género en la educación teniendo en cuenta el currículum explícito y el currículum oculto; y por último a manera de conclusión abordaremos la implicancia de la perspectiva de género en la escuela primaria y secundaria como elemento fundamental de la democratización de la educación básica.

## **LA EQUIDAD DE GÉNERO Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

La perspectiva de género se refiere, en el ámbito de cualquier estudio, a considerar como base analítica las formas en que las relaciones entre los sexos se organizan en una sociedad, y a la división de roles y poder asociados con esa organización. El concepto de género no sólo designa lo que en cada sociedad se atribuye a cada uno de los sexos sino que denuncia esta conversión cultural de la diferencia en desigualdad (Cobo, 1995). Analizar la educación básica desde esta perspectiva implica examinar los efectos que ejercen las relaciones sociales entre los sexos sobre el ejercicio ciudadano del derecho a la educación y sobre las formas en que las desigualdades de género, determinan métodos, contenidos, materiales educativos, etc.

En este sentido, definir equidad de género con todas sus características puede resultar ampliamente

<sup>1</sup> Informe disponible en español en línea, en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/106/73/PDF/G0610673.pdf?OpenElement>

complejo, sin embargo si quisiéramos sintetizar su explicación en una sola frase, diríamos que la equidad de género existe cuando se da a hombres y mujeres las mismas oportunidades bajo la misma escala de valoración y de juicio. Cuando se habla de equidad debemos pensar siempre en la igualdad de condiciones, derechos, obligaciones y oportunidades sustentando dicha igualdad sobre la aceptación, el respeto y la potenciación de las diferencias de cada uno de los sexos.

Por tanto en el marco de la educación, la equidad debe referirse no solamente a la igualdad en la oportunidad de acceso o de ingreso al sistema educativo, sino a la existencia de un ámbito escolar en el cual mujeres y hombres sean valorados y tratados de la misma manera, los contenidos educativos rompan con el androcentrismo que hasta ahora ha dominado todos los campos del saber, se utilice el lenguaje adecuado para denominar los grupos, y se consoliden prácticas y materiales a través de los cuales no se continúen reproduciendo estereotipos y roles históricamente asignados a mujeres y hombres.

Cuando hablamos de equidad de género en la educación también debemos referirnos a la educación para la equidad de género; no basta, entonces, con haber logrado la consolidación de la educación mixta<sup>2</sup> y con alcanzar indicadores que demuestren cifras igualitarias de niños y niñas que ingresan anualmente en la escuela. Si bien estos son avances importantes para el logro de la equidad, el reto en este siglo es lograr que la escuela sea el espacio a través del cual se promueva activamente la deconstrucción de las concepciones de género, propiciando la creación de condiciones para un cambio estructural de las sociedades, particularmente a nivel cultural.

En el año 2000 en el marco del Foro Mundial sobre la Educación llevado a cabo en Dakar se emitió un documento marco titulado “Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes” en el que los 164 gobiernos participantes se comprometieron a lograr unas metas específicas a cumplir antes de acabado el año 2015. El quinto de estos objetivos consistía en “suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento”<sup>3</sup>

Sin embargo, en el informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo emitido por UNESCO en 2008, se pone de manifiesto que aunque a partir de 1999 se ha disminuido la disparidad de los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, la equidad e igualdad entre los sexos no ha podido ser definitivamente conquistada; se pone de manifiesto la persistencia de actitudes y prácticas docentes, programas escolares y libros de texto marcados por prejuicios sexistas; y de entornos escolares inseguros, no acordes a las necesidades propias tanto de las niñas como de los niños (Unesco, 2008). Aunque el esfuerzo mundial para la eliminación de la desigualdad de género en la educación se ha concentrado en aumentar la cantidad de niñas que ingresan anualmente al sistema escolar, en 2006 se calculaba que 55 millones de niñas permanecían desescolarizadas (Comisión de Derechos Humanos, 2006: 11). A pesar de los notables logros en educación alcanzado por las niñas, la discriminación basada en el género aún no ha desaparecido de nuestras sociedades, ya que la condición de la mujer y el papel que se espera de ella en la familia y en la sociedad permanecen esencialmente intactos.

Lo anterior demuestra que en lo que refiere a la realización del derecho a la educación el mundo no ha logrado la realización efectiva en relación a las niñas y las adolescentes. Lo cual no sólo responde al no acceso directo de las niñas a la escuela si no también al abandono de la misma

2 Algunas autoras de la línea del feminismo de la diferencia, exponen la idea de retornar a la educación segregada como forma para lograr la verdadera emancipación de las mujeres. Proponen un modelo innovador de colegios segregados en los cuales se consoliden espacios escolares únicamente para niñas y mujeres, que proporcionen un ambiente seguro para la libre expresión y para el abordaje de las situaciones implicadas en el hecho de ser mujer a través de los cuales se contribuya con la búsqueda de formas alternas de relación social entre las mismas mujeres y entre ellas y los hombres. (Araya, 2001)

3 Cfr. El Informe Final en Español disponible en línea en: <http://www.educacionenvalores.org/IMG/pdf/abr042.pdf>

a causa de “los estereotipos de género, las amenazas a la seguridad emocional de las niñas y el currículum insensible a las cuestiones de género que conspiran directamente contra la realización del derecho a la educación” (Naciones Unidas, 2006: 21). La propuesta entonces debe superar el mero presupuesto de la paridad que en algunos ámbitos es considerado sinónimo de equidad o igualdad; repartir la cantidad de cupos escolares equitativamente entre niños y niñas no implica que la equidad de género sea una meta alcanzada. La equidad de género en cuanto el derecho a la educación sólo es posible mediante la modificación de prácticas y contenidos escolares, y la adaptabilidad tanto de las instalaciones de los colegios y escuelas como de las estrategias y metodologías educativas, las cuales deberán ser acordes a las necesidades propias de cada uno de los sexos.

En este marco, y entendiendo que, tal como lo expone el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General No. 13, la educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, vale la pena preguntarse de qué forma se puede lograr una verdadera coeducación no sexista ni discriminatoria a partir de la cual se conquiste de manera definitiva la equidad de género en la educación. Logrando así una auténtica democratización de la educación básica primaria y secundaria y la consolidación de la escuela como un espacio de verdadera transformación de los parámetros culturales de las sociedades que históricamente han promovido la subordinación de las niñas, las adolescentes y las mujeres adultas.

Respuesta a la que pretendemos acercarnos a través del acápite posterior, en el cual apuntaremos a definir formas a través de las que se logre insertar el mainstreaming o “transversalidad” de género en el campo curricular tomando en cuenta el currículum explícito o prescripto y el currículum oculto o no oficial. Decidimos tomar como eje fundamental de la propuesta el currículum escolar en tanto entendemos éste en los términos de Gimeno Sacristán, es decir, como una expresión práctica y estructurada de cada sociedad-cultura; el currículum es la construcción social que llena la escolaridad de contenidos y orientaciones, es la concreción de la posición y la orientación que adopta la escuela o un nivel educativo específico frente a la cultura y frente a las prácticas predominantes de la sociedad en la que se desarrolla. (Gimeno, 2007)

## **MAINSTREAMING DE GÉNERO EN EL CAMPO CURRICULAR DE LA EDUCACIÓN BÁSICA**

Antes de abordar la propuesta sobre este particular, es importante hacer una serie de precisiones de índole conceptual acerca del término “mainstreaming” de género, y algunas indicaciones sobre los tipos de currículum en los que se ha clasificado el campo curricular de la educación.

El mainstreaming de género, traducido de manera imprecisa al español como transversalidad<sup>4</sup> de género, nace en la Unión Europea, a inicios de los años 90’s, en el ámbito de la definición de las políticas públicas y se asume explícitamente en la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995, en la cual se requiere a “los gobiernos y otros actores promocionar una política activa y visible del mainstreaming de género, en todas las políticas y programas, para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y hombres, respectivamente”<sup>5</sup>

Aunque existen varias definiciones, los estudiosos del tema coinciden en que la más completa y detallada es la aportada en 1998 por el Grupo de Especialistas del Consejo de Europa. Para ellos el mainstreaming de género es “la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo

---

4 Existe un amplio debate acerca de la palabra “transversalidad” como traducción de “mainstreaming”, ya que se considera que su versión en español limita los alcances que se intentan postular con la palabra original. El uso o traducción más extendida es “transversalidad” aunque algunas corrientes prefieren el uso de la palabra “integración”. Aunque consideramos más precisa la palabra “integración” en este trabajo decidimos usar la palabra en inglés para no entrar en dicha discusión.

5 Cfr. El documento completo en español disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>



y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”(Consejo de Europa, 1998: 26); sin embargo, más allá del acuerdo frente a esta definición, me resulta mucho más amplia y con mayor alcance la primera acepción de mainstreaming que apareció en escena en 1997 gracias al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, la cual será la que se aplicará en el marco de este trabajo:

“El Mainstreaming de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para hombres y mujeres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sea un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros” (Consejo Económico y Social, 1997: 28)<sup>6</sup>.

La definición antes citada la considero más pertinente por dos razones fundamentales, la primera de ellas es que define el objetivo último de la puesta en marcha del mainstreaming y muestra un enfoque menos técnico y más de derechos humanos; y la segunda es que incluye la perspectiva de género no solo a partir del proceso de formulación de políticas y programas, sino que enfatiza en la importancia de un proceso anterior de evaluación mediante el cual se reconozcan a priori los efectos diferenciados de dichas políticas y programas sobre las necesidades y particularidades de cada sexo. Esta definición explicita que el fin del mainstreaming de género es la consecución de la igualdad pero potenciando, simultáneamente, el reconocimiento y el respeto por las diferencias existentes entre hombres y mujeres. La definición del Consejo Económico y Social aporta mucho más a la conquista de una igualdad sustentada en la diferencia.

Si bien el mainstreaming de género fue pensado en el campo macro de la política pública, dejarlo en este ámbito podría significar que la inclusión de la perspectiva de género se quedara limitada al debe ser que se define en el curso de acción gubernamental, por lo cual es necesario pensar estrategias para que el mainstreaming de género se inserte en los micro espacios de la praxis que son en últimas en los que se desarrollan de manera tangible las acciones que sostienen la desigualdad de género en la escuela primaria y secundaria. Micro espacio de praxis que, para el caso que nos ocupa, se concreta a través de la definición del campo curricular.

Cuando nos referimos en sentido general al campo curricular estamos señalando un sistema complejo, dinámico y contextual de relaciones entre la sociedad, el estado, la escolarización, las teorías, las prácticas así como los agentes y agencias de producción y resignificación. El campo curricular, supone procesos de selección, organización, distribución y transmisión del conocimiento en las instituciones escolares. El currículum es una construcción social que se define, explícita o implícitamente, de acuerdo a las creencias e intereses dominantes en la sociedad, sentido en el cual el currículum no solo surge de una política oficial que define propósitos educativos, contenidos de enseñanza y formas de organización, sino que, regula las prácticas docentes estructurando un marco de actuación sobre qué y cómo enseñar. (Caldeiro, 2005)

El campo curricular ha sido clasificado en tres tipos diferentes de currículum: el currículum explícito, el currículum nulo y el currículum oculto; sin embargo para el desarrollo de este trabajo nos dedicaremos particularmente a dos de ellos, el explícito y el oculto. El currículum explícito, como su nombre lo indica, es aquel a través del cual cada institución educativa define el marco de contenidos, valores y formas de enseñanza para todos los niveles de educación, es lo que podría llamarse el plan educativo institucional; por su parte se denomina currículum oculto al conjunto de

<sup>6</sup> El documento completo en español disponible en línea en: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/265/67/img/N9726567.pdf?OpenElement>

prácticas habituales en el sistema educativo que no están explicitadas, pero que forman parte de los hábitos de la docencia, tanto en términos de atención al alumnado como de observaciones, valoraciones, y tipos de evaluación que el profesorado realiza.

Estos dos currículum están conformados por unos elementos definitorios, entre los cuales quisiera destacar en el marco de este trabajo los siguientes: contenidos, prácticas al interior del aula, prácticas extra aula, y materiales escolares. Todos ellos hasta ahora desarrollados en unas instalaciones escolares con espacios no igualitarios para niños y niñas, y bajo el uso de un lenguaje de carácter sexista.

Bajo este marco, adecuar el mainstreaming de género al ámbito de la educación básica y particularmente al campo curricular, correspondería a definir prácticas, metodologías, acciones, actividades, materiales y espacios educativos bajo una perspectiva de género que implicará una evaluación preliminar participativa de las necesidades y características propias de cada sexo, y un reconocimiento profundo de los imaginarios, de los parámetros culturales y las prácticas de índole sexistas predominantes tanto en el entorno escolar, como en la familia y en la sociedad en su conjunto. Lo cual deberá partir de la deconstrucción del currículum explícito y una develación total del currículum oculto, teniendo en cuenta para ello la totalidad de elementos arriba mencionados. Una vez realizado dicho diagnóstico, se podrán emprender todas las acciones conducentes hacia la deconstrucción de dichos imaginarios, parámetros y prácticas; basándose principalmente en los resultados obtenidos de aquella evaluación en la que se definirán necesidades particulares tanto de las niñas como de los niños. Lo anterior será la materia prima de esa modificación del campo curricular resultante de la aplicación del mainstreaming de género que tendrá que tener en cuenta el proceso, los mecanismos y los actores educativos.

Es importante mencionar que el primer paso que se dio hacia la igualdad de género en la escuela, fue la consolidación de la educación mixta o coeducación, en la cual niños y niñas comparten espacios, profesores, formas de evaluación, metodologías de enseñanza, y prácticas educativas, entre otras. Esta estrategia, si bien fue un adelanto, terminó reproduciendo las mismas pautas y el modelo cultural vigente patriarcal cuyo rasgo predominante es lo que se podría llamar como “masculinización de las niñas, entendido por masculinización la adopción de pautas de género que anteriormente estuvieron reservadas a los niños, pero que en esta etapa deben convertirse en universales” (Subirats, 1998: 23). Se unificaron los centros escolares, pero no se adecuaron sus prácticas a los desafíos de una educación para niños y niñas, sino que las niñas debieron educarse no sólo con niños sino como niños.

La educación básica, desde el campo curricular, que tradicionalmente se ha encargado de perpetuar las relaciones desiguales de género, deberá replantearse para que a partir de este ámbito, tal como lo expone Sandra Araya citando a Graciela Hierro (2001: 162), las mujeres:

- Desde niñas, sean orientadas para elegir el tipo de persona que desean ser; el tipo de conocimientos y habilidades que desean adquirir y el tipo de mundo en el que desean vivir.
- Formen el carácter infantil no sólo para la afectividad, sino para la adquisición y desarrollo de las múltiples capacidades humanas, intelectuales, espirituales y creativas.
- Se les prepare para actividades tradicionalmente desarrolladas por los hombres, como producir ganancias, administrar negocios y dirigir políticas.
- Obtengan una información clara y precisa de su cuerpo y construyan formas renovadas de vivir su sexualidad que trasciendan de su ser “el mal” porque tienen deseos sexuales y de su ser “el bien” porque se mantienen castas.
- Alcancen metas de vida que rebasen los intereses centrados en la maternidad.
- Revaloren su identidad, más allá de la belleza física y la juventud, para que concedan importancia al ejercicio laboral, la realización personal, la participación política efectiva y la contribución social.

Por el logro de dichos objetivos es importante que el campo curricular, con todos sus elementos, sea revisado para eliminar todas las deferencias que subsisten por razones de género. Para lo cual quisiéramos referirnos, a las metas a alcanzar para cada uno de los elementos que mencionáramos anteriormente, partiendo siempre del presupuesto de que hacemos mención al currículum explícito pero especialmente a los hábitos escolares que definen al currículum oculto.

## CONTENIDOS:

Con el fin de lograr romper con el androcentrismo que hasta ahora ha dominado las ciencias, el dispositivo básico que deben utilizar los responsables de la educación es el impulso de la investigación sobre temas de mujeres, que realice una crítica del androcentrismo en la ciencia y rescate las figuras y trayectorias de mujeres, tanto de aquellas ilustres como del conjunto de las mujeres. En la definición de contenidos se deben especificar los aportes de las mujeres al desarrollo de las ciencias, la cultura y de la sociedad y su papel en la historia. Toda enseñanza impartida en la escuela debe subvertir estereotipos y modelos impuestos históricamente a hombres y mujeres desde la relaciones de género, para lo cual es fundamental que la capacitación de los y las docentes incluya transversalmente la perspectiva de género como parte de los contenidos obligatorios.

Sumado a lo anterior se debe institucionalizar la educación sexual, especialmente en el nivel de secundaria, la cual deberá abordarse desde una perspectiva no sexista. Dicha enseñanza debe jugar un rol emancipador de la mujer. En los contenidos escolares deberán incluirse aprendizajes necesarios en el ámbito de la reproducción, niños, niñas y jóvenes de ambos sexos debe ser formados de manera exactamente igual para que adquieran capacidades para las tareas domésticas, educación emocional, educación afectiva y sexual, valoración de las tareas del cuidado, conocimientos de dietética y salud, etc.

## PRÁCTICAS AL INTERIOR DEL AULA

Aunque para muchos es una cuestión menor, el primer paso para introducir el mainstreaming de género al interior del aula de clase es la modificación del lenguaje con el que se nombra a niños y niñas, el cual sigue manteniendo lo que podría llamarse como “andro-normatividad”, es decir la designación desde su forma masculina a personas de ambos sexos, incluso cuando la mayoría son mujeres o cuando en el grupo hay únicamente un hombre, lo que “no sólo provoca una ocultación sistemática de la mujer y todo lo que a ella atañe sino que además produce una especie de masculinización en el cuadro de clavijas de la mente que sesgan, por rutina de reflejos, nuestra forma de captar el mundo” (García Messeguer, citado por Araya, 2001: 165).

Más allá de la modificación del lenguaje, que es un paso muy importante, se debe lograr que dentro del aula los niños, niñas y jóvenes sean tratados y valorados de manera igualitaria. De manera consciente los y las docentes deben dar la palabra a todxs de manera equitativa y deben evitar realizar manifestaciones que pongan a la niña o adolescente en condición de inferioridad frente al grupo en razón del género.

Los y las profesoras deben promover los ejercicios grupales mixtos y actividades en las cuales se realicen constantemente interpelaciones y reflexiones acerca de las prácticas escolares y extraescolares de carácter discriminatorio, y realizar ejercicios de compromiso en los que todxs trabajen conjuntamente, en el interior de la escuela y en el entorno familiar y comunitario, para develar y deconstruir dichas prácticas. Para ello no es necesaria la creación de una materia en particular orientada a dicho fin, sino

interiorizar este tipo de actividades en el marco de la rutina escolar de las diferentes asignaturas que conforman el currículum.

## PRÁCTICAS EXTRA AULA

El espacio de recreo o descanso de los y las estudiantes es uno de los ámbitos en donde se denota con mayor evidencia la persistencia de prácticas desiguales entre hombres y mujeres, lo cual es ignorado por docentes y directivas por considerar éstos como espacios inmodificables en los que niños, niñas y jóvenes se expresan auténticamente; sin considerar que son una reproducción propia de sociedades donde persiste una cultura de género donde el dominio es masculino. El cambio debe venir incluso a nivel de infraestructura escolar, estimando para dicho cambio espacios deportivos y lúdicos suficientes e incluyentes.

Los espacios deportivos por lo general son usados exclusivamente por los niños y hombres, siendo las niñas meras espectadoras de dichas actividades. Dando la libertad suficiente que se debe estimar para las jornadas extra aula, las profesoras y profesores deben lograr que los espacios deportivos sean usados por niños y niñas tanto de manera segregada como mixta de forma equitativa, orientar actividades en las que el juego sea participativo de niñas y niños; y promover juegos mixtos en los que cada uno de los sexos cumpla todos los roles posibles en el juego.

## MATERIALES ESCOLARES

En relación al material escolar, principalmente lo que corresponde a los libros de texto, se requiere de una ardua labor desde todos los niveles que influyen en el sector educativo. Los colegios y universidades deben emprender investigaciones destinadas a evidenciar el carácter androcéntrico y la ausencia de mujeres en los libros de texto. Este será un instrumento fundamental por medio del cual se estimule a las editoras para generar las modificaciones pertinentes al respecto, lo que deberá acompañarse de una normativa a la que deben ajustarse los libros escolares.

Los Colegios por su parte deberán mirar de forma analítica, desde una perspectiva de género, los cuentos y materiales de lectoescritura y pre-matemáticas disponibles, y elegir entre ellos aquellos que no promuevan patrones estereotipados de género.

Mientras se logra la modificación de los textos escolares, los docentes podrán actuar en relación a los libros de texto existentes que mantienen su carácter sexista, promoviendo con los propios estudiantes el análisis de dichos libros, y el descubrimiento de su carácter desigualitario.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

*La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género (...) y de las diversas formas de intolerancia contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.*

*Artículo 9 – Carta Democrática Interamericana*

Las investigaciones de género, emprendidas principalmente por corrientes feministas, se han encargado de revelar que las atribuciones a lo masculino y a lo femenino, y la marginalidad; la subordinación y la exclusión de las mujeres no es producto de condiciones naturales inherentes a su sexo sino que son construcciones producidas culturalmente por medio de la coexistencia de

instituciones de diversa índole; entre las cuales indudablemente se encuentra la escuela, la cual bajo su gran función como productora de cultura se ha encargado históricamente de reproducir dichas atribuciones y todas aquellas condicionantes que suponen la marginalidad, la subordinación y la exclusión de las mujeres. Razón por la cual, la educación primaria y secundaria debe ser vehículo para que la equidad de género no se quede inmóvil como principio ético sino que pase a activarse en todos los ámbitos de la sociedad. La escuela por tanto, lejos de la neutralidad, debe emprender decididamente la lucha contra cualquier tipo de discriminación y, en especial, de aquella resultante de la construcción cultural de género. (Araya, 2001)

En consonancia con el artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana, puede inferirse que ninguna democracia podrá llamarse como tal mientras persista cualquier forma de discriminación o intolerancia en contra de las mujeres, por tanto un paso fundamental, para la democratización de la escuela y por este camino de las sociedades, es emprender el desarrollo progresivo de la equidad de género hasta lograr su absoluta realización. Logro que será posible si se consolida, a través de la voluntad política de los y las tomadoras de decisión que intervienen en el proceso educativo, la implementación del mainstreaming de género en el campo curricular; entendiendo éste en su acepción más amplia, no sólo como un cúmulo de contenidos y metodologías sino como la expresión institucional de la praxis escolar en la que intervienen todas y todos los miembros de la comunidad educativa.

En esta tarea, sin duda el rol principal recae sobre las directivas de las instituciones educativas y en especial sobre los y las docentes quienes han sido los principales encargados de, explícita e implícitamente, reproducir el sexismo hasta ahora persistente en las escuelas. Las y los docentes como resignificadores y exponentes primarios del campo curricular, serán actores fundamentales para el emprendimiento de acciones afirmativas orientadas a la conquista de relaciones equitativas entre niños y niñas, los cuales en el futuro serán hombre y mujeres forjadores de contextos sociales democratizados en el cual se logre una igualdad entre hombres y mujeres respetuosa y comprensiva de las diferencias existentes entre ellos.

“Al comprometer las relaciones entre lo público y lo privado, la igualdad de género puede contribuir a hacer más pública –entendida pública como un lugar para todos y donde impera el bien común– la educación básica, cuya aspiración ha sido desde el origen ser el lugar de lo público. La igualdad de género conlleva la posibilidad de democratización educativa, mediatizada por los contextos sociales” (Mesina, 2001: 36)

La perspectiva de género integrada completamente a los procesos propios de la educación primaria y secundaria, será uno de los pilares más importantes no sólo para la democratización de la educación básica, sino para que la escuela se convierta en motor de la democratización de la sociedad; rompiendo estereotipos negativos y forjando una cultura de la igualdad entre hombres y mujeres basada en sus diferencias. La meta final de verdadera democratización será la desaparición de los géneros, dando paso a una existencia fortalecida de cada uno de los sexos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ARAYA, Sandra  
2001 “La equidad de género en la educación”. La ventana. Guadalajara, julio de 2001, número 13, pp. 159-187.

CALDEIRO, Graciela Paula  
2005 “La construcción histórica de la problemática curricular”. Idóneos. En: <http://educacion.idoneos.com/index.php/363479>.

COBO, Rosa.

1995 "Género". En AMORÓS, Celia (directora). 10 palabras claves sobre Mujer. Pamplona: Ed. Verbo Divino, pp. 55-84.

#### COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

2006 El derecho a la educación de las niñas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Sr. V. Muñoz Villalobos. E/CN.4/2006/45.

#### COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

1999 Observaciones Generales 13. El derecho a la educación. E/C.12/1999/10.

#### CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

1997 Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997. A/52/3.

GIMENO, José.

2007 El currículum: una reflexión sobre la práctica. Novena edición. Madrid: Ediciones Morata.

MESINA, Graciela.

2001 "Estado del arte de la igualdad de género en la educación básica de América Latina (1990-2000)". En UNESCO. Igualdad de género en la educación básica de América Latina y el Caribe (estado del arte). Santiago de Chile: UNESCO, pp. 11-43.

#### NACIONES UNIDAS

1995 Plataforma para la Acción de la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres. Beijing.

#### NACIONES UNIDAS

2006 La primera etapa (2005-2007): un plan de acción para la educación en derechos humanos en los sistemas de enseñanza primaria y secundaria. New York & Ginebra.

SUBIRATS, Marina.

1998 "La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación". Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile, número 22, pp. 5-39.

UNESCO.

2000 Informe final. Foro Mundial sobre la Educación. Dakar, Senegal.

UNESCO.

2008 Educación para todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta? Paris.

***Profundizando la  
democracia en la educación  
no-formal***

## INTRODUCCION

### *Políticas de Juventud*

Los jóvenes son un actor estratégico en los procesos de desarrollo económico y social de nuestros países y, por lo tanto, la consolidación de políticas de juventud pertinentes reviste un carácter también estratégico para el desarrollo de nuestras sociedades.

En el ámbito de las políticas públicas se ha privilegiado la participación de actores altamente institucionalizados y con capacidad de interlocución con la esfera pública, situación que no está en directa relación con las nuevas o emergentes formas de participación y/o expresión del mundo juvenil organizado, quien más bien está transitando por actuaciones débilmente institucionalizadas.

En nuestro país, los jóvenes establecen mecanismos de participación poco o nada institucionalizados, en los que se permite una gran flexibilidad de actuación en campañas específicas, en redes de información y en acciones concretas.

Las nuevas formas de participación juvenil se configuran en forma de redes que los jóvenes crean y que buscan fungir como facilitadoras y no como centralizadoras, por lo que definen su identidad como espacios democráticos de vinculación.

A su vez, como afirman Szulik y Kuasñosky: “El interés estatal hacia los jóvenes, a través de su transformación en objetos de políticas públicas, debe ser analizado a partir de una situación estructural particular que señala a este grupo como uno de los más afectados por la crisis, al tiempo que ocupa un lugar caracterizado por la sospecha de peligro y amenaza social.”

Son los principales protagonistas del desempleo, de la violencia y de la inseguridad ciudadana entre otros “indicadores” relevantes. Los estudios disponibles muestran una relación bastante directa entre desempleo y delito, y a su vez, advierten sobre la existencia de un verdadero “ejército de reserva”, constituido por millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan (entre un quinto y un tercio del total de jóvenes, según los países) a disposición de toda clase de iniciativas, sobre todo ilegales -como en el caso del narcotráfico- que pueden desestabilizar las principales estructuras del funcionamiento de la sociedad, sin mayores esfuerzos.

En ese sentido en la sociedad moderna el trabajo es una posibilidad de realización de los derechos ciudadanos, así como de acceso a formación, información y vínculos sociales. Bajo este contexto, adolescentes y jóvenes son hoy en todo el mundo una de las principales víctimas de la transformación estructural y de la crisis del mundo de trabajo y del Estado asistencial.

En relación a las industrias culturales; la incorporación de los medios masivos de comunicación como transmisores de mensajes consumistas y “culturales” juegan un papel fundamental en la reelaboración de valores y símbolos comunes en las sociedades actuales; se refuerzan los patrones centralizados y se trata de acabar con culturas subalternas o con propuestas diferentes.

Si a eso se le suma la falta de claridad político institucional y la consecuente desagregación de actores vinculados a la administración de la oferta social en juventud, es claro que en nuestro país no existe una política de juventud, fundamentalmente porque no existe ni ha existido una visión de conjunto capaz de concebir la intervención en juventud como una política social juvenil, que supere



la fase agregativa y pase a una visión constructiva de políticas en juventud.

Desde este ángulo, las políticas públicas de juventud deben articular –equilibradamente– iniciativas programáticas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes, conjuntamente con otras centradas en el fomento de la participación activa y protagónica de los jóvenes en todas las esferas de la sociedad.

Como sostiene Oscar Dávila León, es necesaria una mirada más global sobre política pública de juventud, que sobrepase una visión particularizada, que avance en el proceso de pasar de la generación de programas sociales juveniles, a la construcción de una política.

Principalmente, la política de juventud debe tener la capacidad de plantearse frente a sujetos reales. Para lograr esto, es fundamental fortalecer la relación entre la sociedad civil joven y las instituciones en la localidad desde una óptica de respeto y promoción de derechos como base del ejercicio de ciudadanía. De esta forma la política de juventud debe ser capaz de abrir canales de real participación juvenil como estrategia de legitimación y pertinencia de su propio accionar.

Una política local de juventud debe ser una propuesta estructurada de un conjunto de sentidos, orientaciones y acciones que desde su especificidad no sólo realizan su propósito particular, sino que contribuyen a fortalecer y legitimar nuevas experiencias de vida de los jóvenes, validando al sujeto joven en tanto actor social y destacando su participación como eje fundamental en las estrategias de integración social en la comuna.

### *El resurgimiento de la sociedad civil*

Son Cohen y Arato quienes desarrollan extensamente la noción de sociedad civil que prevalece en el sentido que se le da en buena parte de la actual literatura especializada en este término. Su definición operativa dice:

“Entendemos a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública.”<sup>1</sup>

La sociedad civil se refiere entonces a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de vida, en la medida en que estas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo.

La tesis de los autores es que el concepto de sociedad civil indica un terreno que se ve amenazado por la lógica de los mecanismos administrativos y económicos -colonización del mundo de vida-, pero que también es el principal espacio para la expansión potencial de la democracia bajo los regímenes democrático-liberales.

A su vez, de acuerdo con De Piero<sup>2</sup>, la sociedad civil no debe interpretarse ni como correlato social a la idea de sociedad de mercado, ni como mera oposición al Estado. En este sentido, la sociedad civil representa mucho más que el mero agregado de los derechos individuales, ya que significa la construcción de instancias colectivas de representación tanto social como política, de profundización de la ciudadanía y también de la generación de lazos comunitarios. No se excluye, por otra parte, el énfasis transformador de la sociedad y de las relaciones de poder en su conjunto.

Es en el campo del proyecto democrático de Reforma del Estado que se plantea efectivamente la cuestión de la sociedad civil. Fuera de allí, ella no tiene mucho sentido, o lo que es lo mismo, tiene

1 Cohen y Arato. Sociedad Civil y Teoría Política. FCE. México 2001.

2 De Piero, Sergio. Organizaciones de la Sociedad Civil. Paidós. Buenos Aires 2005.

un sentido estrecho y limitado. Con esto queremos decir que necesitamos adoptar una perspectiva que no sólo valore la sociedad civil y celebre su creciente protagonismo, sino que también colabore para politizar la sociedad civil, liberándola de la visión reduccionista y represiva de los intereses particulares, aproximándola al universo más rico y generoso de los intereses generales, vale decir del Estado.

Las faltas de la política generan una visión falaz basada en la pureza asociativa de los movimientos sociales y de las formas más espontáneas o “naturales” de expresión de la vida comunitaria. El activismo civil funcionaría como un neutralizador de las maldades del sistema político.

Pero por detrás de todo esto se despliega una visión dicotómica de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, contraria a la visión dialéctica de unidad y distinción de Gramsci. Como sostiene Nogueira, “Se sataniza el espacio político para dar libre curso a una hipotética naturaleza virtuosa de la sociedad civil”<sup>3</sup>.

De esta forma emerge una sociedad civil despolitizada. Concebida sin lazos orgánicos con el Estado, la sociedad civil no consigue aparecer como el terreno en el cual los grupos luchan por la hegemonía, por la posibilidad de imprimir al conjunto de los hombres una nueva forma de consenso y de consentimiento. Sin Estado, (sin un vínculo con el Estado y sin una perspectiva de Estado) no hay sociedad civil digna de atención: sin Estado no puede haber hegemonía.

En síntesis, la sociedad civil no es inmediatamente política. La sociedad civil es el mundo de las organizaciones, de los particularismos, de la defensa de intereses parciales. Es mediante la activación política que la sociedad se vincula al espacio público democrático. Su dimensión política requiere ser construida. Y es sólo esa sociedad civil politizada la que se muestra capacitada para funcionar como la base de otro proyecto de hegemonía, como base de una oposición libertadora, popular y democrática, ante las estrategias de dominación referenciadas por el gran capital. Solamente esta sociedad civil puede vislumbrarse como plataforma para que se rediseñe democráticamente el Estado, es decir, para que se avance rumbo a una reforma cualitativa y sustantiva del mismo.

### *La redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado*

Durante la década de los noventa, la región latinoamericana fue testigo de profundas transformaciones en las formas de intervención del Estado en la economía y el campo social que redefinieron las modalidades de articulación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en la provisión de bienestar. La centralidad adquirida por el Estado en la regulación del conflicto distributivo, en la provisión de servicios sociales y en la definición del modelo de desarrollo que caracterizó a un gran número de países de la región desde la segunda posguerra, fue sustituida por una nueva visión hegemónica que propuso la “subsidiariedad” del Estado.

Las reformas registradas a partir de ese momento se inscriben en el marco de la crisis fiscal del Estado de Bienestar y en un clima ideológico fuertemente crítico de la eficiencia del Estado como productor de bienes y servicios. En el campo de las políticas sociales, los cuestionamientos se concentraron especialmente en las prestaciones universales (salud, educación, seguridad social). Los organismos multilaterales de crédito: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM), tuvieron activa participación en las áreas sociales del gobierno, al que le cuestionaron la ineficacia en la resolución de los problemas sociales, la burocratización y la concentración de los recursos en sectores medios en detrimento de los sectores más necesitados.

En consecuencia, la reducción del papel de Estado y la reconversión económica produjeron una redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado. Sobre este contexto se revalorizan las

<sup>3</sup> Nogueira, Marco Aurelio. Un Estado para la Sociedad Civil. Publicado en la Revista del CLAD. Reforma y Democracia. N°14. Caracas, 1999.

capacidades de la sociedad civil para iniciar procesos y buscar soluciones innovadoras, más allá del Estado y el mercado, a los grandes problemas de la humanidad: medio ambiente, paz, pobreza, educación, desarrollo. Este movimiento incorpora también un renovado énfasis en los valores del pluralismo político, la diversidad cultural y el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

### *Las organizaciones de la sociedad civil: un fenómeno mundial*

Frente a este escenario, el variado universo de las organizaciones no gubernamentales sin fines lucrativos ha aparecido como el actor más innovador y dinámico en el desarrollo mundial. Este paulatino surgimiento de una vasta y pujante trama constituida por las organizaciones de la sociedad civil, entendido como un proceso de institucionalización de diversas modalidades educativas destinadas a contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales y la defensa de los derechos de los ciudadanos, está generando un cambio cualitativo y cuantitativo en el peso relativo y las modalidades de articulación entre el mercado y el Estado.

Se observa cómo se abre paso el “tercer sector” o “sector sin fines de lucro”, que desde la esfera privada se proyecta hacia la consecución de finalidades públicas, alcanzando niveles crecientes de reconocimiento por parte del Estado y de los organismos multilaterales de crédito, quienes lo convocan para llevar adelante proyectos sociales, así como para su gestión y/o implementación. De esta manera, el mundo asociativo está obteniendo un notable eco en la opinión pública, fomentando niveles crecientes de participación de la comunidad.

En Argentina en particular, las ONGs han crecido en influencia, tamaño y número. Su desarrollo en nuestro país se asocia también a la búsqueda de nuevas formas de representación y acción ciudadana; una novedosa responsabilidad social y comunitaria y la puesta a prueba de valores altruistas y solidarios; una forma de experimentación innovadora de intervención institucional en la problemática social y una práctica afirmativa de la ciudadanía, la solidaridad y la democracia.

El término no gubernamental fue acuñado principalmente en los países del Tercer Mundo para diferenciarse claramente del Estado. La denominación ONG fue característica de un tipo de entidades cuyos discursos y prácticas enfatizan el compromiso con los pobres y la confianza en sus propias capacidades, la importancia asignada a la participación y la organización popular, etc. y cuyas estructuras se componen fundamentalmente de equipos técnicos que prestan servicios a los sectores populares. Por el contrario, el carácter no lucrativo de estas asociaciones es enfatizado en países como los Estados Unidos donde la referencia principal es el mercado, es decir, las empresas. Pero también, el término no lucrativo está siendo cada vez más utilizado para referirse a un conjunto de heterogéneo de instituciones que incluye distintos tipos de entidades caritativas, asistenciales o filantrópicas.

El Tercer Sector para unos, o las Organizaciones No Gubernamentales para otros, Asociaciones sin fines de lucro en otros casos. Todas las definiciones expresan la revolución asociativa; encarnación de todas las virtudes cívicas; componente indispensable en la política para los organismos internacionales; espacio creciente entre el mercado y el Estado; nuevo tema de discusión en seminarios y encuentros para cientistas sociales: diversas maneras de reconocer la importancia del naciente Tercer Sector, versión simplificada de la antigua idea de sociedad civil.

La denominación casi excluyente que se observa en los documentos de los organismos internacionales es la de Organizaciones de la Sociedad Civil. Introducida por el BID para eliminar el sesgo “residual” o de “negatividad” de las anteriores, intenta construir un interlocutor institucionalmente legitimado para presentarse como partícipe necesario de las políticas sociales que estos organismos multilaterales de crédito impulsan. La valorización de las mismas por parte de estos organismos en los últimos años fue funcional a la crítica a las políticas sociales universales

y la promoción de las focalizadas.

En el escenario político a partir del retroceso del autoritarismo y el retorno de los procesos electorales, las reformas económicas y del Estado basadas en el ajuste estructural, la fragmentación social, la pérdida de legitimidad de los sindicatos y los partidos políticos, se definieron nuevas condiciones de acción. Es entonces cuando el Banco Mundial comienza a plantearse modificaciones tanto en los objetivos de financiamiento, ahora centrados en la focalización de las políticas sociales, como en la relación con la Organizaciones de la Sociedad Civil que pasaban a ser actores indispensables para tales políticas.

Esta apertura de los organismos a la temática de la sociedad civil estaría motorizada por factores diversos. Entre ellos cuentan, por una parte, las acciones de la ONGs internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable, que cuestionaban los megaproyectos hasta entonces financiados por los bancos; y, por otra parte, la necesidad de paliar las consecuencias de la creciente pobreza derivada de la aplicación de los programas de ajuste estructural y la desaparición del Estado de Bienestar.

La reducción de las funciones del Estado en materia de producción directa de servicios y la utilización de instrumentos de política alternativa como la contratación de entidades sociales para la provisión de servicios, permitió el desarrollo de programas que no implicaran un crecimiento de la estructura estatal. De este modo, las formas de intervención pública se estructuraron sobre la base de acciones puntuales y acotadas, sin incluir un número mayor de personal en la nómina permanente de la administración pública nacional. En efecto, la capacidad instalada y los recursos humanos provistos por las organizaciones resultaron en estructuras alternativas que suplantaron a la ampliación de la burocracia estatal. La apelación a las organizaciones de la sociedad civil, resultó así perfectamente funcional a reformas sociales sostenidas bajo el principio de subsidiariedad del Estado.

En conclusión, tanto por la capacidad de llegada a poblaciones donde no llega el Estado como por el rol de vanguardia en la identificación y conocimiento de las necesidades sociales, las organizaciones no gubernamentales son un elemento que no puede estar ausente en cualquier diseño de políticas sociales modernas.

## **MARCO INSTITUCIONAL**

### *La Asociación Civil “Causa y Efecto”*

La Asociación Civil “Causa y Efecto” nace en el mes de julio de 2003, producto de la unión de voluntades de un grupo de jóvenes, con el fin de generar un espacio alternativo desde donde impulsar proyectos tendientes a lograr transformaciones en la sociedad, teniendo por objeto la promoción, difusión, organización y apoyo de emprendimientos de carácter socio-cultural.

En el mes de septiembre de 2003, fruto de la interacción con otras ONGs, la Asociación Civil Causa y Efecto comienza a trabajar en un Proyecto Educativo-Cultural desde el enfoque No Formal en el Centro Comunitario “Pancitas Vacías”, sito en Gálvez 4214.

Actualmente, los miembros de la organización estamos construyendo su propia sede en el barrio, en la intersección de las calles Pasaje Independencia y Valparaíso.

Las actividades de la organización son:

**Apoyo Escolar:** A través de acciones educativas basadas en experiencias y actividades de tipo de apoyo escolar, se acompaña a los niños en el tránsito hacia su formación como ciudadanos críticos y responsables, concientizando acerca de la importancia de la educación como instrumento

posibilitador de transformaciones sociales.

**Taller de Invención Creativa:** Se trata de un espacio en el cual se modifican, alteran y transforman los recursos y materiales que componen la realidad de los niños del barrio, aplicando su potencial creativo y desarrollando nuevas realidades. Además, se busca que los chicos incorporen la identidad de lo creado y logren establecer un vínculo de pertenencia con ello.

A su vez, con el fin de ampliar el campo de acción de la Institución, incorporan desde el 2005 **Alfabetización para Jóvenes y Adultos**, actividad que nos permitió acceder a un sector de la población que se encontraba abnegado, incorporando a sus iniciativas a adultos y adultos mayores.

El **Proyecto Revivo** realizado durante el año 2008 y principios del 2009, que consistió en la capacitación en oficios e inserción laboral de jóvenes, a través del trabajo solidario y mancomunado de diversos actores de los ámbitos público y privado coordinados por un equipo interdisciplinario. De este modo, se presenta como una herramienta innovadora de acción, apostando a la conformación integral del individuo y reconociendo las potencialidades de cada uno de los integrantes.

**Educar para la democracia:** Proyecto que consiste en la implementación de un Programa de Educación en Valores, basado en la inclusión ciudadana como concepto rector del proceso de enseñanza-aprendizaje que se presenta cotidianamente en la educación popular. Está subsidiado por la Secretaría de Cultura de la Nación.

**Al hockey se juega con bananas:** Iniciativa que nace de la premisa de considerar al deporte como un componente del conjunto de bienes culturales de una sociedad y como un derecho al que todos debemos tener oportunidad de acceder. El objetivo es que las jóvenes de zona oeste puedan practicar hockey en forma totalmente gratuita. Esta primera experiencia comenzó en abril de 2009 y ya cuenta con la participación de más de 70 jóvenes.

#### *Zona de influencia del proyecto: Distrito Oeste*

En el área de influencia del proyecto la pobreza y la carencia de oportunidades educativas reducen las posibilidades de niños, adolescentes, jóvenes y adultos de gozar de experiencias de aprendizaje y propuestas educativas que los hagan sujetos de una vida digna y ciudadanos responsables, fortaleciendo tanto su autonomía como el desarrollo de una conciencia crítica.

Particularmente, el área sociocultural de influencia, donde se desarrollan las actividades de la Asociación está ubicada al interior del distrito Oeste de la ciudad de Rosario. Este Distrito se articula en torno al eje de crecimiento de la ciudad definido por la Av. Pte. Perón (ex Godoy); la antigua vía del FFCC. Oeste Santafesino. Sus límites son: al Norte: Camino Cochabamba, Camino de los Muertos, Camino Pasco, Av. De Circunvalación y Av. Pellegrini; al Este: Av. Francia, calle Amenábar, Bv. Avellaneda y las vías del ex FFCC. Belgrano hasta el límite Sur del Municipio y al Oeste el límite del Municipio.

Su población es de, aproximadamente, 175.000 habitantes, lo que representa el 11, 7% de la población total de la ciudad. Cuenta con un total de 41.265 viviendas, siendo el 10, 4% del total. La estructura etárea de la población muestra una participación mayor de la población en edad escolar en relación con la de la ciudad en su conjunto. El coeficiente de habitantes por vivienda es de 3,40, superior al promedio de Rosario, que es de 3,02 <sup>4</sup>.

El Distrito presenta un promedio elevado de hogares y población con **necesidades básicas insatisfechas** (NBI)<sup>5</sup> Las Necesidades Básicas Insatisfechas definen la pobreza estructural.

<sup>4</sup> Asentamientos Irregulares de Rosario (actualización Marzo 2006) Fundación Banco Municipal de Rosario Tomo I y II.

<sup>5</sup> Las Necesidades Básicas Insatisfechas definen la pobreza estructural. Comprenden: aprovisionamiento de agua;

Comprenden: aprovisionamiento de agua; sistema cloacal; electricidad; hábitat; nivel de educación de los niños; asistencia escolar de los menores; tiempo disponible; mobiliario del hogar. Si una de estas características definidas no es satisfecha, el individuo (o el hogar) es considerado pobre. alcanzando el 23% y el 25% respectivamente, muy superior al de la ciudad (13,5% y 15,5%). Además, exhibe importantes problemas de marginalidad, que se intensifican en la zona comprendida por Cochabamba, Bv. Avellaneda, Bv. Seguí y las vías del ex ferrocarril Belgrano, ya que en la intersección de Avenida Presidente Perón (ex Godoy) y Bv. 27 de Febrero con las vías del ex ferrocarril Belgrano, se ubican varios asentamientos irregulares de gran importancia.

El área sudoeste es en su totalidad rural con precarias condiciones de vida, lo que se manifiesta en los altos índices de NBI. Los radios con inexistencia de NBI, o con indicadores muy bajos, rodean al eje del Distrito, la Av. Pte. Perón hasta Av. Prov. Unidas, con un foco marginal en la intersección de dicha Avenida y las vías del ex ferrocarril Belgrano<sup>6</sup>.

La población total en los asentamientos irregulares del Distrito es de aproximadamente 60.000 personas, lo que representa el 30% de su población total. **Villa Banana** se extiende: al Este de la primer vía de FFCC Belgrano con forma curva (de ahí su nombre) hasta la calle Valparaíso, teniendo al Norte como límite Av. Godoy en un tramo y Ocampo en otro. Villa Banana tiene, en general, pasillos anchos, algunos se corresponden con las calles Servando Bayo, 27 de Febrero y Lima.

El barrio comenzó a conformarse hacia finales de la década del setenta, es uno de los asentamientos irregulares más grande de Rosario. Según el Censo de 1980 había unas 360 familias. Actualmente, a causa de las migraciones internas, habitan alrededor de 9.325 grupos familiares, lo que equivale a una población de 35.000 habitantes, según datos actuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano. El Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario estima que la totalidad del área abarca una superficie estimada de 85.801 metros cuadrados.

Sobre calles Lima, Ocampo y Godoy, las viviendas son más consolidadas, observándose mayor precariedad en el interior de la Villa, en donde el alumbrado público es escaso y en mal estado. Dentro del barrio no se realiza zanjeo, siendo este asentamiento inundable en los días de lluvia. La causa de la condición de inundabilidad se debe a las aguas pluviales que provienen de los escurrimientos superficiales de una vasta zona ubicada al sur de Villa Banana, abarcando precisamente hasta Bv. Seguí. Se trata de una gran depresión, de relieve irregular, producto de antiguas extracciones de suelo practicadas en el sector. En Villa Banana viven varias familias tobas desde hace algunos años, asimismo se encuentran personas de origen chaqueño y del vecino país Paraguay<sup>7</sup>.

## EDUCACIÓN POPULAR

### *La vigencia del legado teórico de Paulo Freire*

El término Educación Popular tiene una larga historia, pero en el sentido en el que se lo entiende en la actualidad en América Latina y en la Asociación está indisolublemente vinculado a la obra y concepción del educador brasileño Paulo Freire. Esta teoría intenta trascender el campo de lo meramente pedagógico para ubicar la relación educador-educando en un contexto no sólo cultural, sino también socio-económico y político asumiendo las raíces ideológicas de toda propuesta educativa.

---

sistema cloacal; electricidad; hábitat; nivel de educación de los niños; asistencia escolar de los menores; tiempo disponible; mobiliario del hogar. Si una de estas características definidas no es satisfecha, el individuo (o el hogar) es considerado pobre.

6 Asentamientos Irregulares de Rosario Características físicas y urbanísticas e indicadores sociales. Documento preparado por el Grupo de Estudio coordinado por el Ing. Raúl Gasquet. Diciembre de 2002.

7 Implementación de un Método General para la Evaluación de Proyectos Experiencia Piloto: Evaluación Proyecto Villa Banana I. Servicio Público de la Vivienda Municipalidad de Rosario. Junio de 1998.

El inmenso aporte de Freire fue hacernos tomar conciencia de que ninguna propuesta educativa es neutral, que debemos mirar y pensar toda situación pedagógica como parte de un proyecto de persona y de sociedad en un contexto y una coyuntura histórica determinada.

“No es posible respetar a los educandos, su dignidad, su ser en formación, su identidad en construcción, si no se toman en cuenta las condiciones en que ellos vienen existiendo, si no se reconoce la importancia de los conocimientos hechos de experiencia con que llegan a la escuela. El respeto debido a la dignidad del educando no me permite subestimar, o lo que es peor, burlarme del saber que él trae consigo a la escuela”.<sup>8</sup>

Durante los años 60, 70 y hasta mediados de los 80 se realizaron numerosas experiencias aplicando la teoría de Freire en la alfabetización de adultos tanto en Brasil como en otros países de América Latina y de África: Chile, Argentina, Nicaragua, Guinea-Bissau, Angola, etc. Más allá de los notables éxitos pedagógicos, se daba un proceso de toma de conciencia de poblaciones enteras sobre sus derechos y sus posibilidades, lo cual se traducía en la consolidación o la creación de organizaciones y movimientos populares. Además de darles a los participantes de estas experiencias una herramienta formidable como es la capacidad de leer y escribir, se promovía el protagonismo que surgía casi naturalmente a partir de una lectura crítica de su propia realidad.

Aunque no todas las experiencias de Educación Popular aplicaron la metodología de Freire y otras sólo asumieron elementos de ella, se decide tomarla como base al abrir algunos interrogantes sobre su vigencia por haber logrado una formulación teórica y metodológica más estructurada y por ser la que marcó la corriente predominante y de mayor prestigio.

Por otra parte, como plantea Puiggrós, si bien a mediados de los noventa, el espacio de acción de la Educación Popular se situó fuera de lo institucional; la discusión actual no se centra en crear instancias extrainstitucionales para llenar los vacíos estatales sino en crear dentro de lo institucional espacios de lucha y de confrontación. De esta forma, la educación pública empieza a ser considerada.

“La lucha por la educación pública comienza a ser asumida hasta por los educadores populares más radicalizados, que la hubieran rechazado una década antes. La dicotomía que identificaba Educación Popular con educación no escolar, frente a la educación burguesa antipopular como “escolarización” resulta cuando menos caduca. Hoy viejos y denostados principios pedagógicos modernos, tales como la universalidad de la educación básica, se transforman en metas para la Educación Popular.”<sup>9</sup>

Los aspectos esenciales de la Educación Popular que deberían estar presentes en cualquier práctica educativa no formal son:

- **La dimensión política de la Educación Popular.** Tanto Paulo Freire en todos sus escritos, aún los más tardíos, como los demás autores y autoras que han trabajado sobre Educación Popular coinciden en lo esencial de este aspecto: La Educación Popular es una propuesta ética, política y pedagógica. En esta etapa es necesario ver la relación entre Educación Popular y las nuevas formas de construcción de poder, desde el plano local (desarrollo local y regional, construcción de sociedad civil) hasta horizontes más amplios.

Ninguna mirada es neutra, debemos partir de una posición ética, desde los condenados de la tierra. Pero también con una exigencia de racionalidad y una actitud de apertura real que nos permita su revisión y actualización. Ver la relación entre formación de conciencia crítica y la dimensión política de la Educación Popular.

---

8 Freire, Paulo. Pedagogía de la autonomía, México, Siglo XXI, Pag. 62

9 Adriana Puiggrós. La Educación Popular en América Latina. Pag.102

El tema del poder en Educación Popular es una realidad que existe en cada persona y en situaciones concretas.

Uno de los objetivos centrales de la Educación Popular es lograr que el proceso pedagógico produzca un “empoderamiento” por parte de cada educando; no sólo los adultos sino también los niños y niñas deben ser sujetos activos que descubran sus propias capacidades y posibilidades.

El objetivo de lograr ese empoderamiento en el desarrollo evolutivo de niños y niñas, de adolescentes y adultos alude no sólo a las necesarias metodologías, técnicas e instrumentos pedagógicos que lo haga posible, sino ante todo a que los docentes vean al educando antes que como alumno o alumna como alguien que ya tiene una identidad que debe ser respetada, que debe ser valorado como persona capaz de aprender, de pensar y de actuar.

- La revisión de la relación educador-educando asumida como diálogo de saberes; desde una determinada concepción educativa que respeta y valora la riqueza cultural y los códigos simbólicos de los educandos. Evitar que en esa relación se dé la imposición de la lectura del mundo del educador. Pero tampoco idealizar esa realidad, se trata de superarla desde la toma de conciencia de sus riquezas y límites.

Un proceso de apropiación de conocimientos y habilidades desde instrumentos reproducibles que tiene lugar en un contexto concreto, desde la misma vida cotidiana de los educandos iluminada por su propia reflexión y por el aporte de las Ciencias Sociales.

- **Una lectura crítica de ese contexto histórico y social.** Quiere aportar una ampliación del universo de sentido. Es decir, la opción ética implica una exigencia de racionalidad. Este proceso se realiza en una práctica activa y participativa. No son aprendizajes individuales, sino trabajo en equipo realizado por grupos y comunidades. Se parte de experiencias colectivas reflexionadas y busca la producción colectiva del conocimiento.

- **La reflexión y sistematización es parte esencial del mismo proceso educativo.** El educador debe acompañar a los educandos posibilitando procesos y haciendo teoría de ese camino, produciendo nuevos conocimientos.

La elaboración de proyectos específicos pedagógico-didácticos para alcanzar los objetivos fijados para el proceso educativo en sus distintas etapas y dimensiones: nivel de calidad, proyección social y comunitaria, gestión institucional.

El Centro Educativo o el equipo promotor también se asume como actor social, busca la formación de nuevos sujetos sociales transformadores de la realidad.

En definitiva, la educación popular surge de un análisis político y social de las condiciones de vida de los pobres y de sus problemas más visibles como la malnutrición, el desempleo, problemas de salud, e intenta gestar esclarecimiento, a nivel de conciencia individual y colectiva, de estas condiciones.

Para el enfoque que tiene en Paulo Freire y la pedagogía del oprimido -un emblema pedagógico- los principales problemas de la educación no son metodológicos o pedagógicos sino políticos.

“La pedagogía del oprimido, como pedagogía humanista y liberadora, tendrá, pues, dos momentos distintos aunque interrelacionados. El primero, en el cual los oprimidos van descubriendo el mundo de la opresión y se van comprometiendo, en la praxis, con su transformación y, el segundo, en que una vez transformada la realidad opresora, esta pedagogía deja de ser del oprimido y pasa a ser la pedagogía de los hombres en proceso permanente de liberación”.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Freire, Paulo. Pedagogía del oprimido, México, Siglo XXI.



Los programas educativos que se diseñan inspirados por este modelo, con fuerte presencia histórica en el campo de la educación de adultos y la alfabetización, tratan de constituirse en instrumentos o mecanismos de colaboración político-pedagógica con los sectores socialmente subordinados. Es una pedagogía para la transición social, y por lo tanto define su actividad educativa como una “acción cultural” cuyo objetivo central puede resumirse en el término “concientización.”

En su versión más radical, la especificidad de la concientización reside en el desarrollo de la conciencia crítica como conocimiento y práctica de clase, es decir, aparece como parte de las condiciones subjetivas del proceso de transformación social.

En términos estrictamente educativos, su intención es una pedagogía no autoritaria. Docentes y estudiantes son a la vez estudiantes y docentes, con estatus similar, y están vinculados por un diálogo pedagógico caracterizado por una relación horizontal. El programa educativo puede llevarse a cabo tanto en un aula como en un “circulo de cultura”, y la transmisión de ideas y conocimientos toma lugar a partir de compartir el conocimiento anterior de los educandos.

Por lo tanto, concebimos el proyecto político-pedagógico como expresión operativa de una intencionalidad ético-política y pedagógica compartida y asumida consensualmente por todos los sujetos de acción involucrados en la praxis escolar, en el ejercicio de su soberanía. En este sentido, la gestión democrática y el proyecto político-pedagógico se presentan como interfases indisociables de una praxis verdaderamente emancipatoria.

### *La importancia de la formación ciudadana*

El modelo democrático que rige la vida política de la mayoría de las sociedades actuales, incluso la argentina, es el de la Democracia Representativa. Superados los modelos autoritarios en toda América Latina y en nuestro país, las consolidaciones democráticas y las instituciones democráticas que vehiculizan la representación, es decir, partidos políticos que estructuralmente son estables, coexisten con una profunda crisis de representación que se explica por la manera deficiente en que estas estructuras articulan, convocan y reflejan a los actores en la vida pública.

Esta situación lleva a que muchos autores adviertan la existencia de una crisis del modelo de democracia actual y de una concepción de la ciudadanía de baja intensidad (O`donnell) y que por tanto planteen la necesidad de generar propuestas para la renovación del modelo, que tenga a la participación ciudadana como eje del cambio.

La ciudadanía, además de ser un status legal, definido por un conjunto de derechos y responsabilidades es una identidad, es la expresión de la pertenencia a una comunidad política; es decir, que el concepto de ciudadanía está íntimamente vinculado tanto a la idea de derechos individuales como a la noción del vínculo con una comunidad particular. Asimismo, el valor político de la ciudadanía esta conceptualmente ligado a la esfera pública. Alcanzar la ciudadanía significa participar, o sea, ganar acceso al sistema político.

La democracia moderna depende tanto de la justicia de su estructura de base como de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos, la promoción de la ciudadanía responsable debe ser un objetivo primordial para las políticas públicas que puede articularse a través del desarrollo de una educación para el dialogo y la ciudadanía integral, formando conciencia lúcida, crítica y reflexiva, necesaria para no perpetrar la exclusión.

Actualmente, la educación parece estar orientada al servicio del útil, se busca desesperadamente que lo que aprendan los niños les sirva. Pero lo que les sirve está estrechamente relacionado con la vida profesional y el beneficio económico. Resulta, pues, ilusorio el enfoque aparentemente

práctico que tiende a alinear la educación pública con el mercado de trabajo, ya que lo importante es enseñar a los niños a pensar, proporcionándoles la habilidad del pensamiento desarrollada sobre la base de conocimientos concretos, que les permitan alcanzar la realización personal y colectiva, como sujetos autónomos y como ciudadanos concientes, activos y responsables.

A pesar de ello, como afirma Juan Carlos Tedesco “todos los diagnósticos indican la existencia de un significativo déficit de experiencias democráticas y pluralistas al interior de las instituciones escolares” <sup>11</sup>.

Frente a este panorama, la principal tarea de los educadores populares debe ser la de formar personas para el ejercicio de una ciudadanía democrática y participativa, configurando escenarios públicos de construcción social, que permitan abordar la crisis de representación.

La educación del ciudadano debe estar destinada a promover la democracia como régimen político, como forma de gobierno y, también, debe buscar el desarrollo de la democracia como un estilo de vida que favorece nuestra convivencia.

Educar para la democracia significa aprender a vivir en democracia: con la capacidad de actuar cívica y responsablemente, consustanciándose con valores como la justicia, la libertad, la responsabilidad, la legalidad, el pluralismo, la tolerancia, el respeto mutuo, la participación y la democracia propiamente dicha.

Educar en y para la democracia implica crear las condiciones que hacen posible la vivencia y la práctica de dichos valores. Es por ello que la educación es un instrumento fundamental para la democracia, porque no solo debemos transmitir conocimientos o contenidos sino, generar conductas sociales responsables que serán las que obrarán como el mejor guardián de los derechos inalienables de todos y cada uno de nosotros.

La educación política es una forma de promover el compromiso con la democracia y la libertad. La actividad política (entendida como participación en los asuntos de la “polis”) es el complemento de la educación para la democracia. Es la posibilidad que tiene cada ciudadano de asumir en plenitud lo que la constitución le ofrece como derechos y obligaciones.

El ejercicio de la ciudadanía no se reduce al hecho de elegir gobernantes periódicamente a través del voto. En un Estado en el que gran parte de la población es apática, se desinteresa y no es consciente, la aquiescencia no puede darse por supuesta y en ella el consenso puede, en realidad, ser débil. La indiferencia cívica supone el desinterés ciudadano por los asuntos políticos y por la conducción del estado. En cambio, la plena vigencia de la democracia presupone que los ciudadanos adoptarán ciertas actitudes en tanto sujetos de derechos y de deberes. Para que una sociedad pueda funcionar con justicia, se considera que un derecho generalmente también implica una responsabilidad, cada derecho tiene como contrapartida un deber.

Ser ciudadano es contar con un número de derechos y responsabilidades y ejercerlos frente al Estado y a la comunidad a la que se pertenece, no solo conocerlos, sino conocer los medios para defenderlos. Los derechos políticos y civiles son muchos.

La democracia depende, en última instancia, de la convicción que tienen los propios demócratas. No hay democracia sin demócratas. Por ello, Gianfranco Pasquino en su obra “La democracia exigente” nos señala que: “(...) La democracia se muestra como un régimen muy exigente. Es exigente con los ciudadanos, de quienes requiere una participación consistente, informada, influyente. No requiere, como temen los exponentes de la teoría elitista de la democracia, explosiones de participación, que podrían ser manipuladas por líderes populistas y antidemocráticos. Requiere, al

<sup>11</sup> Tedesco, Juan Carlos. En Revista digital Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. [www.ag.org.ar](http://www.ag.org.ar)

contrario interés sostenido en el curso del tiempo, acompañado por aquella información que educa a los ciudadanos y hace de ellos participantes conscientes”<sup>12</sup>.

Consideramos, por lo tanto, posible y necesario desplegar actividades destinadas a interiorizar los valores de la convivencia, a formar hábitos democráticos y formar una cultura ciudadana. La democracia no sobrevivirá a través del tiempo sino se transmiten los valores que la sustentan. Como sostiene Fernando Savater: “La diferencia entre una democracia y un autoritarismo es que en la democracia somos políticos todos. (...) Porque todos es una democracia somos políticos y no hay más remedio que serlo. Lo fastidioso es que nos obliga a tener que preocuparnos siempre por la cuestión política, y para eso hay que aprender a participar en la gestión pública de las cosas (...)”<sup>13</sup>

## CONCLUSIÓN

Enseñar a grupos de niños, jóvenes y adultos que han venido siendo excluidos, a expresar sus opiniones e ideas en torno a estos temas, encamina a la educación popular a ejercer un efecto de cambio en la actitud con que enfrenten las situaciones cotidianas y se proyecten en su entorno. Facilitar que se vuelvan concientes de que tienen en sus manos la capacidad y posibilidad de pensar, opinar y proponer situaciones que transformen positivamente sus vidas y de que tienen el poder de la palabra como ciudadanos, brinda buenas oportunidades para que se dispongan a crear para mejorar su entorno.

**Educar para la democracia es un camino complejo que requiere del esfuerzo tanto de los educadores, como de los educandos, así como de la totalidad de la comunidad educativa.**

Un abordaje de la educación popular a partir del aporte teórico de Paulo Freire brindará a los protagonistas del proyecto oportunidades de analizar y comprender el entorno en el cual se desenvuelven, descubrirse en sus capacidades y posibilidades, definir sus primeros planes de vida y mostrarse, desde la acción cotidiana, como individuos capaces de aportar cosas importantes a su comunidad.

Es por ello que nos parece imprescindible fomentar la implementación de prácticas político-pedagógicas que trasciendan las paredes de la escuela y compartan -desde adentro- con las comunidades, incorporando nuevos actores locales y sacando un mejor provecho de los recursos disponibles, generando una contribución simultánea al campo social y a la ciencia social.

A través del estudio de la praxis educativa como objeto de investigación, se presenta como un instrumento al servicio de la transformación social, dándonos la oportunidad de ayudar a la comunidad, al grupo social con el que trabajamos cotidianamente, para poder identificar conjuntamente sus problemas críticos con el fin de comprender sus elementos constitutivos y de esta manera involucrar al grupo en la generación de su propio conocimiento y en la sistematización de su propia experiencia.

Hoy más que nunca podemos afirmar con convicción que:

**“La pobreza política es más central que la pobreza material, centrando la cuestión más profunda y decisiva en términos emancipatorios. En efecto, el sistema no teme a los pobres con**

<sup>12</sup> Gianfranco Pasquino (1999), La democracia exigente. FCE. Buenos Aires. 1999.

<sup>13</sup> Fernando Savater (1999) Ética y ciudadanía, Caracas. 1999.

hambre. Pero le teme al pobre que sabe pensar. La política social más decisiva del futuro será la política social del conocimiento, a través de la cual se pretende, principalmente por la vía del aprendizaje reconstructivo permanente, establecer una ruta continua de desarrollo de oportunidades, conjugando necesariamente educación y conocimiento...Lo que más favorece el neoliberalismo no es la miseria material de las masas, sino su ignorancia... La función central de la educación popular es deshacer la condición de masa de maniobra, como bien quería Paulo Freire” ...<sup>14</sup>

Rosario, 30 de marzo de 2010

---

<sup>14</sup> Demo, Pedro. “Conocimiento y aprendizaje. Actualidad de Paulo Freire.” en Torres, Carlos Alberto (compilador) Paulo Freire y la Agenda de la Educación Latinoamericana en el Siglo XXI, Buenos Aires, CLACSO 2002.

# **“COMVIVA com as crianças em situação de rua: uma perspectiva de educação popular como prática emancipatória.”**

*Maria Julia Carvalho de Melo  
melo.mariajulia@gmail.com  
Nayanne Nayara Torres da Silva  
Camylla Galindo Cezar  
Allene Carvalho Lage*

Estudantes - Universidade Federal de Pernambuco - Centro Acadêmico do Agreste

## **INTRODUÇÃO**

Este relato de experiência nasceu como proposta da componente curricular Pesquisa e Prática Pedagógica III do Curso de Pedagogia, disciplina esta que enfoca as práticas educativas nos movimentos e organizações sociais. Levando em consideração tal aspecto, este exercício de pesquisa se centrou na compreensão da emancipação, proporcionada pelas experiências de educação popular de crianças em situação de rua.

Diante disso, a preocupação central foi refletir sobre a marginalização dos meninos e meninas em situação de rua e as práticas educativas que se desenvolvem em organizações sociais – como tentativa de atenuar a realidade em que vivem – direcionadas a estes, que tiveram suas infâncias roubadas por uma sociedade excludente. Face a isto o presente relato de pesquisa pretende oferecer reflexões para a seguinte pergunta:

“Como a educação popular contribui para a emancipação das crianças em situação de rua?”

Diante dessa pergunta o presente trabalho teve como objetivo geral conhecer e refletir de que modo a educação popular de instituições que atuam na educação das crianças em situação de rua, contribuem para a sua emancipação destes sujeitos. Tendo ainda como preocupações específicas, i) identificar as principais práticas pedagógicas, respaldadas em uma educação popular, utilizadas por organizações que trabalham com crianças em situação de rua; ii) refletir se as práticas educativas, fundamentadas na uma educação popular, desenvolvidas em organizações que trabalham com crianças em situação de rua, apresentam uma perspectiva emancipatória.

## **1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **1.1. Educação Popular: uma proposta de educação do e com o povo.**

As classes populares sempre foram submetidas a uma educação que não atendia aos seus anseios, uma educação baseada na hegemonia de uma elite que, de forma sutil, mantinha uma relação de dominação. Nessa relação uma pequena parcela da sociedade detinha o poder às custas da submissão da maioria, havendo assim uma tentativa de homogeneização do saber. Isso acabava por subalternizar os saberes das camadas populares da sociedade, vez que [...] tornar igual é o mesmo que borrar a identidade, apagar as marcas das culturas ditas inferiores das raças, etnias, gêneros, linguagem, religiosos, grupos, que segundo a lógica das narrativas hegemônicas foram identificadas como ‘outros’ portadores de vários ‘déficits’[...] não se trata mais apenas de lutar pela sobrevivência física e material dos grupos marginalizados, trata-se agora de lutar pela própria possibilidade de sua existência no campo simbólico. (COSTA apud OLIVEIRA, 1998, p.9).

Em meio a este cenário surge uma educação que pretende considerar a singularidade de cada contexto social, uma educação que valorize as diferenças e que entenda que não há superioridade

de crenças, valores, hábitos, conhecimentos, de um grupo sobre o outro. Há, portanto, a necessidade da consolidação de um caráter heterogêneo, que pode ser alcançado mediante a perspectiva desse novo tipo de educação, reconhecida como a educação popular.

Essa educação surge ainda com o intuito de conscientizar os sujeitos de sua capacidade de ação transformadora. Sujeito esse que, antes de mais nada, necessita ser humanizado, através do trabalho da educação popular, e destituído de um papel de objeto que lhe foi atribuído – e aceito ingenuamente – por uma sociedade que deseja manter as relações de classe. Dessa forma, com sua humanização, o sujeito percebe o seu potencial transformador, na medida em que adquire uma consciência crítica. Todo esse movimento é tratado por Paulo Freire com o nome de transitividade da consciência, que engloba a passagem de uma transitividade ingênua para uma crítica, visto que

Esta transitividade da consciência permeabiliza o homem. Leva-o a vencer o seu compromisso com a existência, característico da consciência intransitiva e o compromete quase totalmente. (FREIRE, 2007, p.68).

Tendo em vista essas características de heterogeneidade e transformação da educação popular, cabe ressaltar que suas práticas não necessariamente – e talvez predominantemente – serão realizadas no ambiente formal de ensino. Deste modo, a educação popular [...] não requer ser realizada no interior do sistema educativo formal, separada do conjunto de práticas sociais dos indivíduos. Muito ao contrário, a educação popular vem sendo desenvolvida no interior de práticas sociais e políticas e é aí precisamente onde podem residir a sua força e a sua incidência. (La educación popular hoy em Chile: elementos para definirla, ECO, educación y solidaridad apud BRANDÃO, 2006, p.85)

Diante disso, percebe-se que a educação popular deve ser produzida pelo povo, para atender as suas necessidades, deve estar, portanto, sob seu controle. Com o escopo de quebrar com o poder de uma elite que repassa as suas concepções através do ambiente formal da educação, de potencializar a ação transformadora dos sujeitos e de propiciar a emancipação dos diversos grupos sociais é que a educação popular do e com o povo surge.

## 1.2. Emancipação e Autonomia: uma construção da independência.

Ao pensar os conceitos emancipatórios é importante mencionar o fato de que inicialmente estiveram associados ao movimento de luta contra a escravidão, o que de certa forma ainda está em consonância com o uso do termo na atualidade, pois mesmo que não haja escravidão no seu sentido literal, há relações de domínio que subjagam a liberdade do sujeito. Isso é perceptível nas formulações de Boaventura de Sousa Santos, principal teórico que fundamenta a emancipação sob a ótica da luta dos grupos sociais. Este autor afirma que [...] a emancipação não é mais que um conjunto de lutas processuais, sem fim definido. O que a distingue de outros conjuntos de lutas é o sentido político da processualidade das lutas. (SOUSA SANTOS, 1999, p.277).

Deste modo, as lutas nos espaços sociais decorrem da urgência em que se fazem os anseios dos grupos oprimidos em concretizar sua participação no campo político e social de forma democrática. Para tanto, essas lutas ocorrem com um direcionamento, uma finalidade, sendo ainda realizadas em processos que demonstram o seu aspecto de inacabamento.

A autonomia, por sua vez, tem como principal expoente o autor Paulo Freire, que retoma a questão do inacabamento presente de modo implícito no discurso de Boaventura de Sousa Santos. Isso porque Freire faz menção ao fato de que a autonomia do sujeito está em constante processo, sendo este possibilitado mediante uma ação individual. Em outras palavras, um sujeito não é capaz de produzir a autonomia do outro, no entanto ela pode ser ensinada e construída num processo conjunto.

Ninguém é sujeito da autonomia de ninguém. [...] A gente vai amadurecendo todo dia, ou não. A autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser. [...] É nesse sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitosas da liberdade. (FREIRE, 1996, p. 107).

Assim, a autonomia que propicia a liberdade não é transmitida de maneira verbal, mas sim através de atos que possibilitem a interiorização das características do ser independente. Da mesma forma ocorre com o desejo de liberdade que os grupos sociais anseiam na emancipação, mediante sua luta pela independência das relações de poder. Diante disso, tanto a autonomia como a emancipação, se constituem por primar pela independência dos sujeitos e por isso a relevância de trabalhá-los conjuntamente quando se trata de analisar as crianças em situação de rua.

### 2.3. Crianças em Situação de Rua: uma infância roubada.

Inicialmente é mister proferir que o termo criança em situação de rua abarca duas concepções, uma referente a sua condição de moradora da rua, responsável por seu próprio sustento, e outra que diz respeito às crianças que advêm de bairros periféricos, responsáveis por complementar a renda familiar. Assim, por englobar essas duas concepções é mais pertinente a utilização do termo crianças em situação de rua ao invés de meninos de rua, pelo fato dessa segunda expressão dar uma conotação pejorativa às condições de vida desses sujeitos, além de atribuir uma impossibilidade de mudança à realidade dessas crianças. Dessa forma, compreende-se que meninos em situação de rua são

[...] crianças e adolescentes que vivem nas ruas trabalhando, perambulando ou esmolando, tirando o sustento de atividades como tomar conta de carros, vender objetos em faróis, furtar, etc. Muitos foram abandonados pelos pais, fugiram de casa ou simplesmente fizeram da rua uma fonte complementar de renda da família. Vivem em pequenos grupos que, obedecendo hierarquização, seguem regras e utilizam vocabulário característico. (NOTO E COLABORADORES apud MACIEL, BRITO & CAMINO, 1997, p.)

Sendo assim, ao adentrar nessa realidade as crianças acabam por perder, de certa forma, sua infância, pois vivem apenas com o intuito de sobreviver, realizando trabalhos ou atos delinquentes que não deixam espaço para o desenvolvimento do que é ser criança. Há, portanto, um processo que as submete a um mundo no qual não estão preparadas para enfrentar, um mundo de exclusão que tira sua dignidade e as torna seres objetivados. Diante disso o que sobra é uma vida sem direitos, uma vida de luta pelo reconhecimento de sua presença na sociedade. É importante ressaltar ainda, que mesmo estando excluídos dos seus direitos básicos, acreditam ser possível uma ascensão social a partir da experiência com o trabalho e com a educação.

## 2. METODOLOGIA

Este exercício de pesquisa se fundamentou na abordagem qualitativa por tratar de questões que não se reduzem meramente a números, tendo que mergulhar no subjetivo dos sujeitos e no significado que estes dão a realidade que os cerca (MINAYO, 1994). Quanto ao aspecto da utilização dos números, mesmo sendo uma aproximação de pesquisa qualitativa, isso não significa dizer que esta teve restrições no uso de métodos quantitativos, quando necessário. Como bem diria Minayo “o conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (1994, p. 22).

### 2.1. O Método do Caso Alargado

O presente relato de experiência se ateve no método do caso alargado que é intrínseco ao estudo

de caso, na medida em que partindo de uma visão mais geral sobre uma determinada temática, ele se encaminha para estreitar e pormenorizar a investigação, dando assim extrema importância às suas singularidades.

Em vez de reduzir os casos às variáveis que os normalizam e tornam mecanicamente semelhantes, procura analisar, com o máximo de detalhe descritivo, a complexidade do caso, com vista a captar o que nele é diferente ou de único. (SOUSA SANTOS, 1983, p. 11).

## 2.2. Delimitação e Local da Pesquisa

No que diz respeito à delimitação e ao local onde ocorreu o exercício de pesquisa, é mister proferir que foi necessário um quantitativo de trinta horas em campo, distribuídas ao longo de doze dias, com uma média de três horas por dia. Diante desse esclarecimento, destaca-se que o estudo foi realizado no Centro de Educação Popular Comunidade Viva (COMVIVA), na sua sede localizada no bairro do Cedro, na cidade de Caruaru – PE, Brasil, por se tratar de uma instituição renomada no trato de crianças em situação de rua.

## 2.3. Fontes de Informação

Este relato de experiência teve como sujeitos a coordenadora do COMVIVA (tratada como V), dois educadores (E1 e E2) e doze educandos – situados em uma faixa etária de 8 – 11 anos – (C1, C2, ... C12) que serão analisados com o intuito de conhecer os propósitos da organização, de estabelecer uma aproximação com a realidade das crianças em situação de rua, de se apropriar das percepções dos sujeitos referentes ao problema apresentado e de reconhecer as diferentes práticas educativas que refletem concepções emancipatórias.

## 2.4. Técnicas de Coleta

Para coletar os dados dos sujeitos foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas, que proporcionaram maior flexibilidade para o estudo, além da observação participante na qual “[...] o observador assume, pelo menos até certo ponto, o papel de um membro do grupo [...]” (GIL, 2008, p. 103). Assim, a observação participante “[...] consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada [...]” (ibidem, p. 103).

## 2.5. Análise e Sistematização de Dados

Como tratamento da análise e sistematização dos dados foi aplicada a técnica de pesquisa denominada Análise de Conteúdo, que é entendida como uma interpretação das informações obtidas no campo empírico, como uma primeira aproximação epistemológica. Assim, o que o sujeito afirma, por exemplo, não pode ser tomado como uma verdade absoluta, na medida em que esta afirmação é submetida a interpretações.

Ou seja, o material sujeito à análise de conteúdo é concebido como o resultado de uma rede complexa de condições de produção, cabendo ao analista construir um modelo capaz de permitir inferências sobre uma ou várias dessas condições de produção. (VALA, 2001, p. 104).

É importante proferir que para a análise de conteúdos serão abordadas duas categorias, sendo estas, educação popular e educação emancipatória, tudo isso referente ao trato de meninos e meninas em situação de rua.

### 2.5.1. Educação Popular

O que é pensado sobre a educação popular a define com certas características, tais como: intencionalidade política e social, educador como aprendiz e aprendiz como educador, conhecimento



sinônimo de transformação social, conscientização crítica das camadas populares e construção de alternativas concretas para a sua organização, etc. Tem-se ainda como principais teóricos, nessa área de conhecimento, Paulo Freire e Carlos Rodrigues Brandão.

## 2.5.2. Educação Emancipatória

Esta é uma educação que propicia a conscientização dos sujeitos, de modo que eles sejam capazes de perceber as relações de classe, as relações hegemônicas e as estruturas opressoras da sociedade. Tendo ainda o intuito de humanizar os sujeitos e de torná-los agentes transformadores da sua realidade. Para o embasamento dessas questões é indispensável a utilização dos estudos de Paulo Freire e Boaventura de Sousa Santos.

## 3. O CASO DO COMVIVA

O caso estudado enfoca a realidade dos meninos e meninas em situação de rua e como a educação popular pode contribuir para a emancipação dessas crianças. Este Centro que atua há vinte anos realiza trabalhos com um quantitativo de 250 educandos, numa faixa etária entre 6 – 18 anos; tem por objetivo ressocializar crianças, adolescentes e jovens em situação de risco, dando apoio educativo, psicológico e jurídico (para aqueles que cometeram algum delito).

## 4. ANÁLISE DO CASO

### 4.1. Educação Popular

O COMVIVA é uma instituição que essencialmente trabalha com a educação popular e reflete em suas práticas o compromisso com os sujeitos da comunidade, em especial com os meninos e meninas em situação de rua, criando assim uma ação conscientizadora de poder transformar a realidade circundante. Isso se torna perceptível quando a organização demonstra a preocupação em estimular a liberdade das crianças, em resgatar a infância destas e de considerar os saberes desses meninos e meninas, não se restringindo dessa forma aos conteúdos formais proferidos nas escolas. Diante disso, o COMVIVA deixa transparecer que

A educação existe onde não há escola e (que) por toda parte podem haver redes e estruturas sociais de transferência de saber de uma geração a outra [...] porque a educação aprende com o homem a continuar o trabalho da vida. (BRANDÃO, 2007, p. 13).

Dessa forma, o estímulo à liberdade é uma prática bem presente nas ações da instituição, na medida em que o educando tem a opção de participar ou não das atividades propostas, exercendo desse modo o seu poder de escolha. Por outro lado, essa liberdade de escolha não pode ser associada à libertinagem, tendo em vista que existe a orientação dos educadores na condução das diversas tarefas. Orientação que, por sua vez, é pautada no diálogo, no entendimento de que o outro não é um objeto a ser moldado,

Sendo o diálogo uma relação eu-tu [...] necessariamente uma relação de dois sujeitos. Toda vez que se converta o “tu” desta relação em mero objeto, se terá pervertido o diálogo e já não se estará educando, mas deformando. (FREIRE, 2007, p. 123).

Esse entendimento de que o estímulo à liberdade e o diálogo colocam-se como agentes da educação popular, proposta pelo COMVIVA, auxilia a organização a ter uma maior proximidade com as crianças que atende, tendo em vista que a imposição de regras e a tentativa de controle de suas ações de nada adiantam. Isso porque elas não estão habituadas a viver numa condição em que adultos lhe impõe restrições, tendo em vista que a vivência nas ruas caracteriza-se como algo livre.

Todo o exposto pode ser comprovado nas falas das crianças, que quando questionadas sobre a sua participação nas atividades afirmavam.

Quando nós queremos uma coisa ele (o educador) faz o que a gente quer. Quando o educador manda a gente faz. (DIÁRIO DE CAMPO, C4, 22/05/2009).

Vê-se portanto, que a intenção do COMVIVA não é instruir sujeitos partindo de uma grade de conteúdos definida e rígida, mas através de práticas correlacionadas com a perspectiva atual de educação popular.

[...] nessa perspectiva popular ela (a educação) é mais flexível, ela é mais aberta, ela tem um diálogo maior [...] (DIÁRIO DE CAMPO, E2, 15/05/2009).

Assim, sua intenção é formar para autonomia, mesmo que esse conceito seja uma ausência encontrada no campo pelas observadoras. Isso porque se acreditava que a instituição por lidar com as crianças em situação de rua verbalizasse, com veemência, os conceitos de autonomia, emancipação e liberdade, mesmo tratando disto em suas práticas.

#### 4.2. Educação Emancipatória

Por ter como principal objetivo tirar as crianças de uma situação de rua, o COMVIVA já apresenta a partir disso uma perspectiva de emancipação. Isso ocorre devido ao fato de que uma das preocupações dessa instituição é ocupar todo o tempo das crianças, na medida em que para participar dela (salvo algumas exceções) é preciso estar devidamente matriculado em alguma escola e no período oposto frequentar os espaços do COMVIVA. Essa exigência tem o escopo de preencher os dias dos meninos e meninas, que ao participarem tanto da escola quanto da instituição vão gradativamente mudando sua realidade.

Essa mudança é concretizada ao passo que os educandos vão se envolvendo, nas práticas da escola e da instituição, e conseqüentemente se distanciando das ruas. Assim, no que confere exclusivamente ao COMVIVA, este ocupa o tempo das crianças através de práticas que na perspectiva das observadoras apresentam um caráter emancipatório, tais como, trabalhos manuais com o barro e pintura, aulas de percussão, aulas de informática, rodas de conversa, práticas esportivas.

Com isto, revaloriza-se o princípio da comunidade e, com ele, a idéia da igualdade sem mesmidade, a idéia de autonomia e a idéia de solidariedade. (SOUZA SANTOS, 1999, p. 278).

Considera-se então, que as atividades acima mencionadas proporcionam às crianças o direito de se expressar livremente, instigam a sua curiosidade, promovem a socialização com os colegas e essencialmente favorecem o diálogo. Tais aspectos são de grande relevância para que a criança possa se sentir ouvida e respeitada, e entender que existem relações sociais que a oprimem. A partir disso, o educador

[...] tenta fazer com que eles (os educandos) tenham um pouco de conhecimento dos seus direitos e deveres, um pouco de cidadania, para que possam se sentir dentro da sociedade [...] (DIÁRIO DE CAMPO, E1, 15/05/2009).

Diante do exposto, tem-se a compreensão de que uma educação emancipatória não irá garantir que o sujeito seja livre das relações sociais opressoras, no entanto, propiciará a consciência de que estão imersos em tal condição. Tendo essa consciência, o sujeito se comprometerá em se libertar e libertar os outros, pois como diria Freire (2005) “ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho, os homens se libertam em comunhão” e essa é essencialmente a missão do COMVIVA.

## 5. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Diante das observações e interpretações das observadoras, considerou-se que a educação popular auxilia no processo de emancipação desses sujeitos ao desenvolver práticas relacionadas à dialogicidade entre educador e educando, ao estímulo à liberdade e autoresponsabilidade das crianças, e ao resgate da infância.

Quanto à dialogicidade, esta era obtida através de rodas de conversa nas quais os educandos escutavam e falavam sobre suas experiências durante a semana; e mediante ainda o respeito, por parte do educador, para com as opiniões do educando. Já no que confere ao estímulo a liberdade e a autoresponsabilidade, estes aspectos eram perceptíveis quando as crianças observadas tinham autonomia para escolher se queriam ou não participar das atividades propostas. No entanto, a prática mais presente nos discursos dos membros do COMVIVA era referente ao resgate da infância, proporcionada com o uso de brincadeiras ao ar livre (subir nas árvores, brincar nos balanços), com música, manipulação do barro, construção de desenhos a partir de um tema (ou desenhos livres).

Diante disso, as práticas educativas que se apresentam associadas à educação popular possuem uma perspectiva emancipatória, vez que propiciam o retorno da infância. Esse retorno se faz mediante o reconhecimento da criança como vítima de um processo excludente, na medida em que ao longo de sua história no COMVIVA adquire consciência da sua condição, tornando-se um agente transformador da realidade na qual se encontra.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. O que é educação popular. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. O que é educação. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BRITO, Suerde. CAMINO, Leôncio. MACIEL, Carla. Caracterização dos meninos em situação de rua de João Pessoa. Psicol. Reflex. Crit. v.10 n.2 Porto Alegre 1997. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em: 15/06/2009.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org) & NETO, Otávio Cruz. Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 23ª Edição, 1994.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 14ª Edição, 1996.

FREIRE, Paulo. Educação como Prática da Liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 30ª Edição, 2007.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 44ª Edição, 2005.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Atlas, 6ª Edição, 2008.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 6ª Edição, 1999. pp. 235-278.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Os Conflitos Urbanos no Recife: O Caso do "Skylab". In: Revista Crítica, nº 11, maio, p. 9-59. Coimbra: CES, 1983.

VALLA, Jorge. A Análise de Conteúdo. IN: SILVA, Augusto Santos & PINTO, José Madureira (ogs). Metodologia das Ciências Sociais. 11<sup>a</sup> Edição. p: 101 - 128. Porto: Afrontamento, 2001.

<sup>1</sup>Estudante do 6º período do curso de Pedagogia. Email: melo.mariajulia@gmail.com

<sup>2</sup>Estudante do 6º período do curso de Pedagogia. Email: nayannetorres@yahoo.com.br

<sup>3</sup>Estudante do 6º período do curso de Pedagogia. Email: camyllagc@gmail.com

\*Doutora em Sociologia e orientadora desta atividade de pesquisa. Email: allenelage@yahoo.com.br

## **Educación Popular Ambiental y Autogestionada**

*Cooperativa Encuentro de Educadores Populares Ltda. – CTA<sup>1</sup>*  
bachilleratopopulararbolito@yahoo.com.ar // cooperative.ceep@yahoo.com.ar

### **INTRODUCCIÓN**

Por medio de la siguiente ponencia nos proponemos realizar una aproximación al tema de la Educación popular autogestionada llevada adelante por organizaciones sociales y con orientación ambiental, partiendo de una experiencia concreta del trabajo de la CEEP- Cooperativa Encuentro de Educadores Populares- y del Bachillerato Popular ARBOLITO.

En una primera instancia definiremos que son los bachilleratos populares, cuál es el contexto macro y cómo se relacionan con el Estado. Luego nos aproximaremos específicamente a la experiencia llevada a cabo, con la articulación de la organización social “Club de Madres del Arroyo” de Villa Dominico-Avellaneda el Bachillerato Popular Arbolito. El cual tiene su orientación en Salud y Ambiente correspondiente a las múltiples necesidades y problemáticas relevadas en la región, posibilitando a los actores ser capaces de encontrar de forma autónoma respuestas a los problemas tanto en Salud como Ambientales, de forma solidaria y colectiva. El proyecto de educación popular se encuentra basado en los relevamientos realizados en el territorio sobre la necesidad de continuidad y terminalidad de estudios secundarios de gran parte de la población, abarcando a los jóvenes excluidos del sistema, como también a los adultos que no lograron comenzarlos, ni finalizarlos.

Por ello nuestro propósito como Cooperativa de Educadores Populares es construir junto con la comunidad una herramienta de organización política y socio-cultural, un instrumento de interpelación de políticas públicas y privadas, con apropiación de saberes socialmente validos y como espacio de elaboración de procesos de transformación de prácticas democráticas.

### **EDUCACION AUTOGESTIONADA: BACHILLERATOS POPULARES**

Los bachilleratos populares se definen por sostener una postura particular sobre la educación. La creación de escuelas con políticas escolares críticas al sistema educativo actual proponen apropiación del conocimiento como herramienta de transformación política dentro del sistema educativo. Las mismas son surgidas de la resistencia y reacción de movimientos sociales pertenecientes al campo de la sociedad civil vinculados a organizaciones de desocupados, sociales, cooperativas o empresas recuperadas, que se propagaron a partir del cuestionamiento a las reformas neoliberales de las últimas décadas. **Por consiguiente las mismas plantean una relación como organización social, política y educativa con el Estado y con la comunidad de la cual también son parte.**

En este marco de situación, se inscriben la mayoría de las estrategias socioeducativas diseñadas para las escuelas –bachilleratos- populares de jóvenes y adultos desde los movimientos sociales basada en la misma perspectiva que se inscribe la educación popular latinoamericana la cual se plantea propuestas de un tipo de educación que posibilite a las personas que nos construimos como sujetos y actores sociales

Comprendemos lo popular, en los dos sentidos que nos propone el sociólogo Helio Gallardo: por un lado, basado en la noción de “pueblo social” (sectores sociales que sufren las asimetrías de cualquier tipo: opresión, discriminación, exclusión, explotación...) y, por otro, la noción de “pueblo político” (cualquier sector que lucha por eliminar dichas asimetrías).

Entonces, una educación “popular” hace referencia a aquellos procesos político-pedagógicos que buscan superar las relaciones de dominación, de opresión, de discriminación, de explotación,

<sup>1</sup> Organización que trabaja en proyectos de formación político-pedagógica y desarrollo de emprendimientos productivos con la comunidad.

de inequidad y de exclusión. Visto positivamente, se llama educación popular a todo proceso educativo que busca construir relaciones equitativas, justas, respetuosas de la diversidad y de la igualdad de derechos entre las personas.

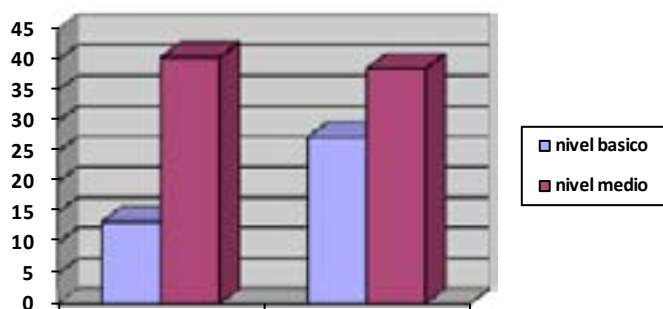
Esta iniciativa presentada por las organizaciones responsables tiene como objetivo contribuir a la construcción de espacios educativos alternativos, brindando así una propuesta de formación educativa integral, orientada a la articulación del conjunto de necesidades individuales y colectivas de los sujetos sociales involucrados.

A su vez, el proyecto político-pedagógico aspira a lograr una calificada educación para los jóvenes y adultos. Configurando así un espacio social que apunta a la formación autónoma de los estudiantes, busca contribuir a la organización de la demanda del territorio, además de desarrollar instancias de capacitación especializada para sus docentes. Por esto, se considera imprescindible establecer redes con otras instituciones dedicadas a la educación de jóvenes y adultos, de nivel medio, primario y universitario del ámbito formal o no formal con el objetivo de intercambiar conocimientos, saberes, experiencias y actuar cooperativamente en el terreno de la educación vinculada a los sectores populares, como también con el conjunto de organizaciones que se desarrollan en el territorio.

### **DIAGNOSTICO MARCO DE SITUACION EDUCATIVA**

Según el último Censo Nacional del año 2001 la población asciende a 36 millones 260 mil 130 habitantes, 38% de los cuales se ubica en la provincia de Buenos Aires. La población urbana es en la actualidad de 89%, la esperanza de vida al nacer de 74 años y la tasa global de fecundidad de 2,4 hijos por mujer. 72% de la población de Argentina corresponde a la franja etárea de la educación de jóvenes y adultos: un 41% de población adulta (25-55 años), un 18% de adolescentes (15-24) y un 13% de tercera edad (60 años y más). El índice de femeneidad es de 105.

Población Analfabeta: con más de 15 años de edad representa el 53,88% del total de la población



En el año 2006 Argentina se encontraba en un proceso de relativa tranquilidad social con repercusiones positivas en los indicadores económicos, aunque sin haber realizado aún transformaciones estructurales para asegurar un crecimiento sostenido para el largo plazo. Entre 2002 y 2005 se pasó de un 53% de población bajo la línea de pobreza y un 25% bajo la de indigencia, a un 38,5% y un 14% respectivamente.

Existen hoy en Argentina 383 mil 132 indígenas, lo que corresponde a 1,05% del total de población; 4% es extranjera y de ella 60% proviene de países limítrofes.

### **Conformación del Sistema Educativo:**

Debido a la implementación desarticulada en el territorio Nacional de la Reforma Educativa

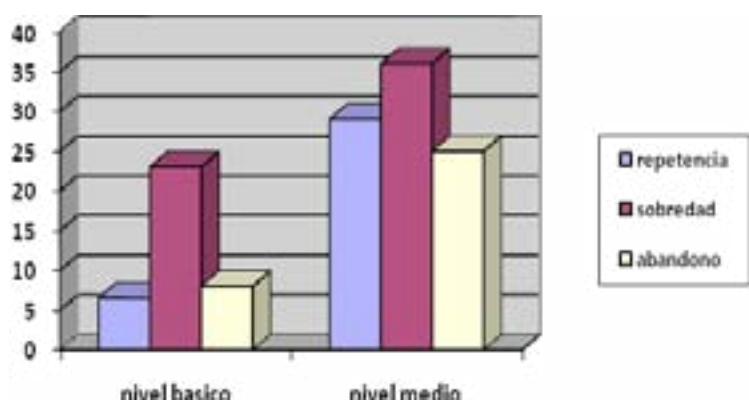
neoliberal, hoy existen por lo menos siete estructuras distintas para el subsistema de la educación de jóvenes y adultos, lo cual dificulta la movilidad de los alumnos en las distintas jurisdicciones y su re inserción en el sistema común de enseñanza.

En el año 2005 la Ley de Financiamiento Educativo prevé un aumento del porcentaje destinado a la educación, que deberá crecer del 4,2% del PBI al 6% en el 2010.

Uno de los 10 puntos principales a los que deberá destinarse ese monto se refiere a “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema” (CEAAL)

La educación de jóvenes y adultos se ha caracterizado por la dispersión y superposición de la oferta: existen diversos tipos de escuelas y centros educativos de educación básica, media y de capacitación para el trabajo. En el año 2005 había 6 mil 074 unidades educativas de la modalidad de jóvenes y adultos, 90% de las cuales es sostenida por el Estado.

Vale la pena señalar el crecimiento de la oferta privada especialmente a partir del 2003, y en el nivel medio o polimodal: en 2005 representaba el 22% de la matrícula de ese nivel. De los 625 mil 495 alumnos matriculados, 63% asiste al nivel medio.



Información relevada por: EL CONSEJO DE EDUCACIÓN DE ADULTOS DE AMÉRICA LATINA - CEAAL red de organizaciones no gubernamentales con presencia en 21 países de América Latina y El Caribe-

Según los datos relevados podemos decir señalar la existencia de un grupo poblacional de jóvenes y adultos con déficit educativos de gran importancia cuantitativa que requiere ser atendida en el marco de proyectos nacionales de mediano y largo plazo, también se señala lo poco abordada que se encuentra la problemática del medio ambiente en la educación de jóvenes adultos.

No es suficiente plantear el problema del analfabetismo, sino que se necesita atender a la población que no ha concluido su educación básica y media, y plantear la articulación con el trabajo subordinándolo a proyectos de desarrollo surgidos de propuestas consensuadas con la comunidad y no al interés empresarial. Para ello se requiere una revisión profunda de las características de la oferta, la constitución de ámbitos federales de coordinación de políticas, el desarrollo de investigación y sistematización de experiencias, y la formación de docentes y de gestión.

### **ORGANIZACIONES SOCIALES Y RELACION CON EL ESTADO:**

La atribución e iniciativa de los movimientos sociales para la creación de sus propias escuelas toma como base los principios de autogestión y autonomía. La educación al ser una importante esfera de la gestión estatal -por ser uno de los aparatos ideológicos del Estado mediante el cual se reproducen relaciones de dominación y subordinación (Gransci)- y en estos casos al ser experiencias

impulsadas por miembros de la sociedad civil y organizaciones sociales, para la construcción de sujetos críticos, la relación con el estado es particular.

“Apropiarse colectivamente de la gestión de escuelas no significa otra cosa que penetrar en los procesos de construcción de las políticas públicas del propio sistema, desafiar sus límites y generar acciones de reconstrucción de poder dentro de las mismas comunidades y sus movimientos sociales.” (Prof. Roberto Elizalde docente e investigador del la CEIP integrante del MNER)

Este marco de estrategias socioeducativas desde distintas organizaciones, en empresas recuperadas y organizaciones territoriales, son asumidas por sus integrantes como válidas centralmente en un ámbito educativo -como lo es la educación de jóvenes y adultos-, en el cual el estado durante las últimas décadas ha desatendido la especificidad del área y a la vez se permite la implementación, en algunos casos, de costosos programas –Deserción cero, planes de alfabetización nacional o Adultos 2000 (Capital Federal), de escuelas focalizadas (Pcia de Buenos Aires, ) etc.- que no sólo no han logrado resolver los problemas educativos de la población en situación de riesgo, sino que son concebidos desde ópticas tecnicistas y de difícil adaptación para esta población. Por ello, desde los movimientos sociales se comprende que es necesario incorporar las demandas, organizarlas y a la vez reclamar al estado legítimas articulaciones con esferas de la educación pública estatal.

De esta manera, más que un proyecto que busca constituirse en una alternativa de la escuela pública y estatal lo que pretenden estas experiencias –bachilleratos populares- es definir un conjunto de estrategias socioeducativas validas para el campo de la educación y a la vez, cuestionar e interpelar el carácter regresivo en la administración de recursos y tecnologías que el estado promueve en detrimento de los sectores sociales más necesitados. Esto significa para los movimientos sociales involucrados “reclamar y demandar” precisamente por un nuevo marco de políticas públicas. El cual reconozca en toda su dimensión las escuelas populares autogestionadas como una propuesta válida para ser implementada, como también garantizar, por parte del estado, infraestructura y recursos para todos los educadores que participan de estos proyectos.

Entonces, las escuelas populares autogestionadas organizadas desde los movimientos sociales tienen como meta, en el plano de los recursos, el reclamo por la obtención de fuentes de financiamientos regulares por parte del estado: tanto para los alumnos con becas, como para los trabajadores docentes con sus correspondientes sueldos. Así mismo, el reconocimiento de nuevos bachilleratos y la creación de una Dirección de Gestión social dentro del sistema educativo que de cuenta de esta nueva realidad educativa.

Actualmente los Bachilleratos populares tienen reconocimiento oficial y por lo tanto otorgan títulos de validez en el terreno de la educación formal en la orbita de DIPREGEP, respecto a este tema es interesante señalar que la oficialización de las mismas no fue una tarea sencilla para los movimientos sociales, sino una larga lucha político-burocrática.

La “legalización” demandó, una extensa serie de tramitaciones y reclamos por parte de las organizaciones sociales involucradas. El problema que suscito la oficialización de las escuelas es que el diseño y la dinámica curricular, así como la particularidad de los espacios en los que se organizaron no respondía a la normativa formal.

Finalmente, la resolución por parte de la gestión estatal fue de compromiso al no existir legislación que admitiera la real naturaleza de estas escuelas y hasta ahora sin poder avanzar en los reclamos que se vienen sosteniendo por parte de los bachilleratos y las organizaciones sociales que los llevan adelante. Entonces desde Ministerios de Educación de Capital y Provincia de Buenos Aires han decidido que los bachilleratos en cuestión fueran reconocidos oficialmente pero que dependerían -“excepcionalmente”- del área de educación privada, DGEP (Dirección General de



Escuelas Privadas) en Capital y DIPREGE (Dirección Provincial de Escuelas de gestión Privada) en Provincia de Buenos Aires.

La propuesta de creación de escuelas de jóvenes y adultos como y en organizaciones sociales fue impulsada por primera vez en 1998 con la creación de una experiencia educativa autogestiva en la Provincia de Buenos Aires. A partir del 2002 se constituyeron desde distintas organizaciones sociales y territoriales experiencias que fueron dando origen a una coordinadora de interbachilleratos populares. En misma participan los bachilleratos y las organizaciones sociales de donde nace la propuesta política que se lleva adelante. Desde este espacio asambleario se impulsa una estrategia de construcción social educativa basada en una dinámica que vincula, por un lado el trabajo social territorial de las organizaciones y por otro la coordinación de acciones en el marco de una propuesta educativa autogestionaria.

Hasta la fecha fueron creados los citados Bachillerato Populares:

IMPA (2004), Maderera Córdoba (2005), el Bachillerato Popular Villa 21/24 (2006), Bachillerato Popular Chilavert (2007), Bachillerato de Jóvenes y Adultos La Dignidad (2007), Bachillerato Popular Miguelito Pepe (2008), Bachillerato Popular de Jóvenes y Adultos Paulo Freire (2008), Bachillerato Popular de Jóvenes y Adultos Darío Santillán (2008), Bachillerato Popular Barracas al Norte (2008), Escuela Libre de Constitución (2008) en Ciudad de Buenos Aires y en Provincia de Buenos Aires, el Bachillerato Popular Simón Rodríguez en Las Tunas, Tigre (2004), el Bachillerato Popular 19 de Diciembre en Partido de San Martín (2006), el Bachillerato Centro Cultural de los Trabajadores, Los Troncos, en el Partido de Tigre (2006), Bachillerato Las Dos Palmeras en Las Tunas, Partido de Tigre (2007), Bachillerato Popular Arbolito-Cooperativa Encuentro de Educadores Populares-CTA en Villa Domínico (2008), Bachillerato Popular Roca Negra, en Lanús (2008), Bachillerato Popular Tierra y Libertad, Villa Fiorito (2008).

### **DESARROLLO TERRITORIAL DE NUESTRA ORGANIZACIÓN:**

En este marco la COOPERATIVA ENCUENTRO DE EDUCADORES POPULARES Ltda. La cual es integrada por docentes, educadores populares y profesionales de distintos áreas, constituimos en una organización que lleva adelante diferentes proyectos de formación política-educativa como procesos de transformación social y comunitaria.

En este sentido desarrollamos nuestros proyectos en el barrio El Arroyo (Villa Dominico-Avellaneda-provincia de Buenos Aires) donde de forma articulada con la organización social Club de Madres y Comedor El Arroyo, inscribimos el desarrollo de las actividades.

El barrio fue fundado en 1989, se organiza un comedor comunitario, el cual inicialmente era un lugar de reunión para la organización de los vecinos en la construcción de las viviendas y la atención de las distintas necesidades. Las familias fueron asentándose de forma muy precaria a medida que iban llegando de distintos lugares y así fueron organizando la construcción de las viviendas, dando prioridades según el orden de llegada y la cantidad de niños.

Luego entre los vecinos se formó una cooperativa para la construcción de las viviendas de material, las reuniones se realizaban los fines de semana y se construían las viviendas para cada familia.

Los objetivos iniciales tenían que ver con dar respuesta concreta, asistencia, prevención y acompañamiento, a través de múltiples proyectos:

- copa de leche,
- comedor infantil y de tercera edad,

- ropero comunitario
- Taller de teatro para niños

A partir de la articulación de la organización con la Cooperativa Encuentro de Educadores Populares surgen los distintos proyectos educativos y sociales, los cuales van intentando dar forma y plasmar con la organización respuesta a las necesidades de forma integral sirviendo de fortalecimiento a la comunidad de la cual somos parte.

Un grupo de estudiantes de Trabajo Social de la Universidad de las Madres realizaron un trabajo de investigación del territorio en el cual reflejan un diagnóstico que nutre el desarrollo de nuestro proyecto:

“... en este contexto político-económico y social, las voluntades que siguen resistiendo de la manera que pueden, por ello queremos enfocar nuestra mirada y nuestra perspectiva de estudio en el barrio, en fortalecer las diferentes formas de resistencia que se despliegan al embate neoliberal, resistencia que surge quizás de lo espontáneo pero que engendra en sí mismo el germen de lo consciente, esto implica también el análisis de la toma de conciencia del barrio a partir de diferentes prácticas. Ahora en el comedor y centro cultural Club de Madres “Nuevo” el Arroyo se construirán las aulas donde funcionará el Bachillerato Popular Arbolito llevado a cabo, como uno de los proyectos, por la Cooperativa de Encuentro de Educadores Populares (CEEP). Para nosotros, estudiantes de trabajo social de primer año, es menester encarar la perspectiva desde la resistencia para trabajar el “diagnóstico” sobre el eje de salud. Es aquí donde cambia nuestra visión, tratando de analizar tanto el contexto macro como el análisis del contexto microsocial del barrio. Desde esta perspectiva esperamos, se nos abrirán nuevas unidades de estudio y de análisis que tendremos que reformularnos. ¿A qué se resiste?, ¿cómo y quiénes?, ¿desde dónde? y, ¿para qué se resiste?

Es así que creemos que las soluciones a las problemáticas serán abordadas de una forma no estéril al orden del sistema político y económico establecido.

Una de las propuestas a partir de esta fundamentación será analizar los datos desde las estrategias de resistencia de salud que lleva a cabo la gente del barrio El Arroyo, estas prácticas analizadas con la gestión las llevará a cabo la CEEP en la zona con el Bachillerato Popular Arbolito (BPA), ya que el bachiller se especializa en Ciencias Naturales, Medio Ambiente y Salud.

Otro de los lineamientos de trabajo es analizar el desarrollo de la conciencia adquirida por los alumnos del BPA en cuestiones de salud en el barrio, ya que en nuestra concepción de salud, la educación es fundamental para la reproducción y conciencia humana. Aquí se abre un nuevo debate en cuanto a cómo analizar el desarrollo o elevación de la conciencia de los alumnos en salud para con el barrio. Una forma concreta de analizar podría ser los proyectos o actividades que los alumnos realicen en torno a la cuestión de salud en el barrio, y otra forma si se quiere más subjetiva sería investigar a partir de sus opiniones con respecto a lo que están apprehendiendo.

Es de suma importancia aprovechar este momento en que la CEEP esta organizando la apertura del Bachillerato Popular Arbolito para el próximo año por primera vez en el barrio, ya que estamos conociendo su inserción en el barrio y la respuesta de la gente a esta organización

Prestamos atención y nos fue de mucha ayuda, la teoría dialéctica de Oscar Jara quien la define como “ el proceso de conocimiento que tiene como punto de partida la práctica social; que ésta es la base de la teoría y que la teoría debe servir para transformar la práctica”, seguir este proceso nos permite ir conociendo las contradicciones de la realidad, adquirir la capacidad de asociar, analizar e interpretar científicamente la realidad y sintetizar los conocimientos teóricos que guíen las acciones con que vamos a transformar la realidad (estudiantes de la carrera de Trabajo Social de 1º año UPMPM)

## **Proyectos de la CEEP desarrollados en el territorio:**

**Equipo de comunicación:** Si bien nuestra construcción viene dando resultados en el fortalecimiento de las organizaciones con las cuales se articula y en la generación de propuestas que favorezcan el sector comunitario y autogestionado, desde la CEEP se visualiza la necesidad de conformar un equipo propio multimedial, que tome la tarea de nutrir a la cooperativa, al bachillerato y a las organizaciones con materiales que comuniquen su accionar y sus propuestas para el fortalecimiento de las experiencias de trabajadores autogestionados, contribuyendo así a la construcción de poder popular.

Para que la comunicación sea realmente transformadora, liberadora no basta con cambiar los contenidos, los mensajes. Sino cambiar el modelo, el estilo.

Tal como hoy funcionan monopolizan la palabra, dejan mudo y sin posibilidad de respuesta y de participación al pueblo.

Este modelo tal como hoy se usa para dominar no sirve para crear conciencia crítica ni para generar un proceso liberador, por eso es que además de cambiar los contenidos debemos generar espacios de comunicación abiertos al diálogo. “Solo cuando la gente comienza a decir su propia palabra, comienza a pensar por sí misma y a liberarse”.

Contribuyendo a desarrollar en las organizaciones la capacidad para elaborar sus propios materiales de formación, comunicación y difusión. Como también es necesario fortalecer la identidad de clase de los trabajadores, recuperando sus procesos de construcción y producción, reflejándolo, articulando las imágenes en un discurso narrador de su presente, de sus luchas y de sus esperanzas.

Este proyecto consiste en crear áreas mediáticas desde las cuales se producirán los distintos materiales de comunicación y formación. De modo tal de llegar a los integrantes de las organizaciones y la comunidad desde distintos medios y lenguajes. Para lograr llevarlo adelante hemos conformado el equipo de comunicación que viene trabajando en la sistematización de la experiencia pedagógica-política que desarrollamos.

**Taller de cerámica:** El eje conductor e integrador es despertar la creatividad y la estética de los alumnos en el perfil artesanal – artístico – producción, cubriendo necesidades personales, y las tendencias que se brindan (artística escultórica, matricería, alfarero artesanal o con torno, productores en serie de utilitarios y revestimientos, decoradores).

El proyecto pedagógico tiene como metodología de trabajo la interrelación de teoría y práctica contemplando el proceso cerámico como un todo. Este abarca el diseño de formas y tratamiento de superficies, la preparación de los materiales con conocimiento tecnológico, las técnicas de construcción cerámica artesanales y mecánicas (modelado, decoración, alfarería, mordería, manejo de torno alfarero, la construcción de hornos cerámicos y su utilización). Apunta a desarrollar los posibles perfiles que brinda la cerámica: artesanal, artística y de producción.

**Taller de Comunicación Informática:** una vez a la semana con grupos distintos de adultos. El taller capacita en los nuevos sistemas informáticos para la comunicación a través del uso de la computadora como herramienta de fortalecimiento individual y colectivo.

**Taller de Huerta Orgánica:** fortalecimiento de las necesidades básicas para mejorar la calidad de la alimentación de los niños que acuden al comedor, que funciona todos los días, como también posibilitar la capacitación de quienes participan en la tarea generando una alimentación responsable y saludable en la dieta familiar.

Vivero de Plantas Aromáticas y para la Salud: proyecto en construcción, se basa en el conocimiento del uso de plantas para la prevención y mejoramiento de la salud, recuperando la sabiduría de nuestros adultos. El proyecto intenta desarrollarse como emprendimiento productivo basado en los principios de la economía social.

**Banco de Semillas Local:** proyecto en construcción, para garantizar la Soberanía Alimentaria. El taller propone comprender la importancia de conservar la diversidad agrícola y conocer la forma de recolección y conservación de las semillas para la creación de un banco de semilla local y la autoproducción familiar; a través del abordaje de:

- Recolección, secado y conservación de semillas de la huerta.
- Identificación y almacenamiento.
- Importancia del banco de Semillas.
- Identificación de las principales especies de importancia en la alimentación.
- Recolección, secado y conservación de las semillas.
- Principales envases utilizados.

**Taller de Oficios y Emprendimientos Productivos:** proyecto en construcción, capacitación en diferentes oficios (elaboración de alimentos como dulces y licores, etc.) que ayuden a paliar la falta de trabajo y logren una inserción laboral. La formación pretende el fortalecimiento tanto de la organización como de los sujetos que lo llevan adelante. Los emprendimientos productivos que se encuentran llevando adelante dan cuenta de las nuevas formas de organización económica que los trabajadores autogestionariamente desarrollan.

**Apoyo Escolar y Recreación:** (Actualmente suspendido) los niños del barrio a través del juego aprenden jugando, ayuda también a desarrollar las tareas de la escuela con mayor alegría, a su vez el juego los estimula a ser compañeros y solidarios entre sí. Se lleva adelante los días sábados, con actividades de recreación: teatro, murga, cerámica, música y se cierra con una merienda.

**Biblioteca Popular:** proyecto en construcción, recibiendo donación de editoriales y organizaciones, estamos conformando un espacio cultural de participación e intercambio, donde tantos niños, estudiantes del bachillerato y vecinos en gral concurren a participar del placer por la lectura y compartir el conocimiento.

**Taller de Formación en Educación Popular:** destinado a los docentes y educadores populares que llevan adelante los distintos proyectos, en el cual se realiza la capacitación y formación en educación popular, es decir, teoría y práctica aplicada a las experiencias que se desarrollan en forma concreta, intercambiando y sistematizándolas para avanzar en el mejoramiento de las prácticas de trabajo con la comunidad.

### **Proyecto Politico-Pedagogico: Bachillerato Popular Arbolito:**

El mismo está destinado para jóvenes y adultos que no terminaron la escuela secundaria y que el sistema educativo actual margina y expulsa. Posee la especialidad en salud y medio ambiente, con una duración de tres años y con certificación oficial, por el Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Como ya mencionamos anteriormente inscribimos a los fundamentos de la Educación Popular, es decir, una educación basada en la transformación de sujetos críticos de la realidad y por lo tanto en protagonistas de su propio proceso de formación.

Dicha escuela posee la orientación en salud y medio ambiente, porque sostenemos que:

**La Educación Ambiental es Educación Popular dado que es una forma de construir, de**

## **apropiarnos y de proyectarnos estratégicamente.**

La crisis ambiental es una crisis de la civilización, que propone la crisis del modelo neoliberal, hegemónico, económico, tecnológico y también cultural. (Enrique Leff-La Complejidad Ambiental)-  
¿Porque nos llamamos Bachillerato Popular Arbolito?

Historia del Nombre:

“En el año 1826, el gobierno de Bernardino Rivadavia, contrató al oficial prusiano Rauch, nada menos que para matar indios, su misión era limpiar la pampa bonaerense de los ranqueles, esos hermosos indios que poblaban estas zonas con absoluta libertad.

Bien, este oficial prusiano comenzó la liquidación de estos indios, y se guardan sus partes militares que hablan de su profunda sabiduría. Por ejemplo, dice que los indios ranqueles no tienen salvación porque no tienen sentido de la propiedad, también señalaba que los indios ranqueles eran anarquistas, así tal cual.

Bien, él se adelantaba, era un oficial prusiano muy valiente, se adelantaba a sus tropas 200 metros por lo menos blandiendo su espada y se encontró con la horma de su zapato, porque después de haber escrito un parte donde decía “hoy hemos ahorrado balas, degollamos a 27 ranqueles”, un indio joven, apuesto, alto de pelo largo, al que llamaban “Arbolito” lo estuvo esperando en una hondonada, y cuando pasó este coronel a toda velocidad en su corcel, se le fue detrás, le boleó el caballo, cayó el militar europeo, y el indio Arbolito cometió el sacrilegio de cortarle la cabeza. Así vengaba a tantos de sus compañeros de las pampas.

La Ciudad de Buenos Aires recibió con toda pompa el cadáver del militar europeo muerto de esa manera. Señalan los historiadores que fueron las exequias, las ricas de todo ese período argentino.

Arbolito se perdió en la inmensidad de las pampas, ya nadie lo recuerda. La ciudad donde ocurrieron los hechos se llama hoy Coronel Rauch, y muchas calles recuerdan al oficial prusiano, pero ninguna a ese héroe de las pampas... el querido Arbolito”.

Osvaldo Bayer-Historiador-

### **LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE Y FUNDAMENTACION DEL PROYECTO:**

La organización de las Plantas Orgánico Funcional del establecimiento para lograr el desarrollo de este Plan de Bachillerato se realiza mediante un sistema que incluye:

- a) el docente a cargo y uno o más docentes para cada asignatura constituyendo equipos por áreas.
- b) Cargos de docente extra clases del Proyecto Pedagógico Complementario (clases de apoyo , talleres de centros de interés)

La forma integrada de articular los contenidos nos dan la fundamentación pedagógica nos hace pensar los contenidos centrados en las siguientes áreas de formación: Ciencias sociales (incluye Historia, geografía, instrucción Cívica) Ciencias naturales (incluye Biología, Recursos Naturales, Educación para la Salud, Psicología), Área de comunicación (incluye Lengua y Literatura, Ingles e informática, matemáticas) Con el objetivo de trabajar contemplando la diferencia y la heterogeneidad de saberes se propone el trabajo docente organizado en espacios aula-taller. Es así que el equipo por asignatura consta de un docente a cargo y como mínimo un cargo más docente conformando equipos de trabajo. Estos diseños incluyen la posibilidad de incorporar en la gran mayoría de las

materias que comprenden la currícula, un docente y, como mínimo, un auxiliar docente. Ambos conforman equipos de trabajo que permiten desarrollar una tarea que contempla la diversidad de situaciones de los estudiantes, la singularidad de los sujetos y las particularidades del sujeto joven adulto que se encuentra escolarizado. Esta modalidad de trabajo apunta a garantizar una mayor permanencia y formación en el ciclo educativo ya que permite mejorar las condiciones del proceso de enseñanza – aprendizaje dado que los integrantes de los equipos de trabajo pueden realizar la tarea en el aula contemplando todas las dificultades y situaciones particulares de los estudiantes.

Entre los auxiliares docentes que conforman nuestros equipos de trabajo se encuentran estudiantes de carreras docentes de grado universitario y terciario. Estos auxiliares docentes están realizando en forma paralela a su formación de grado, una especialización en Educación Popular. Esta especialización, no sólo comprende las tareas docentes desempeñadas en los equipos de trabajo, sino también la concurrencia a cursos de formación y seminarios.

Así mismo, dichos equipos trabajan también por áreas produciendo los materiales que se utilizan, los recursos que se emplean en el aula y, sistematizando la experiencia político-pedagógica.

La experiencia social de los jóvenes adultos es estratégica en la construcción del conocimiento, aparecen como ejes ordenadores de una relación pedagógica y del aprendizaje a nivel conceptual y procedimental. En la situación de estas escuelas podemos mencionar un conjunto de estrategias que nos permitirán una mejor apreciación de esta dimensión de construcción. Este programa pedagógico coincide con la contribución de Paulo Freire respecto a la importancia de la centralidad del poder.

Para Freire la reinvencción del poder pasa por la reinvencción de la producción, de la educación, del lenguaje y de la cultura. Se trata de transformar la sociedad a partir de sus propias bases. El poder debe comenzar en las luchas cotidianas y en cada uno de los espacios sociales y educativos.

El poder se refleja en tres prácticas fundamentales:

En primer lugar, el lenguaje: el método pedagógico de Paulo Freire parte de una constatación simple: la lectura implica una nueva manera de situarse en el mundo, de conocerlo, interpretarlo y transformarlo y la escritura no es un simple instrumento de comunicación, sino una forma de aprehender la realidad social. De modo que aprender a leer y a escribir es una manera de comprender la realidad y de hacer la historia.

En segundo término, la educación que parte de la reflexión y apropiación que los sujetos son capaces de realizar de su propia alfabetización, de sus posiciones en el mundo y sus poderes para transformarlo a través del diálogo.

Por último, la cultura como práctica alternativa en una sociedad que niega el diálogo, la libertad y la solidaridad; sociedad autoritaria que reproduce subjetividades, las cuales reflejan su ambivalencia y alienación: la resisten y la reproducen en forma conflictiva.

Valoramos la importancia de los saberes aprehendidos y para ello partimos de los diagnósticos elaborados por los alumnos (desde las áreas) sobre las problemáticas en salud y ambientales que posee el barrio. De los datos relevados se podrá identificar y decidir la forma más eficaz de intervenir y abordar soluciones integradoras, a las mismas. El bachillerato como propuesta pedagógica transformadora de la realidad logra que los estudiantes en forma permanente revisen teoría-práctica de los saberes asumiendo una actitud como sujetos activos y comprometidos.

**- Sobre los contenidos y material bibliográfico:**

Como problemática podemos citar la carencia de producción asociada al carácter relegado que siempre ha tenido la Educación de Adultos dentro de las políticas educativas. Ello ha sido así salvo en contados momentos históricos, en los que por diversas circunstancias se le ha otorgado alguna importancia. .

Esta carencia de material constituye un problema, pues el campo de la Educación de Adultos tiene una especificidad que es preciso tener en cuenta, tiene problemas y sujetos particulares con los cuales trabajar y que además no son homologables a los del resto del sistema educativo. Los estudiantes de este nivel educativo –tal como lo desarrollamos- no tienen las mismas características que los del resto del sistema: en general vienen de experiencias de fracaso escolar, en distintos momentos de su vida o circunstancias. Sus instituciones no son iguales a las del resto del sistema, deben adecuarse a alumnos que en muchos casos trabajan o tienen responsabilidades sociales ligadas a la vida adulta. Y así podríamos seguir describiendo diferencias con la educación común.

En definitiva, todas estas diferencias nos hablan de la necesidad de organizar una propuesta alternativa respecto de los materiales de Trabajo. Esta necesidad en la especificación conceptual y de contenidos, se suma a necesidades vinculadas a la dinámica de trabajo y presentismo de los estudiantes adultos. En este sentido se consideró esencial la organización de materiales de trabajo propios que permitan desarrollar y ser parte de un plan de tareas semipresenciales con aquellos alumnos con dificultades para cumplimentar con la regularidad básica. Por ello, a la primera necesidad de contar con textos propios para el aula se fue sumando la necesidad de seguimiento particularizado que pueda garantizar una alternativa del cursado regular.

#### **- Sobre la circulación y deserción del sujeto adulto:**

Este aspecto es central para los objetivos de este proyecto por ello, se atiende particularmente el despliegue particular de estrategias para detener o menguar la circulación y la deserción. Pensar en estas problemáticas y en estrategias para abordarlas nos remite necesariamente a la necesidad de delimitar las variables que la constituyen como características esenciales de la formación de jóvenes- adultos.

#### **- Sobre los procesos de aprendizaje:**

El impulso de métodos de trabajo tradicional de la enseñanza media aplicados en forma mecánica con personas adultas en muchas ocasiones se convierte en obstáculos para el trabajo con este sector. Analizar la naturaleza del currículo de la educación de Adultos permitirá observar si estos tienen una secuenciación uniforme o no y si hay alguna relación de las propuestas educativas con el perfil social de cada sujeto educativo. Uno de los criterios en este proceso de enseñanza-aprendizaje consiste en tener en cuenta que, independientemente de su grado de escolarización, todas las personas tienen un gran aprendizaje a largo de su vida. Por esta razón, el objetivo fundamental a observar, en este aspecto, es si hay mejoras en la calidad del aprendizaje o solamente transmisión de conocimientos en el escaso tiempo que la persona adulta pasa por la escuela.

Aprender a asimilar los influjos educativos que recibirá a lo largo de su vida implica centrar la atención en los procesos de aprender a aprender y no solamente en los de la enseñanza. Para algunos educadores este ítem es fundamental, ya que entienden que en la Educación de Adultos no se trata, por lo tanto, de aumentar indefinidamente los curriculums, sino de priorizar aquellos organizadores conceptuales, habilidades y destrezas que le permitan asumir creativamente los recursos que vaya necesitando en los diferentes aspectos de su vida.

#### **-Sobre el proceso evaluación:**

Se propone una concepción de la evaluación como proceso y no como análisis de resultados. Esto implica que se atiende a los procedimientos y estrategias intelectuales de resolución más que a los resultados finales. Asimismo, son interesantes los estudios que prueban que las inquietudes y temores que generan las evaluaciones escritas – cuando son utilizadas como único mecanismo evaluativo combinado con aspectos de control disciplinar- no contemplan que la Educación para Adultos no sólo persigue un cambio individual sino también del marco socio-cultural de los alumnos cursantes. Además se entiende a la evaluación como instancia continua y se debe tener en cuenta la diversidad de los sujetos. Es así que la problematización se realiza en función de la relación evaluación/perfil del sujeto alumno, sujeto adulto y/o varios sujetos que son parte del proceso de aprendizaje. Las particularidades de la Educación para Adultos convierten a la evaluación en un terreno de necesaria atención como trabajo de investigación y reflexión permanente.

### **-Sobre las normas de convivencia**

Creemos importante, también, atender a la elaboración de las normas de convivencia. Observar las mismas, es el resultado de una elaboración colectiva entre docentes y alumnos de un marco de normas de convivencia que contemple las particularidades y necesidades colectivas de los miembros de la escuela y la comunidad en la cual esta inserta... Asimismo, también se tiene en cuenta propuestas de creación de ámbitos de sociabilización como el de: integración grupal, el áulico o ámbitos de encuentro y participación estudiantil, como es el caso de las asambleas mensuales entre docentes y profesores, en las cuales se plantean los temas que faciliten el mejor desarrollo del bachillerato tanto en el ámbito organizativo como disciplinar.

### **-Sobre los materiales de trabajo:**

El trabajo en cada área es llevado a cabo por docentes especializados en su respectiva incumbencia, provistos de saberes propios e interdisciplinarios que articulan dentro del proyecto pedagógico –político institucional definido por los propios actores. Los materiales utilizados: textos, videos, documentos, fichas trabajos prácticos, en las clases provienen de la producción elaborada y compilada por los propios equipos docentes. En este sentido, observamos la adecuación de los contenidos disciplinares oficiales con el desarrollo de las planificaciones previstas para cada área,

## **FUNDAMENTOS SOBRE LA ORIENTACION EN EDUCACION AMBIENTAL Y SALUD:**

Partimos nuestra propuesta entendiendo que el modelo actual domina y degrada el medio, lo destruye, desvalorizando la diversidad, lo diferente.

Esta crisis supone un modelo desarrollista de crecimiento económico sostenible, este discurso del desarrollo sostenible parte de una idea equivocada sobre una naturaleza ilimitada, donde estas políticas buscan armonizar necesidades actuales y de futuras generaciones. Por eso vamos a centrarnos entonces en la oportunidad que ofrece la crisis del actual modelo.

El concepto de sustentabilidad se funda en reconocer los límites y potenciales de la naturaleza, así como enfrentar los nuevos desafíos de la humanidad orientada en los procesos y comportamientos sociales hacia un futuro justo para todos.

El saber ambiental implica una nueva racionalidad ambiental basada en una economía con un modelo de producción que haga visible estilos de vida ecológicamente sostenibles y socialmente justos, por eso, aportar estos conceptos de forma integrada a nuestro plan de estudio, desde todas las áreas que desarrollamos en el bachillerato hace posible construir la nueva mirada de una educación ambiental, no como teoría sino como práctica.

Para la construcción de sociedades sustentables es necesario basarnos en una nueva



racionalidad, que enfrente las contradicciones de este modelo de explotación creciente de recursos, de marginalidad social que nos lleve a reconstruir sociedades con justicia social y redistribución de la riqueza.

La concentración en unos pocos, la división creciente entre países pobres y ricos, los grupos de poder y mayorías desposeídas, hablan del deterioro del modelo que sin equidad social en la distribución de los bienes y servicios ambientales no es posible continuar la vida y menos aun pensar en construir sociedades dignas.

El ser humano, según la célebre definición de Aristóteles, es esencialmente un “animal político”, que sólo se realiza plenamente como ser humano en la comunidad de la ciudad, como “ciudadano de la polis”. Por ello, para Aristóteles, así como la Educación permite que el individuo conquiste la virtud, debe crear las condiciones necesarias para la construcción y la estabilidad de la polis virtuosa (sin perder de vista el tipo de sociedad esclavista que existía en ese proceso histórico). Es decir, la Educación debe contribuir a asegurar la felicidad de todos los ciudadanos y ciudadana. La política, gracias a la educación, puede entonces ser vivida como expresión y ejercicio de la libertad, la convivencia entre las personas y debería permitir el establecimiento de condiciones de felicidad para todos, en una sociedad regida por principios éticos como la responsabilidad, la autonomía, la conciencia de las necesidades comunes, la búsqueda de la coherencia, la justicia, la equidad, el respeto por los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La alfabetización científica que proponemos consiste no sólo en conocer conceptos y teorías de las diferentes disciplinas sino también en entender a la ciencia como actividad humana en la que las personas se involucran, dudan y desconfían de lo que parece obvio, formulan conjeturas, confrontan ideas y buscan consensos, elaboran modelos explicativos que contrastan empíricamente, avanzan pero también vuelven sobre sus pasos, revisan críticamente sus convicciones. En este sentido, una persona científicamente alfabetizada habrá de interiorizarse sobre estos modos particulares en que se construyen los conocimientos que producen los científicos, que circulan en la sociedad, y que difieren de otras formas de conocimiento. También habrá de poder ubicar las producciones científicas y tecnológicas en el contexto histórico y cultural en que se producen, a partir de tomar conciencia de que la ciencia no es neutra ni aséptica y que como institución está atravesada por el mismo tipo de intereses y conflictos que vive la sociedad en que está inmersa.

El acceso a los conceptos, procedimientos y explicaciones propias de las ciencias no es sólo una necesidad para los alumnos/as durante su escolarización -por lo que implica respecto de su formación presente y futura-, sino también un derecho.

La escuela debe garantizar que este campo de conocimientos que la humanidad ha construido a lo largo de la historia para dar cuenta de los fenómenos del mundo natural, se ponga en circulación dentro de las aulas, se comparta, se recree y se distribuya democráticamente.

En este sentido, la escuela no forma científicos/as, sino ciudadanos/as que tienen el derecho de acceder a información actualizada y a posibilidades de seguir estudiando. En este nivel de la escolarización, común y obligatoria, el docente deberá procurar que, junto con la apropiación de los contenidos de la materia, los estudiantes adquieran herramientas que les permitan construir conocimiento y desarrollar capacidades para el aprendizaje autónomo, a partir del trabajo conjunto de alumnos/as y docentes en la comunidad de enseñanza y aprendizaje que es el aula.

Desde esta perspectiva, enseñar ciencias no es exclusivamente transmitir información. Se enseña ciencias para ayudar a los alumnos/as a comprender el mundo que los rodea y para aportarles estrategias de pensamiento y de acción que les permitan operar sobre él para conocerlo y transformarlo si fuese necesario. Este tipo de enseñanza requiere que el docente promueva una permanente referencia a la relación entre los fenómenos del mundo natural y las teorías que lo

modelizan.

## **CONCLUSIONES**

Por todo lo expuesto desde nuestro espacio y desde las experiencias comentadas concluimos que la importancia de la educación ambiental enmarcada en la educación popular aporta y apuesta a la construcción de sujetos activos y críticos para la transformación social.

En este marco la Educación Ambiental como política de estado dentro del sistema educativo formal, conlleva una nueva lógica de pensar a la educación popular, basada en un proceso por parte de las organizaciones de reapropiación social del conocimiento. Permitiendo ir a soluciones sustentables de los problemas actuales de la comunidad, una economía ecológica, fuentes renovables de energía, salud y calidad de vida para todos, erradicación de la pobreza y seguridad alimentaria, es decir, implica un dialogo de saberes una mirada de la ciencia en forma interdisciplinaria y la sistematización de las practicas concretas de nuestro pueblo.

En los cuales se revierte el pensamiento global para lograr actuar en forma local arraigado en el territorio, potenciándolo desde su heterogeneidad y singularidad.

Por eso decimos que la educación ambiental desde la educación popular es una pedagogía basada en el dialogo de saberes hacia una nueva racionalidad que incorpora al hombre desde una mirada del mundo y de su pensamiento en la complejidad.

“Es la educación ambiental popular la que va a tensionar planteando los desafíos junto a las organizaciones sociales para la construcción de un futuro sustentable, equitativo, justo y diverso, una educación con participación y transformación de los sujetos que se piensan y piensan una sociedad mas digna de ser vivida.” (Prof. Débora Cabanchik docente de la Cooperativa Encuentro de Educadores Populares, Educadora Ambiental)

En nuestro bachillerato popular Arbolito se plantean la disputa dentro del sistema educativo formal en lo cultural, en lo político y en lo económico, porque desde estos espacios construimos la nueva mirada con el otro, con el conjunto y en la diversidad. De esta forma interpelamos al estado demandando y resistiendo, reconstruyendo los saberes socialmente validos para empoderarnos de esta nueva racionalidad, como afirma Nuñez Hurtado:

“Que es lo que estamos haciendo, no sólo para evitar mayor deterioro o para lograr mayor cuidado del medio a nuestro alcance, y fundamentalmente para comprometernos en detener y modificar el modelo económico, social político y cultural dominante en nuestro país y en el mundo entero.”(Carlos Núñez Hurtado –La Revolución Etica-2001)

Nuestro desafío es llevado adelante de forma cotidiana desde nuestro espacio de militancia: el Bachillerato Popular arbolito y Cooperativa Encuentro de Educadores Populares planteando el nuevo paradigma de la educación popular y autogestionada, sustentada en los valores éticos ambientales que implican un nuevo modelo de desarrollo como pueblo y como país.

## **Bibliografía**

- Enrique Leff-La complejidad Ambiental-Editorial Siglo Veintiuno  
Ambientalista, escritor y ex coordinador de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Carlos Núñez Hurtado-(2001) La Revolución Ética -Editorial Humanitas  
Escritor y Pedagogo

-Roberto Elizalde--(1999- ) Historia de la Educación Popular-Profesor e Investigador de la Ceip integrantes del MNER

-Profesor Carlos Galeano-CTERA-(2002)-Manifiesto por la vida: por una Ética para la Sustentabilidad-Bogotá-Colombia Escritor, investigador y Director de la carrera de Educación Ambiental y Desarrollo Sustentable de CTERA

- Prof. Debora Cabanchik (2004) “Regiones y Sustentabilidad” Editorial Programa Argentina Sustentable, Educadora ambiental integrante de la CEEP- CTA

-El consejo de educación de adultos de América latina - CEAAL red de organizaciones no gubernamentales con presencia en 21 países de América Latina y El Caribe, que desde la corriente de la educación popular trabaja a favor de la transformación democrática de nuestras sociedades.

-Trabajo Práctico alumnos 1º año Trabajo Social UPMPM

## **A leitura de imagem como educação do sensível. E educação política de jovens**

*Daniela da Rosa Longoni y Rute Vivian Angelo Baquero*  
dani.longoni@gmail.com// rbaquero@unisinos.br

Círculo Operário Leopoldense// Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
São Leopoldo-RS / Brasil

O surgimento da juventude como categoria social encontrou condições históricas, políticas, econômicas e culturais no século XX, a partir da década de 50. A necessidade de um mercado de consumo para uma cultura jovem que atendesse às suas especificidades é fator importante para o surgimento desta categoria. Conforme Carrano (2007):

Com o pós-guerra surgem efeitos que incidiram decididamente sobre o campo das gerações: uma nova ordem internacional geográfica e politicamente redesenhada na qual os vencedores puderam impor estilos de vida e valores (p.58).

Historicamente, podemos observar a heterogeneidade nas formas de ser jovem através dos tempos, manifestada não só de forma empírica, mas também teoricamente, face às diferentes explicações psicossociológicas sobre o fenômeno juvenil, como assinala Sandoval (2002):

Em el campo teórico las diferencias están marcadas por las distintas corrientes psico-sociológicas que se preocupan del tema y em campo empírico es posible advertir diferencias según el lugar geográfico donde se viva, la época histórica, la pertenencia a um determinado sector social, las características de la cultura imperante, etc. (p. 159).

Ser jovem assume contornos diferentes de acordo com as condições de vida e de sociabilidade experienciadas. Contudo, diferentes construções históricas e sociais relacionadas ao período juvenil foram criando imagens sobre o que é ser jovem, através do tempo. Três imagens apresentaram força nas últimas décadas: a idéia de juventude como problema social, a idéia juventude rebelde e contestadora e a idéia de juventude alienada e consumista.

Pensar a juventude a partir do problema da droga, do problema da gravidez, do problema da violência, faz com que o sujeito desapareça e apareça o problema. A idéia de juventude rebelde e contestadora confunde as características de jovens num contexto específico, nos anos 1960/1970, e considera que tais característica são inerentes à condição juvenil. A idéia de juventude alienada e consumista considera o jovem standard, isento de conflitos e problemas, que responde a um padrão físico e é consumidor. Segundo Sandoval (2002), o paradigma do jovem standard, está determinado desde uma matriz produtivo-consumista, privilegiando ações individuais/individualistas, em constante interação com o mercado (p. 176). O autor adverte que essa é a imagem ideal de jovem que o modelo econômico neoliberal necessita para a sua reprodução: um jovem a-crítico, conformista e consumidor.

Representações sobre ser jovem carregadas de estereótipos condicionam o olhar e influenciam o modo dos jovens viverem sua juventude. Sob influência dessas representações, corremos o risco de esconder os sujeitos e visualizar “o problema”. Contudo, num mundo de constantes e aceleradas transformações, a juventude não estaria assumindo um papel fundamental, que, em razão destas visões, deixa de ser percebido?

Enquanto o adulto vive ainda sob o impacto de um modelo de sociedade que se decompõe, o jovem já vive em um mundo radicalmente novo, cujas categorias de inteligibilidade ele ajuda a construir. Interrogar essas categorias permite não somente uma melhor compreensão do universo de referências de um grupo etário

particular, mas também da nova sociedade transformada pela mutação (PERALVA, 1997, p.23).

Ora, como sujeitos do presente, construtores de culturas juvenis e de novas linguagens, os jovens podem contribuir para decifrar as tendências sociais de nosso tempo e apontar proposições para elas. Neste contexto, reafirma-se a necessidade da compreensão, proposta pelas ciências sociais, de juventude como pluralidade. A compreensão de juventudes plurais, sujeitos do presente, é acolhida neste trabalho. Porém, para além das discussões sobre a compreensão da categoria juvenil, interessa entender como os jovens situam-se enquanto atores de seu tempo, num determinado contexto. Além disso, refletir, a partir do campo educativo, o que a educação tem a ver com isso.

Segundo dados do IBGE de 2004, a população entre 15 e 29 anos que vivia no território brasileiro representava uma parcela de 27,8% do total da população. Para Krauskopf (2000), em face da expressão numérica da juventude no mundo e no Brasil, a construção da cidadania juvenil é um tema estratégico nas sociedades latino-americanas de nosso tempo.

A pesquisa Perfil da Juventude Brasileira (2004), iniciativa do Projeto Juventude/Instituto Cidadania, investigou a faixa etária entre 15 e 24 anos e apontou que 32% dos jovens em idade para trabalhar estavam desempregados. Além deles, 8% dos jovens brasileiros nunca haviam trabalhado e estavam procurando emprego. Dos 36% que estavam trabalhando, 60% ocupavam o mercado informal. A pesquisa indicou também que 42% dos jovens brasileiros viviam em famílias com renda mensal de até dois salários mínimos e que 42% dos jovens pararam os estudos no ensino fundamental.

O cenário de desvantagem em que se encontra o jovem no Brasil requer atenção. As políticas públicas que temos para esse segmento da população, embora crescentes nos últimos anos, não têm sido eficazes na proposição de soluções ao contingente de jovens que estão à margem dos direitos sociais. Nesse contexto, impõe-se a realização de uma educação política dos jovens, orientada para que possam assumir seu papel social nessa discussão.

Pesquisas apontam baixos índices de participação juvenil em atividades políticas de natureza convencional e não convencional (fora da arena institucional), ao mesmo tempo em que revelam um envolvimento crescente na participação comunitária. novos padrões de participação juvenil parecem estar surgindo e se encaminham na construção de um novo paradigma, baseado não mais em parâmetros político-ideológicos, mas em parâmetros ético-existenciais, nos quais a mudança pessoal faz parte da mudança coletiva (BAQUERO, 2008, p. 139).

Pesquisa sobre os valores da juventude em São Leopoldo-RS (DICK, 2006) revelou também uma alta rejeição por participação em movimentos de orientação claramente política e o crescimento do interesse de participação em movimentos de natureza cultural. Uma participação gradativa, em percentuais ascendentes, vem surgindo nos novos movimentos sociais, bem como em atividades de natureza comunitária.

No mesmo sentido, a pesquisa Perfil da Juventude Brasileira (2004), realizada com 3.500 entrevistados em 198 municípios, apontou a cultura e o lazer como os assuntos que mais interessam aos jovens depois da educação e do emprego, representando 27% das indicações. Nesse universo, 34% indicaram gostar de discutir artes. O levantamento identificou que 15% dos jovens entrevistados participam de grupos de jovens e que as atividades musicais estão entre as mais importantes neles desenvolvidas. Assim, é possível observar que o campo da arte e seu ensino pode ser considerado estratégico na formação juvenil, num cenário que aponta para a necessidade de (re)visão dos processos formativos voltados para jovens.

Novo Hamburgo-RS, município da região do Vale do Rio dos Sinos, distante 40 km da capital Porto Alegre, possui, segundo estimativas do IBGE (2008), 255.945 habitantes. A cidade, conhecida como “Capital Nacional do Calçado”, embora apresentasse um IDHM elevado no levantamento do PNUD (2000), possui bolsões de pobreza decorrentes do processo de industrialização.

Nesse cenário, a juventude encontra especial dificuldade de ingresso no mundo do trabalho, pois, sem experiência e com pouca ou nenhuma qualificação profissional, as oportunidades são muito reduzidas. Há, nos últimos anos, um aumento das políticas públicas para juventude no Brasil voltadas para quadros como este, bem como de projetos propostos por organizações sociais focados no segmento juvenil.

Se as crises que se desenrolam na cidade afetam particularmente os jovens, tendo em vista os dados sobre o cenário juvenil no Brasil, nada mais apropriado que considerarmos a discussão sobre a educação política de jovens nesse cenário. Contudo, esta encontra desafios ocasionados pelo desinteresse em relação à política e pela falta de confiança nas instituições políticas, além da descrença sobre as possibilidades de transformação da realidade que os jovens manifestam na atualidade.

Neste sentido, a busca pelo diálogo e contribuições possíveis entre diferentes campos, pode ser uma alternativa. Se o interesse por atividades de cunho cultural encontra destaque entre os jovens, o campo do ensino das artes pode ser estratégico no debate sobre processos formativos que pautem a construção da cidadania juvenil.

Alguns autores vêm questionando o embrutecimento das formas sensíveis de o ser humano se relacionar com a vida. Duarte Jr. (2001) propõe a identificação da crise da modernidade – caracterizada pela visão parcializada que temos do mundo e da vida - com a crise do tipo de conhecimento que a engendrou e a sustentou, pautado na constituição da razão instrumental, que envolve a matematização do mundo e a sua fragmentação, em detrimento de outros tipos de saberes, em especial o saber sensível. Para o autor, o exponencial desenvolvimento tecnológico a que estamos assistindo vem se fazendo acompanhar de profundas regressões nos planos social e cultural, com um perceptível embrutecimento das formas sensíveis de o ser humano se relacionar com a vida (p. 70).

Este autor faz parte de um grupo de pesquisadores que vêm apresentando um pensamento fluído em relação ao papel da arte na educação. “Desenvolver e refinar os sentidos, eis a tarefa, tanto mais urgente quanto mais o mundo mergulha numa crise sem precedentes na história da humanidade” (DUARTE JR., 2001, p. 14). Neste sentido, insiste na necessidade atual de se dar maior atenção à educação do sensível, a uma educação do sentimento que se pode denominar educação estética. (DUARTE JR., 2001). Esta não seria apenas tarefa da educação em arte, embora a educação do sensível não possa prescindir da arte.

O presente artigo traz alguns achados de uma pesquisa realizada em 2008<sup>1</sup>, que, a partir de um projeto de intervenção-formação junto a um grupo de jovens, em um espaço de educação não-formal, analisou as contribuições de uma experiência expressiva de intervenção urbana - construída em um processo formativo em arte - com a educação política de jovens em Novo Hamburgo-RS. O objeto de investigação focalizou um processo formativo com jovens situado na interface dos campos do ensino da arte e da educação política, analisando o processo de problematização de noções sociopolíticas partilhadas pelos jovens ao longo do processo. Com estas reflexões, pensamos contribuir na discussão sobre o significado de aprofundar a democracia participativa como forma de vida, a partir da educação não formal e de processos formativos com jovens.

### **Um olhar sobre as noções de cidadania partilhadas pelos jovens**

Entrevista inicial sobre noções sociopolíticas, em relação à compreensão de cidadania, revelaram que as falas se relacionam com duas correntes do pensamento político: o comunitarismo e o republicanismo. Contudo, evidenciou-se uma forte idéia de assistencialismo, reproduzida pelos jovens ao responderem a questão O que entendo por cidadania?, sobretudo nas falas que foram relacionadas com a corrente comunitarista. É importante salientar que a idéia de assistencialismo não é preconizada pela corrente comunitarista, mas sim a colaboração que resulta dos laços comunitários. Contudo, algumas ponderações trazidas pelos jovens, viabilizaram tal relação. As falas a seguir, ilustram estas afirmações:

Ser cidadão é ajudar os outros, principalmente os mais velhos e as pessoas deficientes. [...] tem muita gente perto precisando de ajuda, no nosso bairro mesmo, não precisa ir longe(Janaína).

Uma pessoa cidadã se dedica mais aos outros [...] e tem a boa vontade de ajudar (Roberto).

Na imagem que Roberto apresentou, estimulado pela pergunta Que imagem vem à cabeça quando penso em cidadania?, aparecia um grupo de jovens em uma atividade de escalada em parede. Estimulado a falar mais a respeito da relação que ele identificou entre a imagem e a palavra cidadania, o jovem respondeu:

A imagem mostra uma atividade que precisa de colaboração. Um precisa do outro aqui. O cidadão faz isto – colabora. Uma hora é o outro que vai ser mais beneficiado, outra hora é o cara que ajudou primeiro (Roberto).

Questionado sobre qual vínculo teriam as pessoas da imagem, na sua imaginação, Roberto falou:

Para mim eles estudam na mesma turma na escol. (Roberto).

Na ampliação da discussão entre os demais, questionados sobre a colaboração que exercem na escola, as falas dos jovens explicitaram que os vínculos estimulam a colaboração:

Colaboro com meus amigos (Lauro).

Colaboro com minha turma e também com gente de outras turmas, vez em quando (Débora).

Depende o que é colaborar. Já emprestei minhas coisas pra gente que eu nem conhecia de outra turma, mas ajudar mesmo em uma tarefa, só na minha turma, e com aqueles com quem eu gosto de fazer trabalho junto. A gente já tem que fazer o trabalho, se for fazer com quem não gosta, daí é bem chato! Eu não faço! (Leandro)

As falas de Roberto, Lauro, Débora e Leandro enfatizam a importância do vínculo para vivência da cidadania.

Implicada na visão comunitarista está a noção de capital social. Não existe um conceito homogêneo para o termo, mas alguns indicadores, como confiança interpessoal, pertencimento a uma rede de cooperação, tolerância, respeito mútuo e solidariedade, contribuem para analisar a construção de capital social, conforme Hammes (2008). A fala de Leandro, a seguir, destaca esta dimensão:

Cidadania é trabalhar juntos para realizar coisas importantes para todos, como por exemplo, arrumar a praça (Leandro).

O conjunto de falas evidencia relações com a corrente comunitarista na compreensão de cidadania partilhada pelos jovens. Segundo Gutierrez (2006),

para los comunitaristas el fundamento de la ciudadanía está en los lazos que vinculan el individuo a la colectividad. La identidad individual también estaría fundada en la integración del sujeto en una comunidad, y no en la noción liberal de autonomía (p.40).

Nessa visão, ninguém pode reconhecer a si mesmo como cidadão fora de um contexto intersubjetivo. O que se evidencia nesta visão são os laços comunitários e de identidade de um coletivo, orientando a ação cidadã. Numa perspectiva comunitarista, os sentimentos de pertença sustentam a sociedade democrática.

Observando o conjunto das falas, é possível perceber também traços de uma visão republicana convivendo com a visão comunitarista. As afirmações dos jovens, apresentadas a seguir, ilustram esta afirmação.

Cidadania é ter direitos e deveres. E quando você ajuda os outros dando algo que ele precisa (João).

No entanto, a imagem apresentada por João para a questão Que imagem vem à cabeça quando penso em cidadania? trazia um grupo de adolescentes sentados em círculo e um adulto. Ao ser estimulado a falar sobre seu pensamento ao olhar para a imagem escolhida, João assim respondeu:

Eles são cidadãos porque tem direito de estudar. Eles são uma turma com um professor e estão discutindo e decidindo o que colocar na cartolina (João).

Ao ser questionado se as palavras discutir e decidir, poderiam ser entendidas como algo relacionado à cidadania, o jovem concluiu:

Sim, porque nesse caso, um colabora com o outro (João).

É possível observar que ao sentido de ajuda, que João inicialmente remete à doação, João acresce a idéia de colaboração em uma decisão. A ênfase do jovem, nas suas falas a respeito de cidadania, contudo, neste momento, não foi a possibilidade de participação em decisões, mas sim a colaboração.

Salientamos ainda a fala de Lauro:

Cidadania é cuidar de sua cidade, não pixando os muros, os patrimônios públicos, e ter o direitos, como o direito de votar (Lauro).

Na visão republicana está presente a submissão às leis (previamente discutidas e acordadas) e a busca pelo bem comum. Nesse sentido, quando a expressão deveres aparece nas falas, remete à submissão às leis como um compromisso do cidadão. Ao mesmo tempo, percebemos uma responsabilização do cidadão na sociedade nas afirmações dos jovens, contudo, é uma visão cooperativa que se evidencia. As falas revelam uma fragilidade na ação política do cidadão. Este, na visão dos jovens, tem uma ação ativa na vida comunitária, mas pouco política. Ele ajuda, cuida, preserva, relaciona-se, colabora, mas aparece fragilmente como ator em espaços de decisão.

### **A problematização das noções de cidadania pela leitura de imagens que fazem pensar o cotidiano**

Uma proposta realizada em uma oficina, como exercício de leitura de imagens a partir da observação de um conjunto de imagens fotográficas de intervenções urbanas, desenvolveu-se em 3 momentos, a partir de escolha individual de uma imagem: atribuir um título à intervenção retratada; fazer uma “chuva de palavras” e, a partir da imagem, tentar responder O que é Intervenção Urbana?



Após a socialização das anotações e reflexões de cada um, o grupo foi estimulado a discutir sobre Intervenção Urbana, tentando delinear o conceito a partir da dialogicidade no coletivo. Alguns dados acerca desta experiência apontam a problematização do conceito de cidadania por parte dos educandos.

### **Figura 1. Jardim (CAMPBELL, 2003)**

Diante da imagem escolhida (Figura 1), João apresentou as seguintes proposições:

O título é Coração triste. As palavras que escrevi são: coração, mulher, rua, árvore, terra, carro, flor, vermelho. Intervenção urbana para mim é quando você faz uma arte e põe na rua para outras pessoas olharem e darem suas opiniões (João).

Desafiado a desenvolver o pensamento inicial, a partir da explicitação sobre como chegou naquele título, o jovem relatou:

A primeira coisa que vi na imagem foi um monte de corações. Como estavam no chão, na terra seca, pensei em tristeza, coloquei este título porque imaginei que é o coração da mulher que está triste (João).

Os demais jovens foram provocados a interagir a partir da questão: Alguém daria um título semelhante a esta imagem? Que outros títulos poderiam ser dados? (pesquisadora)

Outros jovens, então, se manifestaram:

Eu também acho que a idéia tem a ver com tristeza, mas como parecem vários corações, pode estar falando de morte, de várias pessoas que morreram nesta rua talvez. O título poderia ser Corações tristes (Andreia).

Eu acho que a mulher está querendo chamar a atenção das pessoas para a falta de natureza na cidade, e está plantando flores falsas pra dizer que ali poderia ter flores (Débora).

Acho que isto é um protesto. Várias destas imagens tem cara de protesto (Roberto).

Ao ser questionado sobre a relação com protesto, o jovem respondeu:

Não sei explicar direito. Acho que é porque tá na rua, talvez (Roberto).

Outros caminhos, para os jovens desenvolverem a questão, a partir da leitura de imagem, foram explorados, com as questões: Vamos imaginar que temos mais informações sobre esta mulher. Quem seria ela? Onde mora? Qual a sua profissão? (pesquisadora)

Algumas das respostas foram as seguintes:

Acho que ela é uma artista que vive na cidade. Fez esta obra diferente pra chamar a atenção, como eu disse, sobre a natureza que falta nas ruas (Débora).

Ela pode ser uma pessoa que vive na cidade, e que não está satisfeita. Pode ter uma profissão qualquer e estar fazendo isto pra protestar. Já vi na TV protestos que as pessoas colocam um monte de coisas num lugar: cruz, objetos (...) é comum quando acontece algo ruim naquele lugar. Uma tragédia (Roberto).

A pergunta a seguir, desafiou-os a pensar na relação entre arte e protesto: Pode ser arte e

protesto ao mesmo tempo? (pesquisadora)

Acho que sim (Roberto).

Os demais concordaram com a resposta de Roberto.

A seguinte interferência foi feita pela pesquisadora a partir das falas: Tem várias palavras instigantes nas falas de vocês: chamar a atenção, protesto, não estar satisfeito... Podemos enxergar ligação disso com palavras que já mencionamos aqui, como democracia, cidadania, política, entre outras?

Dois jovens assim se expressaram:

As pessoas podem se manifestar numa democracia (Roberto).

Se manifestar é o direito do cidadão que percebe alguma coisa errada. Seja ele artista ou não (Débora).

Destacamos aqui a idéia do cidadão que percebe o seu entorno, contida na fala de Débora. A cidadania, em Freire, é compreendida como a apropriação da realidade para nela atuar (FREIRE, 2000). A fala da jovem destaca a relação com esta perspectiva freireana.

Outra experiência realizada foi a observação das imagens de intervenções de Leandro Selister, nas 17 estações e em vagões do metrô de superfície Trensurb. O projeto, intitulado Cotidiano, deu origem a um livro homônimo. A partir do livro os jovens tiveram acesso ao trabalho, de que faz parte a Figura 2.

Figura 2. Cotidiano (SELISTER, 2002)

A partir das imagens registradas no livro, o grupo foi provocado a lançar um olhar mais atento, um olhar pensante às imagens: Quais são as impressões que vocês têm ao observar estas imagens? (pesquisadora)

Os jovens assim responderam:

Que são sombras (Cristian).

Que são pessoas disfarçadas (Lauro).

Uma jovem respondeu com outro questionamento:

Por que o artista colocou estas imagens lá? (Janaína).

Janaína foi desafiada a pensar, junto com os demais, a partir da sua própria questão: Por que vocês acham que ele colocou estas imagens neste local? (pesquisadora)

Os jovens assim reagiram:

Acho que foi para as pessoas se sentirem observadas (Andreia).

Ou talvez para as pessoas tentarem se ver, se identificar com este ou aquele (Débora).

No intuito de oportunizar um avanço na discussão, foi feita a seguinte indagação: O que levaria

as pessoas a se identificarem com uma imagem entre estas? (pesquisadora)

A questão originou o seguinte diálogo:

Pelo jeito de parar, de andar, pelas ações que estão fazendo (Débora).

Então o título pode estar nos dando uma confirmação neste sentido, ou seja, o trabalho sugere às pessoas que elas observem mais os pequenos gestos do cotidiano? (pesquisadora)

Acho que sim (Débora).

Os demais foram provocados a se manifestarem: Vocês concordam que as pessoas não se observam no dia a dia? (pesquisadora)

Sim, a gente faz coisas sem observar muito o modo como faz, às vezes tem manias, e o outro é que vai dizer que a gente tem (Andreia).

Acho que a gente faz muita coisa sem perceber (Leandro).

Propondo outra via da reflexão: E deixamos de fazer muita coisa sem perceber? (pesquisadora)  
Claro, às vezes por distração, às vezes por não estar a fim (Leandro).

Na busca da vinculação da discussão com as questões relativas à educação política, as seguintes questões foram lançadas: Vocês lembram quando falamos sobre o que entendíamos sobre cidadania? Pensando nas idéias sobre o que é ser um cidadão que vocês têm, que coisas vocês fazem ou deixam de fazer relacionadas a isto, e não costumam perceber? (pesquisadora)

As falas a seguir ilustram a reflexão dos jovens:

Acho que muita gente, de um modo geral, não percebe que participa pouco das coisas [...] está lá só fazendo número (Débora).

Às vezes não adianta dizer nada, não vai ser considerado (Cristian).

Débora e Cristian seguiram um diálogo, discordando no que diz respeito da eficácia da participação. A jovem vinculou a sua experiência no grupo como exemplo de eficácia:

Muitas opiniões e idéias que dei foram consideradas (Débora).

Cristian questionou o fato de uns apropriarem-se dos momentos de decisões, tornando as suas opiniões a decisão do grupo, afirmando ser esta a postura da jovem:

Tu não deixa espaço para os outros, por isso tuas idéias viram a decisão do grupo (Cristian).

Débora reagiu da seguinte forma:

Não é verdade, isso é desculpa de quem participa pouco (Débora).

Na discussão acima, nas palavras dizer, opinião, idéias e decisão, emerge uma concepção de cidadania vinculada à participação em campo de debate, de discussão e de decisão. O diálogo reforçou a idéia de cidadania enquanto exercício de participação, e, naquele momento, as falas não se vincularam à concepção que situava a cidadania refletida mais em ações de colaboração comunitária. Nelas, ser cidadão significa participar e ter poder de decisão. Tal visão dos jovens

transita nos pressupostos da corrente republicana.

Para Gutierrez (2006), o fundamento da cidadania para o Republicanismo está na defesa da participação ativa do cidadão. Essa idéia também é reforçada na entrevista sobre noções sociopolíticas, realizada novamente ao término do processo, embora possamos perceber a manutenção de algumas opiniões presentes na primeira entrevista.

Nas falas de Janaína e Leandro, observa-se a reafirmação das suas idéias do início do processo: A cidadania para mim é ajudar quem precisa, como ajudar os idosos atravessar a rua - isso que é cidadania. Ser cidadão também é não jogar o lixo no chão (Janaina).

Cidadania é colaboração (Leandro).

No entanto, as falas a seguir demonstram uma apropriação da experiência problematizadora na elaboração da resposta:

Cidadania é uma pessoa ajudando a outra a cuidar da cidade [...] ela pode fazer isso através de uma campanha pra mudar alguns hábitos (Lauro).

Lauro foi questionado se isso implicaria uma maior auto-observação pelos cidadãos, lembrando a discussão produzida a partir da Intervenção de Selister (2002). O jovem respondeu afirmativamente e complementou, dizendo:

Todo mundo tem muita coisa pra mudar, desde as coisas que parecem simples, como jogar o lixo no chão, e que não é tão simples (Lauro).

Cidadania é o que tem aqueles que cuidam da cidade, cobram as coisas dos políticos, ajudam o próximo (Andreia).

Podemos supor que a leitura de imagens que fazem pensar o cotidiano pode se constituir em um canal para os educandos (re)pensarem noções sociopolíticas, nos processos educativos. A experiência de pesquisa evidenciou que, a partir de uma reflexão de si, no dia a dia, estimulados pelas imagens apresentadas, que traziam (segundo a leitura dos jovens) conotações de protesto e de observação de si (hábitos, manias, etc.), foi possível observar o jovem cidadão.

### **Leitura de imagem e leitura de mundo - na interface do ensino da arte e da educação política de jovens**

A educação política é uma educação atenta ao mundo das relações humanas. As relações que as pessoas constroem entre si e com o mundo – de contornos locais e planetários – interessam ao campo da educação política.

Demo (2002) salienta a politicidade como uma condição fundamental da existência humana. A politicidade estaria vinculada à habilidade humana de saber pensar e intervir, na conquista de níveis cada vez maiores de autonomia individual e coletiva, como também a possibilidade de conduzir a própria história, de intervir e imaginar inovações no processo histórico.

O mundo chega até nós através dos sentidos. A primordial capacidade do ser humano de sentir a si próprio e ao mundo num todo integrado constitui um saber primeiro que foi sistematicamente preterido em favor do conhecimento intelectual. Estamos, na atualidade, submersos numa anestesia. Esse é o sentido de nossa crise, segundo Duarte Jr. (2001).

A educação do sensível significa dirigir nossa atenção de educadores para aquele saber primeiro.

Desse modo, há uma necessidade de darmos maior atenção à educação do sensível, de nos dedicarmos ao desenvolvimento e refinamento de nossos sentidos, que nos colocam face a face com os estímulos do mundo.

A educação do sensível, ou educação estética, tem na educação em arte um campo importante para a sua realização. O papel da arte que esta investigação propõe é o de provocar a educação do olhar, propor um fazer-pensante, questionador do mundo, crítico e sensível, que aproxime os educandos das possibilidades de ressignificar poeticamente o próprio viver. Tais reflexões apontam para a existência de fluidez de limites entre os campos da educação política e do ensino da arte, bem como, relacionam-se ao princípio em Freire (1984) de leitura como aprendizado para além da memorização das letras, pois implica a leitura do mundo para operar transformações sobre o mesmo. É possível estender esta compreensão para a leitura de imagens, sobretudo, por vivermos em um mundo que cada vez mais mostra-se impregnado delas.

Os jovens fizeram um trânsito a partir das tendências iniciais no modo de compreender cidadania. Contudo, isso não significa que seja possível definir a existência de uma mudança nas suas concepções sociopolíticas para o termo, por tratar-se de um processo cujo tempo não é suficiente para fazer tal afirmação. No entanto, este trânsito indica justamente que a noção foi problematizada pela experiência do processo formativo, revelando o movimento e a desacomodação das mesmas.

No que diz respeito à cidadania, conforme é possível identificar em uma análise da entrevista inicial, alguns traços das correntes de pensamento comunitarista e republicana estavam presentes nas falas dos jovens sobre termo, perpassadas, contudo, por visões assistencialistas ou de caráter cooperativo sobre o papel do cidadão. Contudo, no processo, emergiu uma noção de cidadania vinculada à participação no campo de debate, discussão e decisão, marcando seu trânsito nos pressupostos da democracia participativa.

A existência dos trânsitos entre modos de compreender enquanto desacomodação necessária é o que procuramos evidenciar, e não um “lugar” de chegada dos jovens em termos de concepções, pois os pontos de chegada são também pontos de partida.

A arte e seu ensino como um valor em si tem um papel importante na educação no que diz respeito a um horizonte que a educação como um todo deveria assumir, conforme as palavras de Duarte Jr. (2001): Desenvolver e refinar os sentidos. Dar maior atenção à educação dos sentidos pode significar novas leituras sobre o mundo e a construção de outros modos de nele estar e sobre ele agir. Os desafios contemporâneos têm revelado que o mundo reclama sensibilidade.

No campo da educação não formal, a arte, com frequência, aparece como instrumento que serve a outros objetivos pedagógicos, nos projetos sociais. Mesmo reconhecendo a importância de tais objetivos, não seria o caso de nos questionarmos sobre um maior investimento por parte dos projetos nas questões específicas desse campo do conhecimento, como por exemplo, a educação do olhar? Se vivemos num mundo permeado por imagens, por que não investimos esforços na questão da visualidade na perspectiva de estarmos mais sensível ao mundo?

O jovem, representante de uma fatia expressiva da população, vivencia com impacto as crises do mundo atual, atraindo expectativas, enquanto busca o modo de lidar com suas aflições e novas formas de estar no mundo. Os processos educativos que trabalham com esse segmento necessitam despir-se de modos fechados de enxergar a juventude e voltar o olhar para o seu modo de vivenciar o período juvenil, construindo, com eles, possibilidades que colaborem na construção da inteligibilidade do mundo e que ressignifiquem sua participação sociopolítica. Pensar o diálogo entre diferentes campos de ensino pode ser uma alternativa. Os campos do ensino da arte e da educação política mostraram-se estratégicos na possibilidade de construção da cidadania juvenil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAQUERO, R. V. A. (Org.). Agenda Jovem: o jovem na agenda. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

CAMPBELL, B. Jardim. 2003. Intervenção urbana. Disponível em: <http://poro.redezero.org/intervem.htm>. Acesso em: 25.05.2008.

CARRANO, P. C. Educação de Jovens e Adultos e Juventude: o desafio de compreender os sentidos da presença dos jovens na escola da “segunda chance”. In: REVEJA - Revista de Educação de Jovens e Adultos, v. 1, n. 0, p. 1-108, ago. 2007. Disponível em: <http://www.reveja.com.br>. Acesso em: 10.10.2008.

DAYRELL, J. O jovem como sujeito social. In: Revista Brasileira de Educação. São Paulo: n. 24, p. 16-39, set/dez 2003.

DICK, H. (Coord.) Discursos à Beira dos Sinos. A emergência de novos valores na juventude: o caso de São Leopoldo. Cadernos IHU. Ano 4. nº 18. São Leopoldo: Unisinos. 2006.

DEMO, P. Politicidade: razão humana. Campinas. São Paulo: Papirus, 2002.

DUARTE JÚNIOR, J. F. O sentido dos sentidos: a educação (do) sensível. Curitiba, PR: Criar Edições, 2001.

FREIRE, P. A importância do ato de ler: em três artigos que se complementam. 6. ed. São Paulo: Autores Associados; Cortez, 1984.

\_\_\_\_\_. Política e educação. 4ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GUTIERREZ, C. A. S. El ocio-deporte como espacio de formación en la ciudadanía. Tese de doutorado. Universidad de Deusto. Bilbao, 2006.

IBGE. População Jovem no Brasil. 2004. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao\\_jovem\\_brasil/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao_jovem_brasil/default.shtm). Acesso em: 03.03.2008.

INSTITUTO CIDADANIA. Perfil da juventude brasileira. PROJETO JUVENTUDE. Pesquisa de opinião pública. 2004. [impresso]

KRAUSKOPF, Dina. Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. In: BALARNDINI, Sergio (coord.). La Participación social y Política de Los Jovenens en el Horizonte del Nuevo Siglo. Buenos Aires: CLASCO, 2000, pp. 119-134.

HAMMES, L. J. Grupos juvenis de convivência e a formação de capital social. In: Baquero, Rute Vivian Angelo. (Org.). Agenda jovem: o jovem na agenda. Ijuí: Unijuí, 2008.

PERALVA, A. O jovem como modelo cultural. Revista Brasileira de Educação, n. especial, p.5-6, 1997.

PNUD. IDHM. 2000. Disponível em [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br). Acesso em: 03.03.2008.

SANDOVAL, M. M. Jóvenes del Siglo XXI: sujetos y actores en una sociedad en cambio. Santiago: Ediciones: UCSH, 2002.

SELISTER. L. Cotidiano. In: Cotidiano: intervenções na Trensurb. Texto de Blanca Brites. Porto Alegre: Impressos Portão, 2002. p.46.

# **“Manifestação cultural e educação popular: Como o trabalho da Pastoral Da Cultura de Caruaru, Pernambuco/Brasil pode contribuir para a construção de identidades críticas.”**

*Ana Karine Rodrigues Silva*

UFPE - CAA

*Monalisa Maria da Silva Leandro*

monalyssa\_19@hotmail.com

UFPE - CAA

*Allene Carvalho Lage*

UFPE - CAA

## **1. APRESENTAÇÃO**

Diante das inúmeras mudanças que tem afetado a sociedade contemporânea, entre elas a globalização neoliberal, trazendo o confronto desigual das culturas hegemônicas mundiais com as culturas tradicionais, gostaríamos de compreender como a cultura tradicional tem sido manifestada a partir dos movimentos sociais, ligados as concepções da teologia da libertação. Nos anos de 1970, com a reformulação da igreja católica na América Latina, surgiram no Brasil inúmeros movimentos comunitários ligados a essa instituição, como as Pastorais Sociais da Igreja Católica no Brasil.

Desta forma esta experiência de pesquisa pretendeu identificar como esses movimentos se preocupam em formar sujeitos reflexivos, cientes da importância da afirmação de sua identidade. Pretendemos entender como se dá o trabalho de resgate e afirmação da cultura de um grupo que mantêm suas tradições e se preocupam em formar sujeitos críticos. Baseada nas análises dos dados coletados, observações e vivência informal, além da confrontação desses mesmos dados com os autores do nosso referencial teórico responderemos aos nossos objetivos.

### **1.1. O contexto social do tema pesquisado**

Iniciativas têm surgido para preservar a memória dos povos com a intenção de resgatar e não deixar desaparecer as várias manifestações populares. Neste sentido muitas organizações trabalham com a educação, pois ela tem o poder de unir e valorizar os sujeitos das mais diferentes etnias, classes sociais e culturas.

Diante disto a dimensão educativa é um ponto privilegiado do nosso estudo, discutindo como organizações desenvolvem seu trabalho pedagógico e suas práticas de ensino para a valorização e reconstrução de identidades com base na cultura. Surge então a preocupação com a vulnerabilidade dos jovens e a influência da cultura hegemônica.

Pretendemos então, a partir dessa experiência de campo oferecer reflexões para a seguinte pergunta: Como as práticas educativas utilizadas pelas organizações que trabalham com a cultura popular podem contribuir para a (re) construção de identidades críticas em crianças e adolescentes?

### **1.2. Objetivos da Pesquisa**

O objetivo desta pesquisa é conhecer as práticas educativas utilizadas por organizações que trabalham o resgate da cultura popular e sua colaboração para a construção de identidades críticas, baseado no trabalho de organizações religiosas ligadas à concepção da teologia da libertação. Tendo como objetivos específicos:

- (1) Conhecer as práticas educativas utilizadas por organizações sociais para o resgate da cultura popular;
- (2) Refletir sobre a educação popular presente nas manifestações culturais;
- (3) Estudar os aspectos que contribuem para a construção de identidades críticas em crianças e adolescentes.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No desenvolvimento desse trabalho, tomamos como referência autores que acreditamos serem essenciais para a ampliação dos nossos conhecimentos sobre o tema assim com solidificar as informações que apresentadas durante todo o processo de pesquisa.

### 2.1. Educação e Cultura Popular

Neste estudo a Educação Popular é tratada no âmbito educacional, não apenas como uma educação exclusiva para as classes populares ou como muitas vezes dita, “os mais carentes”, mas sim uma educação do povo e para o povo, como muitas vezes afirmou o Mestre Paulo Freire.

Um autor que define bem a educação popular é Luiz Carlos Brandão, que em seu livro Educação Popular (1997, p. 72) diz que: “A educação popular não é uma atividade pedagógica para, mas um trabalho coletivo em si mesmo, ou seja, é o momento em que a vivência do saber compartilhado cria a experiência do poder compartilhado”.

Faz-se necessário expor a partir de quais autores esse estudo está embasado. Iniciaremos por José Luiz dos Santos, entendendo que a partir de sua definição o leitor terá uma maior compreensão dos temas aqui abordados. Não podemos deixar de mencionar que desde muito tempo o termo cultura vem se confundindo como “conhecimento para as elites”, entendia-se que uma pessoa tinha cultura não por seus costumes, mas sim pela quantidade de livros que lia, pela elegância que se vestia, pela maneira de falar com uma linguagem formal, enfim cultura era sinônimo de pessoa culta.

Ligado ao termo cultura está, a cultura popular que pode ser definida por vários autores, no entanto nenhuma dessas definições pode ser dita como a correta, pois não existe um conceito universal para este termo. Diante dessa variedade de conceitos optamos por uma concepção que melhor se aproxima da nossa realidade, por isso faremos uso de Vannucchi (2006 p. 98) que entende: Cultura popular como o conjunto de conhecimentos e práticas vivenciadas pelo povo, embora possam também ser vividos e instrumentados pelas elites.

Podemos entender então que Cultura Popular não ocorre isoladamente nem está restrita a classes sociais, pois se trata de um conjunto de manifestações e tradições de um povo que atinge a todas as camadas da sociedade.

### 2.3. Práticas Educativas, Identidade e (re)construção dos sujeitos

N um contexto globalizado, emergem várias problemáticas e soluções a fim de melhorar a realidade social contemporânea. Entendendo que a escola atualmente não consegue suprir sozinha todas as exigências feitas pelos próprios sujeitos da sociedade, faz-se relevante entender a importância de uma possível conexão entre escolas e organizações afins para a formação efetiva do cidadão que a sociedade propõe.

Dessa forma durante os processos educativos serão levados em consideração os conhecimentos prévios e a bagagem cultural do sujeito entendendo que eles carregam consigo todo um



entendimento de mundo, possuem ainda características próprias que os tornam “únicos” e opiniões formadas sobre os mais diversos temas que permeiam sua realidade. Nesta perspectiva as práticas educativas se contrapõem à educação bancária de Freire, na qual o educando é tido como um mero receptor do conhecimento depositado pelo educador. Nessa direção Freire (1996, p. 47; grifo do autor) entende que “saber ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção”.

É nessa perspectiva que a maioria dos movimentos sociais buscam ajudar na construção de sujeitos reflexivos e críticos capazes de afirmar e defender sua identidade. São as práticas educativas desenvolvidas por estes órgãos que auxiliarão os sujeitos a resgatar e dar continuidade à sua cultura e em sua (re) construção de identidade quando necessário.

Fazendo uma ligação entre práticas educativas e construção de sujeitos, os movimentos educativos que tem o intuito de (re) construir identidades, contribuem de forma direta para a reflexão dos sujeitos com relação à afirmação de sua identidade. Infelizmente a globalização, que aproxima mundos e estilos diferentes de forma muito rápida, acaba reforçando essa dificuldade da afirmação dos sujeitos. Isso é concebido por Hall (2005, p. 75) da seguinte forma:

Quanto mais a vida social se torna mediada pelo mercado global de estilos, lugares e imagens, pelas viagens internacionais, pelas imagens da mídia e pelos sistemas de comunicação globalmente interligados, mais as identidades se tornam desvinculadas – desalojadas – de tempos, lugares, histórias e tradições específicos e parecem “flutuar livremente”.

Como vemos, identidade e diferença são termos intrinsecamente ligados, pois na medida em que afirmamos ser alguma coisa negamos da mesma forma ser outra. E essa estreita relação é fundamental, já que vivemos em um mundo heterogêneo onde compartilhamos de características diferentes.

Segundo Silva (2008, p. 75) essa afirmação da identidade não seria necessária se vivêssemos “em um mundo imaginário totalmente homogêneo, no qual todas as pessoas partilhassem a mesma identidade.

Deste modo se dá o trabalho de organizações sociais em ajudar os sujeitos na busca de características que possibilitem o seu reconhecimento como ser participante de um contexto específico. Essa re (construção) não se dá de forma espontânea, pois mediante toda vulnerabilidade já mencionada anteriormente, é indispensável a colaboração de outros sujeitos que fazem parte do seu contexto social.

### 3. METODOLOGIA

Visando atingir nossos objetivos optamos por uma pesquisa do tipo qualitativa, com características de um estudo de caso e abordagem descritiva e exploratória entendendo que uma complementa a outra, no que diz respeito às pesquisas sociais as quais se preocupam em entender o comportamento dos sujeitos sociais no meio em que vivem, levando em consideração as constantes mudanças que ocorrem numa esfera global e afetam de forma direta e/ou indireta esses sujeitos. É importante afirmar que “o objeto das Ciências Sociais é essencialmente qualitativo” (MINAYO, 2008, p.14).

#### 3.1. Tipo de Estudo

Seguindo a abordagem qualitativa, esta pesquisa direciona-se para os níveis descritivos e exploratórios. Sendo ainda caracterizada como um estudo de caso.

Dentro da perspectiva do estudo de caso, nasce o método do caso alargado que de acordo com Boaventura de Souza Santos, esse método propõe que:

Em vez de reduzir os casos às variáveis que os normalizam e tornam mecanicamente semelhantes, procura analisar, com o Maximo de detalhe descritivo, a complexidade do caso, com vista a captar o que há nele de diferente ou de único. (Santos, apud Lage, 2008, p. 183).

Sendo assim a partir do alargamento das implicações do caso estaremos fazendo uma análise geral dos casos estudados que tem as mesmas características da instituição em que realizamos a nossa pesquisa, vale ressaltar que nesta análise será levado em consideração o contexto no qual a organização atua.

### 3.2. Delimitação e local da pesquisa

Este estudo realizou-se entre os meses de abril e junho do ano de 2009, com a carga horária mínima de trinta horas na organização pesquisada. Sendo esta a “Pastoral da Cultura”, localizada no Alto do Moura, um bairro da cidade de Caruaru, Pernambuco/ Brasil.

O Alto do Moura é considerado o berço da cultura nordestina por sua diversidade cultural, dentre esta diversidade a que mais se destaca é o barro, que proporcionou a essa localidade o título de Maior Centro de Artes Figurativas das Américas pela UNESCO – United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization. O precursor desta arte foi Vitalino Pereira dos Santos, apesar de sua morte os moradores desta localidade mantêm viva a tradição do Mestre Vitalino. A Pastoral da Cultura existe há 3 anos e trabalha com 4 professores (oficineiros), os quais atendem em média 100 sujeitos entre crianças e adolescentes.

### 3.3. Fontes de Informação

Escolhemos diferentes grupos de sujeitos, aleatoriamente dentro de suas funções. Partindo de diálogos e observações do campo empírico obtivemos informações imprescindíveis para efetivação deste trabalho. Não foi possível obter informações através de documentos, pois a instituição não dispõe de registros documentais. Desta forma nossas fontes foram:

Crianças e adolescentes que participam das oficinas da Pastoral da Cultura, que se disponibilizaram as entrevistas e conversas informais.

Oficineiros que acompanham desde o início o desenvolvimento da organização, podendo assim nos dar informações acerca do seu histórico.

Pais dos sujeitos que participam das oficinas, que nos ajudaram a entender o processo de construção da identidade cultural desses alunos, e a contribuição que a organização traz para o bairro e para esses sujeitos.

O coordenador da organização, que tem o conhecimento de base da idealização, fundação e desenvolvimento de todo o trabalho realizado.

Referencial bibliográfico que nos ajudou a fundamentar as informações obtidas através dos sujeitos entrevistados.

### 3.5. Técnicas de Coleta

Usamos as seguintes técnicas de coleta de dados: entrevistas estruturadas gravadas com autorização dos sujeitos, conversas informais e observação simples do campo empírico. As entrevistas foram feitas com 30 sujeitos, sendo eles 10 crianças que participam das oficinas, 5 pais dessas crianças, 10 moradores do bairro, 4 oficinairos e o responsável pela organização.

### 3.6. Registro do campo

Afim de registrar as nossas experiências e impressões sobre o campo empírico utilizamos o diário de campo. Sendo este um documento imprescindível para quem deseja realizar um bom trabalho de pesquisa, pois a partir das anotações ali realizadas, poderemos posteriormente adentrarmos novamente na realidade social vivida outrora. Sobre isso Lage (2005) diz que:

“O diário de campo é um instrumento não só de registro, mas fundamentalmente um instrumento de análise de todo o trabalho de campo. É ainda, um instrumento de trabalho diário, literalmente diário, e por isso mesmo um incansável e por vezes saturante trabalho, que exige disciplina, mas que proporciona ao próprio pesquisador(a) uma grande satisfação à medida que vai sendo construído e redescoberto a cada consulta que se faz dos passos dados” (Lage, 2005: 452).

Nosso exercício de registro foi também muito exigente neste sentido em que tivemos que aprender a registrar cada detalhe constatado no campo. Tudo tem o seu sentido, sua explicação, nada do que é visto está ali por acaso.

### 3.7. Análise e Sistematização de Dados

Para fins desta investigação foi utilizada a técnica denominada de análise de conteúdo, a partir de todos os dados coletados, mediante a realização das observações, conversas informais e entrevistas feitas com os sujeitos do campo.

Para chegarmos às conclusões preliminares, analisaremos os dados de acordo com os temas estabelecidos anteriormente e desenvolvidos durante todo o caminho percorrido neste estudo.

## 4. O CASO DA PASTORAL DA CULTURA DE CARUARU

Desde a década de 70, a igreja católica busca estar presente nos principais âmbitos da sociedade, como político e social, não esquecendo do âmbito cultural. Há por parte dela uma preocupação com o ser humano por inteiro. Sendo assim, para se aproximar da população, a igreja parte do pressuposto de que ela deva não apenas torna-se acessível no que diz respeito a espaço físico, mas no que se refere ao aspecto humano. Para isso foram criadas as Pastorais da Cultura ligadas à ala da Teologia da libertação, esta se trata de uma nova forma de fazer teologia, articulando fé e transformação social: a realidade social passa a ser interpretada à luz de Deus, tendo o cristianismo um papel a exercer na dimensão sociopolítica.

### 4.1 Educação e Cultura Popular a partir do campo empírico

Observamos a partir da instituição pesquisada que a educação e a cultura popular estão intrinsecamente ligadas nas atividades desenvolvidas pela Pastoral da Cultura. Essas atividades estão associadas à arte local, assim como com a cultura que se tenta resgatar e/ou manter viva, ou seja, foi se moldando ao contexto no qual o trabalho é desenvolvido. Pode-se confirmar essa prática a partir da fala do Sr. Pe. Everaldo Fernandes nos disse:

Nós constatamos esse potencial enorme na cultura popular do Alto do Moura, então temos testemunhado esse desejo a ser realizado pela diocese de Caruaru [...], eu vim pra cá não com um projeto feito. A Pastoral da Cultura é uma coisa nova em nível de Brasil, está sendo dado os primeiros passos, estamos tecendo Pastoral da Cultura. (03/06/2009 ver diário de campo)

Dessa forma pudemos constatar um êxito alcançado por parte do trabalho desenvolvido pela instituição, que iniciou suas atividades não autoritariamente nem tentando trazer algo novo para o local, mas ouvindo as necessidades da população.

### 4.3. Práticas Educativas na construção da identidade dos sujeitos

Cientes da importância da educação como base para a formação social e pessoal dos sujeitos, entendemos que suas práticas devem estar direcionadas para a construção de seres reflexivos, críticos e conscientes de suas responsabilidades como ser constituinte de um grupo coletivo. Nesta direção temos a perspectiva educativa pensada por Paulo Freire, que fala das práticas educativas não formais, pois para ele a educação transcende os muros da escola, ou seja, o aprendizado se dá nos vários espaços sociais de forma mútua.

## 5. ANÁLISE DO CASO

### 5.1. Educação e Cultura Popular

O desenvolvimento das atividades está baseado na arte e tradições locais. Para isto fazem uso inicialmente da educação e cultura popular que permeiam as práticas desenvolvidas na Pastoral da Cultura, visto que é a partir delas que esta instituição pensa nos sujeitos das diferentes camadas sociais em relações recíprocas de trocas de aprendizagens.

Não deixaremos de mencionar aqui a coerência entre a educação popular e Paulo Freire, que defende uma educação feita pelo povo e para o povo, onde os sujeitos têm liberdade de escolha, ou seja, tem autonomia no processo de aprendizagem. Essa autonomia a que nos referimos diz respeito ao poder de escolha desses sujeitos em participar das oficinas oferecidas além de escolherem especificamente à que oficina deseja participar.

### 5.3. (Re) construção da identidade

É mediante as práticas educativas utilizadas pela Pastoral da Cultura que as crianças e adolescentes tendem a construir sua identidade numa perspectiva de manter/ resgatar toda uma cultura que se encontrava em desvalorização por parte dos moradores do Alto do Moura.

Mediante nossas observações percebemos que antes da Pastoral da Cultura se instalar no Alto do Moura, as novas gerações não tinham um referencial cultural para seguirem, o que contribuía para o esquecimento de algumas tradições. A partir do início das atividades da Pastoral essas gerações tiveram um direcionamento para a sua formação social e cultural e conseqüentemente na construção de sua identidade.

É importante esclarecer que o objetivo da Pastoral da Cultura não é construir um sujeito a partir de suas concepções de cultura, mas dar subsídios para que este sujeito a partir de sua espontaneidade e sua autonomia (re) construa sua identidade.

## 6. CONCLUSÕES PRELIMINARES

Diante do que propõe a Pastoral da Cultura e dos nossos objetivos traçados a partir dela, e ainda confrontando os dados colhidos a partir dos sujeitos com os autores que trabalham os temas aqui abordados, traremos as conclusões preliminares desta experiência, na busca de responder aos objetivos. No que se refere às práticas educativas da organização, foi entendido que se trata de práticas fundamentadas em Paulo Freire, que é sem dúvida um autor que trabalha profundamente a educação articulando-a com a cultura popular.

Voltado para a cultura popular, esse movimento tem em sua prática a busca constante de ascender o interesse dos sujeitos que fazem parte desta localidade de levar adiante suas manifestações culturais.

Com relação à educação popular dentro das manifestações culturais, pudemos constatar que esta se faz presente em todas elas. Isso porque a educação popular tem o poder de unir pessoas a favor de objetivos em comum e a cultura é justamente isto, um aglomerado de sujeitos singulares que partilham com os demais, suas características, pensamentos e entendimentos de mundo. No entanto a singularidade desses sujeitos não interfere numa ação coletiva, pois quando se refere à cultura as manifestações individuais tem sempre uma mesma finalidade. Assim como a educação popular é feita pelo povo e para o povo a cultura também segue este mesmo raciocínio o que nos remete a entender que ambas caminham juntas em favor da continuidade das manifestações culturais. Além do mais, a educação popular tem o poder de libertar os sujeitos de possíveis estados de passividade perante as imposições da sociedade.

As crianças e adolescentes por estarem num processo ainda imaturo de construção de sua identidade estão vulneráveis a influências que podem interferir na construção de sua identidade. Sendo assim é preciso que exista um direcionamento, uma referência para que eles possam se desenvolver como sujeitos sociais reflexivos e críticos. Neste sentido constatamos que no caso do movimento estudado a educação e a cultura popular são aspectos que contribuem efetivamente para essa construção. Nesta direção entendemos que a educação dá subsídios para que os sujeitos compreendam que são capazes de entender a realidade na qual estão inseridos e se preciso interferir de forma crítica nas tomadas de decisões, não apenas concordando com o que lhe é proposto, mas expressando seu ponto de vista e suas insatisfações quanto à realidade social. Outro aspecto que contribui na (re) construção da identidade dessas crianças e adolescentes é a cultura popular, que expõe a esses sujeitos realidades de vida, onde eles como seres ativos possam escolher dar continuidade ou não a esta realidade, de acordo com o seu ponto de vista. Pois entendemos que a partir do momento em que ele optar por uma realidade estará mesmo que inconscientemente agindo de forma crítica, devido a escolher o que para ele seja a melhor opção. Esses aspectos podem não ser os únicos a contribuir na construção da identidade de sujeitos críticos, mas sem dúvida são os fatores mais relevantes nesse processo, isso tendo como ponto de referência o movimento estudado

## BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Educação popular. São Paulo: Brasiliense, 1997.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Ed. Paz e terra, 1996.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Ed. Atlas S.A. 2008.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. In: SILVA, Tomaz Tadeu da e LOURO, Guacira Lopes. (orgs). Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2005.

LAGE, Allene Carvalho. Lutas por Inclusão nas Margens do Atlântico: um estudo comparado entre as experiências do Movimento dos Sem Terra/Brasil e da Associação In Loco/Portugal. Volume I – Dissertação de Doutorado. Orientador: Boaventura de Sousa Santos. Coimbra: Universidade de Coimbra. Faculdade de Economia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. 2005.

LAGE, Allene Carvalho. Lutas por Inclusão nas Margens do Atlântico: um estudo comparado entre as experiências do Movimento dos Sem Terra/Brasil e da Associação In Loco/Portugal. Volume II – Diários do Trabalho Empírico. Orientador: Boaventura de Sousa Santos. Coimbra: Universidade de Coimbra. Faculdade de Economia, programa de Pós-Graduação em Sociologia. 2005a.

MINAYO, M.C.S. (org.) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Ed. Vozes, 1996.

VANNUCCHI, Aldo. Cultura Brasileira: O que é, como se faz. 4º edição, Ed. Layola, 4º edição, junho 2006.

SITES:

<http://www.historia.uff.br/nec/ellenteologiafinal.htm> - Acesso em: 27 de junho de 2009 – 13h:12min

# **“Práticas educativas para a locomoção: Descobrimos a Autonomia das Pessoas com Deficiência Visual**

*Enelízia Oliveira Pereira da Silva*  
CAA/UFPE[1]

*Maria Betânia Ferreira*  
CAA/UFPE[2]

*Maria de Lourdes Jovelina da Silva*  
CAA/UFPE[3]

*Profa. Dra. Allene Lage*  
CAA/UFPE[4]

## **INTRODUÇÃO+**

Este exercício de pesquisa nasceu de um desejo de conhecer a vivência das pessoas com deficiência visual numa sociedade em que a informação se caracteriza pelo tratamento predominantemente visual. Grande parte do que vemos nos comunica algo: as cores, os movimentos e as formas não deixam de ser processados, instantaneamente, por nossos cérebros. Imersos no mundo tecnológico e moderno, às voltas com cenários urbanos complexos, dependemos, cada vez mais, da visão para melhor assimilar as regras de funcionamento do atual modelo civilizatório. Sabemos o quanto às primeiras imagens das coisas e das pessoas permanecem em nossas memórias. Baseados apenas em alguns dados visuais estabelecemos juízos de valor a pessoas ou coisas.

Neste sentido, Para Peter Burke (2004), as imagens, antes de serem o reflexo direto da realidade ou um sistema de signos independente, ocupariam posições variáveis, cabendo ao historiador posicioná-las, da melhor maneira possível, ciente de seus potenciais e limitações.

Em meio à comunicação visual, a imagem aos poucos vem ocupando espaços que eram ocupados pela palavra e se apresenta de tal forma que precisamos estar alfabetizados pela imagem a ponto de sermos capazes de ler estes textos.

Através do entendimento de que não há homogeneidade entre as pessoas com deficiência, sendo esse grupo subdividido de acordo com as especificidades físicas, tratamentos e adaptações diferentes às barreiras físico-sociais impostas pela sociedade, busca-se neste trabalho estudar o segmento de pessoas com deficiência sensorial, especificamente a visual. Assim, procuramos refletir sobre a questão:

Como as pessoas com deficiência visual conseguem alcançar suas autonomias?

O objetivo principal desta pesquisa é refletir sobre os fenômenos envolvidos na questão das autonomias que a pessoa cega precisa desenvolver para participar da sociedade visual. Visa ainda conhecer os principais desafios encontrados na sociedade para as pessoas com deficiência visual. Entre os objetivos específicos, podemos destacar os seguintes:

- Identificar de que maneira uma pessoa cega aprende a se locomover dentro dos ambientes em que vive.
- Compreender a abrangência dos processos educativos, que levam a pessoa cega a conquistar a autonomia dentro da sociedade atual.

## **1. REFERENCIAL TEÓRICO**

A base deste exercício de pesquisa é pautado em Sassaki e Gohn que mostram a referência da inclusão e o porquê dos movimentos sociais ajudarem nesse sentido. Sassaki expressa o

objetivo da inclusão social da pessoa com deficiência visual, já que vivemos numa sociedade hegemonicamente visual. Ressalta que a inclusão constitui um processo, no qual as pessoas excluídas junto à sociedade buscam, em parceria, igualar os problemas, solucionando e tornando real as oportunidades para todos, de acordo com ele é necessário incluir a pessoa com deficiência na sociedade atual (SASSAKI, 1997). Entendemos que seu pensamento é coerente, pois um cidadão excluído por sua deficiência, diariamente tem que lutar por sua cidadania, na medida em que esta é cotidianamente negada.

No que se refere a questão da cidadania e dos movimentos sociais, Maria da Glória Gohn (2006), alega que a cidadania é um conflito social moderno, que elimina as diferenças, porque tem este como o único status legalmente impositivo. Prossegue dizendo que esse conflito “diz respeito ao ataque as desigualdades que restringem a participação cívica integral por meios políticos, econômicos ou sociais e ao estabelecimento de prerrogativas que constituam um status rico e integral de cidadania” (Gohn, 2006).

De fato, observamos um claro desrespeito ao cidadão com deficiência visual apesar dos seus direitos serem afirmados em lei, mas, as políticas públicas têm falhado na concretização destes direitos. Devido à falha das políticas públicas os excluídos se unem em mobilizações e movimentos sociais, buscado consolidar sua luta política.

Gohn em Teoria dos movimentos sociais (2006), diz: “que os movimentos sociais são sintomas de descontentamento dos indivíduos com a ordem social vigente, e têm em seus objetivos principais a mudança dessa ordem”. Diz ainda que, o que dá origem aos movimentos sociais é a insatisfação dos indivíduos diante de normas e valores vigentes. Ela se apóia em Heberle (1951) e Lyman (1995) para credibilizar o contexto da existência desses movimentos. Eles dizem, “o acordo sobre valores e normas é a essência da solidariedade social ou do senso de comunidade.” (GOHN, 2006, Apud HEBERLE, 1951, e LYMAN, 1995).

Para compreender a autonomia, e o processo educativo para alcançar esta locomoção buscamos entender como se dá tais processos. Então, nos valendo de Guimarães (1994) Apud Sasaki (1997), encontramos: “Autonomia é a condição de domínio num ambiente físico e social preservando ao máximo a privacidade e a dignidade da pessoa que a exerce.” Também Mantoan (1997) apud Sasaki (1997) referindo-se as pessoas com deficiência diz: “Ter maior ou menor autonomia significa que a pessoa com deficiência tem maior ou menor controle nos vários ambientes físicos e sociais que ela queria e/ou necessite frequentar para atingir seus objetivos”. (MANTOAN, 1997)

Dessa maneira o grau de autonomia é um resultado entre a realidade do ambiente físico-social e o nível de prontidão que a pessoa com deficiência tem. Esta pode ser, locomover-se dentro e fora do ambiente em que trabalha e vive ou não. (SASSAKI, 1997. p.36). Além disso, devemos lembrar o que diz Freire (1996): “Ninguém é sujeito da autonomia de ninguém”. Ele nos revela aqui, que a autonomia precisa ser conquistada individualmente.

Constatamos que é preciso buscar ou querer ter sua autonomia conquistando-a individualmente ou junto a um grupo específico ou social, já que este pode influenciar seus membros a desenvolverem suas autonomias. Consegue assim, ser solidário com outros, quando já tem sua autonomia conquistada, e no que se refere a pessoa com deficiência visual esta autonomia é um passo importante para locomover-se em todos os ambientes em que vive.

A pessoa com deficiência visual tem na orientação e mobilidade uma parte importante para sua integração em sociedade. Para essas pessoas movimentar-se por entre uma cidade onde têm vários obstáculos como carros em movimento, subida e descida de transporte público e escadas, etc, necessitam estar capacitados no sentido em que a orientação e a mobilidade o



ajudarão a realizar tais tarefas. Um dos meios que a pessoa cega ou com baixa visão utiliza para ter independência de sua corporeidade e obter autonomia é o aprendizado do uso da bengala. Maia (1995), diz que a bengala é instrumento utilizado pela pessoa cega para ajudá-lo a se locomover.

Os sentidos remanescentes tato, olfato, audição, percepção vestibular e visão residual, também são utilizados para a orientação e reconhecimento de determinados ambientes ou pontos de referência. A orientação e mobilidade objetiva proporcionar a pessoa com deficiência visual autonomia na locomoção, bem como autoconfiança, e o aumento da auto-estima e ainda a independência aos quais facilita a sua integração social, dentro de uma sociedade vidente ([www.lerpraver.com.br](http://www.lerpraver.com.br)). Para uma integração social necessita-se que espaços urbanos estejam em harmonia com as limitações dos cidadãos(ãs) e usuários destes, seja ela pessoa com deficiência ou não.

Segundo a NBR 9050 (1994), a acessibilidade é um conceito ligado à qualidade do Projeto e tem por base um conjunto de especificações, de normas, de legislação e principalmente em conscientização das diversidades. A acessibilidade para qualquer pessoa, independentemente de suas capacidades físico-motoras e perceptivas, culturais ou sociais, vai beneficiá-la a uma vida em sociedade, com o mínimo de restrições possíveis (NICHOLL, 2001) e (NBR 9050, 1994).

Em face disso, para que uma pessoa cega possa ter autonomia para se locomover, ou ter acesso as informações, ou mesmo usufruir qualquer benefício disponível na sociedade é necessário que ela tenha acessibilidade, nos níveis em que necessita para ter uma vida plena como cidadão.

## **2. METODOLOGIA**

Segundo Minayo, reconhecer que a metodologia é o centro da pesquisa teórica e traz concepções teóricas de abordagem, possibilita a construção da realidade e da investigação potencializando a criatividade (MINAYO, 1993). Nesta direção, procurando aprender com a experiência e enriquecer o aprendizado é que definimos este exercício de pesquisa como um estudo de caso de caráter qualitativo, explicativo e exploratório. Deslandes et. al.(1994), diz que, no que se refere a pesquisa qualitativa, esta trabalha com os significados e aborda processos e fenômenos que não podem ser reduzidos a simples operacionalidades.

Também, ao ser de caráter exploratória, tem como objetivo explorar as possibilidades de construção de autonomia para a locomoção dos sujeitos cegos ou com baixa visão, de quanto e como podem desenvolver suas autonomias.

É explicativa também, pois se preocupa em conhecer os fatores que determinam o fenômeno, aprofunda o conhecimento e a realidade e explica assim a razão e o porque dos fatos. Ao utilizar os fundamentos da pesquisa exploratória e explicativa damos a este exercício de pesquisa o rigor necessário para torná-lo científica, recorrendo naturalmente a alguns métodos para alcançar o resultado desejado.

Realizamos observação participante que consiste em observar o campo pesquisado estando em contato direto com o mesmo, para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos (MINAYO,1993).

Utilizamos o estudo de caso, que é um estudo intenso e uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida, como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa ou uma unidade social. Neste sentido, Trivinos (1987) diz que:

Trata-se de um tipo de pesquisa que tem sempre um forte cunho descritivo. O pesquisador não

pretende intervir sobre a situação, mas dá-la a conhecer tal como ela lhe surge. Para tanto, pode valer-se de uma grande variedade de instrumentos e estratégias. No entanto, um estudo de caso não tem que ser meramente descritivo. Pode ter um profundo alcance analítico, pode interrogar a situação. Pode confrontar a situação com outras já conhecidas e com as teorias existentes. Pode ajudar a gerar novas teorias e novas questões para futura investigação.

Na tentativa de ampliar o universo de compreensão, utilizamos ainda o método do caso alargado, que nasce dentro do estudo de caso convencional, por isto a escolha do estudo de caso num primeiro momento, e amplia as implicações do caso quando da sua análise e conclusão. Boaventura de Sousa Santos, diz sobre o método do caso alargado o seguinte:

Em vez de reduzir os casos às variáveis que normalizam e tornam mecanicamente semelhantes, procura analisar, como o máximo de detalhe descritivo, a complexidade do caso com vista a captar o que há nele de diferente ou de único. A riqueza do caso não está no que nele é generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem. (SANTOS, 1983:11).

## **2.1. Delimitação do estudo**

A nossa pesquisa está delimitada ao estudo da Associação Caruaruense de Cegos – ACACE, que lida com o desenvolvimento da pessoa com deficiência visual.

Os locais de investigação foram: A Biblioteca Álvaro Lins, Núcleo de Braille, o Centro Pastoral da Igreja Católica da Cohab II, as residências de alguns membros da ACACE, a quadra de esportes do Colégio Municipal, por serem os lugares onde atuam periodicamente.

Neste sentido, a Biblioteca foi o ponto de encontro dos associados que a freqüentam diariamente, já que a associação não tem sede própria. O Centro Pastoral da Igreja Católica, espaço cedido a Associação para as reuniões mensais da Diretoria e o seu salão de festas, usado para festas e confraternização, também foi outro espaço que conhecemos.

Os nossos sujeitos deste exercício de pesquisa foram os dirigentes e associados da ACACE, a funcionária da biblioteca Braille e os atletas do time do Golbol.

## **2.2. Coleta de campo e instrumentos de registro**

Definimos como técnicas de coleta de dados do nosso exercício de pesquisa as entrevistas semi-estruturadas gravadas por meio eletrônico (gravador) com autorização dos sujeitos do campo, como também registro escrito, conversas informais, todos dentro da observação participante. Sobre o registro das falas dos atores sociais que participaram da investigação, observamos que é possível trabalharmos com um sistema de anotação simultânea da comunicação ou fazermos uso de gravador. Ao utilizar a entrevista semi-estruturada o informante aborda livremente o tema proposto. Ela diz: “é possível trabalhar com a entrevista aberta ou, não-estruturada, onde o informante aborda livremente o tema proposto”. (MINAYO, 1993).

Sobre o diário de campo, Minayo (1993) diz que ele é pessoal e intransferível. Sobre ele o investigador se debruça no intuito de construir detalhes que no seu somatório vai congrega os diferentes momentos da pesquisa. Lage (2005) nos diz, que o diário de campo além de um instrumento de registro, é uma forma de garantir a análise de todo o campo. Assim, registraremos a ida ao campo em nosso diário, para que nossa investigação fosse descrita de forma sistemática.

## **2.3. Procedimentos de Análise**

Para fins deste exercício de pesquisa foi utilizado um instrumento analítico que nos proporcionou uma análise mais crítica e menos ingênua. Utilizaremos uma aproximação da Análise de Conteúdo, que é uma técnica de tratamento de informações. Como técnica pode ser utilizada em vários tipos de pesquisa e servir igualmente os diferentes níveis de investigação empírica tanto das diferentes ciências humanas e sociais. Segundo Vala (2001: 104), “a finalidade da análise de conteúdo será, pois efetuar inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas”.

Tomamos por base também a percepção de Amado (2000) que diz: Em essência, trata-se de uma técnica que procura arrumar num conjunto de categorias de significação o conteúdo manifesto dos mais diversos tipos de comunicações (texto, imagem, filme); o primeiro objeto é, pois, proceder à sua descrição objetiva e sistemática e até qualitativa.

A categoria analítica a ser trabalhada para fins de análise deste exercício de pesquisa eleita é a autonomia para a mobilidade.

### **3. O CASO DA ACACE**

A Associação Caruaruense de Cegos - ACACE é uma Associação civil sem fins econômicos, beneficente, a-político-partidária e religiosa, de caráter reivindicatório, prestadora de serviços, defensora dos direitos da pessoa cega, abrangendo toda a área territorial do município de Caruaru, e demais cidades do Agreste Setentrional do Estado de Pernambuco. Tem como objetivo garantir os direitos das pessoas cegas e com baixa visão ao acesso à educação, ao esporte, a cultura, ao lazer, a saúde, a prevenção da cegueira, bem como ao mercado de trabalho. Trabalhando a convivência familiar e social, lutando contra os tabus e preconceitos em geral, reabilitando-as para uma melhor interação social. A associação é composta de 50 membros entre pessoas cegas, com baixa visão e videntes.

No que se refere à educação para a mobilidade a educadora de Orientação e Mobilidade explica:

“Quando eu ensinava os meninos a se locomoverem na cidade a gente andava Caruaru toda, começava na escola eu os ensinava a conhecer e andar sozinhos em todos os espaços, depois no bairro que eles moram, por último na cidade. Pegávamos vários ônibus, para lhes ensinar as paradas. Hoje eles andam sozinhos.”(Gerusa, Diário de Campo: 02/04/09).

Procuramos saber se a ACACE promove para as pessoas com deficiência visual oportunidade de tornassem autônomas, e um dos sócios se referindo ao esporte que estes sujeitos praticam falou:

Já tivemos algumas aulas de natação. Também tivemos uma experiência até através da faculdade um dos professores de educação física fez um trabalho com a gente, na área de Golbol. Então a gente foi lá fez um pequeno treino demonstrativo desse Golbol, muitos gostaram, por isso que agente ta correndo atrás. O nosso plano é futuramente trazer talvez até um campeonato de Golbol para Caruaru”. (Sandro. Diário de Campo:18/04/09.)

### **4. ANÁLISE**

Retomado a categoria analisada concernente a autonomia para mobilidade, analisaremos os processos educativos encontrados durante este exercício de pesquisa.

Gil (2001) reflete sobre a questão da pessoa com deficiência visual ou baixa visão e afirma, que apesar de no passado a pessoa com deficiência visual ser educada apenas para usar seu intelecto e as atividades exercidas no cotidiano não serem relevantes, observava-se a importância do cuidar de seu corpo adequadamente ou interagir socialmente. Segundo Gil, este tabu está sendo quebrado com a inclusão, no trabalho voltado para o desenvolvimento perceptivo educacional de orientação e mobilidade, que busca inserir a autonomia no cotidiano da pessoa com deficiência visual. (GIL, 2001).

Neste sentido um dos associados da ACACE destaca três palavras que mostram de maneira clara a importância desta autonomia em sua vida: super-proteção, família e confiança:

Na questão da gente andar sozinhos na rua essa barreira foi quebrada digamos nove (9) dez (10) anos atrás, mas eu até que compreendo o lado deles, por ter uma vida diferente morarem no sítio e vir morar na rua. Super-proteção teve, mas não para que você ficasse atrofiado em dizer hoje eu vou sair e eles dizerem não, levasse a proibir por ser cego. (Sivonaldo. Diário de Campo: 24/04/2009)

Os membros da ACACE que conseguem ganhar autonomia alcançam a percepção da conquista. Os diretores servem de exemplo e quando falam sobre a promoção dessa autonomia a seus associados eles explicam:

O que vale também é o interesse deles; se a ACACE promove um evento à noite muitos já ficam com medo de como voltar para casa! Eles não têm essa coragem essa liberdade que eu tenho, porque como eu já trabalho muito a noite se não tiver um transporte que mim deixe em casa eu pego um táxi ou peço. Então, ainda falta essa total liberdade eu posso dizer assim; a ACACE quer trabalhar em prol do sócio, mas o sócio tem que se ajudar. (Sivonaldo Diário de Campo: 24/04/09)

Pensar no processo de autonomia para a mobilidade da pessoa cega e com baixa visão, se faz necessário voltar à atenção para a prática educacional, onde a singularidade de cada um deva ser observada e trabalhada pela família e educadores, incorporando em seus objetivos a proposta que elevem a auto-estima da pessoa com deficiência, e o encorajem a ter uma vida mais autônoma e inclusiva. Como afirma Fonseca (1998):

A participação da família revelou ser fator fundamental no processo de estímulo a motricidade porque cria as condições necessárias à execução do programa de desenvolvimento motor e favorece resultados mais efetivos para o desenvolvimento global do portador de deficiência. (FONSECA,1998).

Em conformidade com isso Freire (1996 p.77), associa autonomia à solidariedade, como compromisso histórico entre homens e mulheres, a uma ética universal do ser humano. E isto também pode ser observado na prática esportiva do Golbol, que apesar de ser uma competição o seu aprendizado estimula a solidariedade. Os membros da ACACE que estão em fase de aprendizado do esporte refletem como se sentem ao jogar e se expressam sobre o jogo:

Sinto uma certa dificuldade por causa do espaço, mas me sinto bem, até porque já tenho uma noção para aonde vai a bola. Também o Golbol precisa de silêncio isto vai alertar o público para a necessidade de fazer silêncio na hora do jogo. No Golbol, a pessoa precisa de localização e de espaço, e que a atenção seja ampliada. (Diego, Diário de Campo:18/05/09)

De fato, percebemos em conversas informais que nenhum dos membros da ACACE fala

em vida social fora da instituição. Festas, shows, atividades esportivas, passeios, viagens tudo é promovido pela ACACE. Percebemos assim a falta de segurança em adentrar em ambientes que não são familiares aos associados. Essa foi uma ausência marcante observado neste exercício de pesquisa.

## **5. CONCLUSÕES PRELIMINARES**

Para concluir nosso exercício de pesquisa retomamos a pergunta que originou nossa inquietação no início. Nesta direção o interesse central foi o conhecimento das possibilidades existentes para as pessoas com deficiência visual em alcançar sua autonomia frente aos obstáculos da deficiência e das dificuldades existentes para inclusão destes sujeitos como cidadãos. E então, saber quais as ações, para promover a inclusão dos seus membros na sociedade com autonomia, contribuindo assim, para sua formação intelectual, social. Desta maneira durante todo o nosso exercício de pesquisa refletimos e pesquisamos sobre a seguinte questão: Como as pessoas com deficiência visual conseguem alcançar suas autonomias?

Concluimos que a ACACE incentiva com empenho e dedicação que seus associados conquistem as suas autonomias, promovendo atividades para o desenvolvimento da mesma. Foram observados com clareza que só os membros da diretoria da ACACE têm essa autonomia realmente conquistada, os participantes menos ativos, ou seja, os associados têm os diretores com modelo de admiração e conquista, mas ainda são muito dependentes e enfrentam as barreiras da super-proteção familiar.

A ACACE promove atividades esportivas para o desenvolvimento da mobilidade, festa para integração social, entre outras atividades, que funcionam pedagogicamente como meio de socialização. E o mais importante apóia e incentiva de forma positiva a formação e integração na sociedade, construindo autonomia, cidadania e independência.

Identificamos de que maneira uma pessoa cega aprende a se locomover dentro dos ambientes em que vive, observando sua rotina na instituição, vimos que a questão da locomoção é um aprendizado constante que merece dedicação, força de vontade, coragem da pessoa com deficiência para conquistar sua autonomia para a mobilidade.

Trabalhar com os seus associados sem concepção da proteção tem se constituído num ótimo processo de conquista de autonomia, pois os sujeitos ganham a possibilidade de experimentar os perigos da sociedade visual, e com isto ganham confiança em si.

## **BIBLIOGRAFIA**

AMADO, João da Silva. A técnica de análise de conteúdo. In: Revista Referência, nº 5, p: 53-63, novembro. Coimbra: Escola Superior de Enfermagem de Coimbra, 2000.

BURKE, Peter. Testemunha ocular: história e imagem. Bauru: Edusc, 2004.

DESLANDES, Suely Ferreira. et. al. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 17.ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed.. São Paulo: Atlas. 2008.

GIL, Marta (org.). Deficiência visual. Brasília: MEC. Secretaria de Educação à Distância, 2001.

- GOHN, Maria da Glória. Teorias dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006
- FONSECA, V. Psicomotricidade: Filogênese, Ontogênese e Retrogênese. 2.ed. revista e aumentada. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.
- LAGE, Allene Carvalho. Lutas por Inclusão nas Margens do Atlântico: um estudo comparado entre as experiências do Movimento dos Sem Terra/Brasil e da Associação In Loco/Portugal. Volume II – Diários do Trabalho Empírico. Coimbra: Universidade de Coimbra. Faculdade de Economia, programa de Pós-Graduação em Sociologia. 2005a.
- MAIA, Teresa. Orientação/Mobilidade dos indivíduos cegos - Um mito? Uma capacidade? Submetido em Quinta, 08/12/2005 - 23:41 por Lerparaver [http://www.lerparaver.com/teresa\\_mobilidade](http://www.lerparaver.com/teresa_mobilidade) acessado em 17/05/2009
- MINAYO, M.C.S. (org.) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Ed. Vozes, 1996.
- NBR 9050: Associação Brasileira de Normas Técnicas. Acessibilidade de Pessoas Portadoras de Deficiências a Edificações, Espaço, Mobiliário e Equipamento Urbanos. ABNT. RJ. 1994.
- NICHOLL, A.R.J. O Ambiente que Promove a Inclusão: Conceitos de Acessibilidade e Usabilidade. Revista Assentamentos Humanos, Marília, v3, n. 2, p49-60, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Os Conflitos Urbanos no Recife: O Caso do “Skylab”. In: Revista Crítica, nº 11, maio, p. 9-59. Coimbra: CES, 1983.
- SASSAKI, Romeu Kazumi. Inclusão: construindo uma sociedade para todos. Rio de Janeiro: WVA, 1997.
- SASSAKI, Romeu Kazumi. Por que o termo “Tecnologia Assistiva”? Rio de Janeiro: WVA, 1996
- TRIVINOS, Augusto. Introdução à Pesquisa em ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- VALA, Jorge. A análise de conteúdo. In: SILVA, Augusto Santos e PINTO (orgs), José Madureira. Metodologia das Ciências Sociais. 11ª edição. p:101-128. Porto: Afrontamento, 2001.
- Visita aos sites:
- <http://www.lerparaver.com/mobilidade>. acessado em 09/05/2009
- [http://www.lerparaver.com/teresa\\_mobilidade](http://www.lerparaver.com/teresa_mobilidade) acessado em 17/05/2009
- <http://educacaoofisica.seed.pr.gov.br/modules>. acessado em 19/06/2009 21:14
- <http://www.lerparaver.com/mobilidade> acessado em 09/05/2009
- 
- [1] Estudante de Pedagogia do 6º período.
- [2] Estudante de Pedagogia do 6º período e educadora de pessoas com deficiência.
- [3] Estudante de Pedagogia do 6º período.
- [4] Doutora em Sociologia e orientadora deste exercício de pesquisa.

# **“A educação penitenciária e ressocialização de detentos: Refletindo Sobre a Experiência de Caruaru – PE.”**

*Ana Maria de Barros  
Maria Perpétua S. Dantas Jordão  
Arnaldo José D. de Barros*

## **I – INTRODUÇÃO**

A prisão é compreendida de forma geral como um espaço com dupla função social reintegradora de delinqüentes: é um espaço de punição e ao mesmo tempo de ressocialização. Paradigmaticamente realizar a punição e a ressocialização são tarefas complexas e contraditórias. No Brasil, a prisão é muito mais punitiva do que ressocializadora, a educação como instrumento de mediação desse processo recebe pouca atenção, é vista como função secundária, realizada sem muito planejamento ou organização. O tema da Educação penitenciária ainda é emergente, existindo no país, poucos estudos e pesquisas que possam subsidiar o cotidiano de quem estuda ou trabalha como educador em nosso sistema penitenciário.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é discutir o lugar da educação e do educador no processo de ressocialização do detento, mas ao mesmo tempo analisar a ambiente prisional como espaço de exclusão e desigualdade, onde a segregação sócio-espacial reflete-se no trabalho docente e nas relações estabelecidas entre os educadores e a comunidade carcerária. Tratamos também da importância de se discutir a educação penitenciária dentro da proposta de Educação Popular, mas que possui um ambiente marcado por rígida disciplina e problemas de segurança desconhecidos pelo educador em seu processo de formação.

Como metodologia, trabalhamos a partir da metodologia qualitativa, utilizando a pesquisa bibliográfica e documental, em função da importância de estudar a estrutura e o funcionamento do sistema penitenciário brasileiro e analisar documentos específicos sobre educação prisional disponíveis no Estado de Pernambuco.

A realidade do Sistema Penitenciário é incômoda, marcada de violações, corrupção e domínio do crime, condições que comprometem o Estado democrático de direito. É contraditório que desde 1985 termos destruído a ditadura militar e com a Constituição Federal de 1988 deixamos clara a rejeição às formas que humilham e degradam a vida, reduzindo a condição humana das pessoas e mesmo assim aceitamos as graves violações praticadas nas prisões no Brasil, a rejeição as discriminações dos atos violentos e das penas cruéis e degradantes estão expressas no artigo 5º da Constituição Federal. Apesar de um texto constitucional avançado, convivemos com atrocidades em nossa prisão.

*Art. 5º. XLVIII – A pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;*

*XLIX- É assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;*

*LXIII- O preso será informado dos seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;*

*Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na mesma forma desta constituição.*

O artigo 5º e 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988 aponta os direitos necessários à vivência

cidadã, nele incluindo os direitos dos prisioneiros. No entanto, estes direitos são negligenciados, sua violação não suscita a comoção social, na medida em que, os prisioneiros não despertam a generosidade ou a sensibilidade do cidadão comum, ao contrário despertam medo e rejeição.

## **II- PRISÃO E A RESSOCIALIZAÇÃO DE DETENTOS NO BRASIL**

A prisão no Brasil não se enquadra em um modelo de sociedade disciplinar, como o define Foucault para a realidade européia. A sociedade brasileira, de acordo com (HOLANDA, 1988, p, 56) não passou por um corte profundo que limitasse o domínio das relações da esfera privada sobre a esfera pública. Muitos hábitos e costumes licenciosos estão presentes na nossa vida social. O 'jeitinho brasileiro' banaliza a corrupção dos agentes do Estado ou da população civil, como também demonstra a dificuldade em cumprir os rituais, respeitar a burocracia, a hierarquia, constituindo-se em elementos da nossa vida cotidiana que se reproduzem nas prisões.

A arquitetura prisional mostra-se incapaz de conter as tensões e manter os detentos obedientes e mecanicamente centrados nas tarefas de trabalho e estudo nas unidades prisionais. Segundo (RAMALHO, 2002, p.57) grandes prisões, a exemplo do extinto Complexo do Carandiru, possibilitaram a formação de organizações criminosas, a exemplo do PCC, em São Paulo, ou do Comando Vermelho, no Rio de Janeiro.

O ambiente prisional no Brasil não é o da submissão. A violência é a linguagem que mais oferece visibilidade ao prisioneiro e espaço na mídia. São comuns assassinatos entre os detentos, e as mortes usadas como forma de pressionar o Estado para atender as reivindicações<sup>4</sup>. De acordo com relatórios das organizações de direitos humanos parcela importante da população prisional segue cometendo crimes, com poder de organização e continua administrando seus negócios ilegais por meio de telefones celulares, familiares, advogados e agentes do Estado corruptos.

O sentimento de horror e pânico vai se ampliando em relação a este novo modelo de marginal, o que vai levando inúmeros setores da sociedade (esquerda e direita) a conceber formas mais duras de punição para os infratores que vão se tornando incômodos dentro da sociedade (BAUMAN, 1998, p. 57). Em relação a esta questão é pertinente a reflexão de Luciano Oliveira.

*O dócil mendigo de antigamente que não se revoltava porque “conhecia o seu lugar” está sendo substituído por um miserável que não integra a paisagem pacificamente (...) A demanda por repressão, policiamento, ordem, antigamente um apanágio do senso comum e do pensamento de direita, começa também a ser verbalizada pelos setores tradicionalmente mais sensíveis à resolução da questão social do que à correção dos seus efeitos perversos (OLIVEIRA, 1996, p.109-116).*

Essa nova criminalidade é ao mesmo tempo invisível e vulnerável aos processos mais brutais de controle social. Em relação a ela estamos perdendo a capacidade de indignação com o seu assassinato ou com o desaparecimento de pessoas ligadas ao mundo do crime. Temos medo, e a ausência do cenário dos marginais, onde nos encontramos dá-nos certo conforto<sup>5</sup>. Para Luciano Oliveira estamos nos tornando neonazistas, por medo e por não mais acreditar que exista solução democrática para o controle desta criminalidade.

*A penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um “estado mais” policial e penitenciário e “menos estado” econômico e social que é a própria causa da escalada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto no primeiro mundo como do segundo mundo (WAQUANT, 2001, p.25).*

Com referência à realidade da prisão brasileira e sua relação com a nova razão penal neoliberal, Nilo Batista expôs algumas percepções sobre esta criminalização neoliberal no Brasil, como segue:



*São movimentos paralelos: garantir o monopólio da especulação e a criminalização da economia informal, que vai passar, claro pela droga, mas pega também a prostituição, o jogo do bicho, pega flanelinhas, o horror que a assepsia neoliberal do grande irmão tem com relação às estratégias de sobrevivência dos pobres na periferia (...) o Estado do bem-estar tinha um sistema penal que, como todo sistema penal, era uma coisa destrutiva, negativa, porque a pena é o pior modelo de decisão de conflitos. Quando você criminaliza um conflito faz uma opção política. (BATISTA, 2003, p. 29).*

Apesar de não acreditar na capacidade ressocializadora da prisão, admite que o elemento de intervenção do Estado neoliberal é a pena. Sobre a prisão e a socialização, continua: Mas, embora seja ilusório, isso tem uma virtude, você não pode se comprazer com o sepultamento do cara em vida, com uma pena de neutralização, você tem que buscar uma finalidade (BATISTA, 2003, p. 29). Em relação aos pobres, crimes hediondos, sem progressão de regime, a idéia é o encarceramento, porém para o consumidor: juizados especiais e justiça terapêutica para os viciados da classe média.

### **III- A PRISÃO E OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

A prisão brasileira começa a ocupar espaços nos debates relativos aos direitos humanos no Brasil, sobretudo em função das atrocidades praticadas nas ditaduras do período republicano, principalmente na recente ditadura militar. No prefácio do livro de Luciano Oliveira, Claude Lefort reforça a importância da relação entre a esquerda brasileira e o espaço para o debate sobre os direitos humanos no Brasil:

*Essa é uma observação que me parece essencial para compreender a amplitude da mudança de perspectiva dos atores da esquerda: o tema da “causa do povo” aliava-se nos militantes marxistas revolucionários, se não uma ignorância, pelo menos a uma indiferença em relação às necessidades e aspirações próprias a camadas específicas; “o povo empírico”, não tinha importância aos seus olhos (...) A opinião pública só se apavorou com a violência da repressão quando ela já não golpeou somente os comunistas e terroristas, mas se abateu sobre padres, membros das profissões liberais e cidadãos comuns (LEFORT, apud OLIVEIRA, 1996, p. II e III).*

A rejeição da tortura e das violações de direitos humanos, por parte de setores de classe média que antes apoiaram os governos autoritários no Brasil, foi importante, pois passaram a recuar de sua posição inicial, quando se consolidou a prática da tortura, atingindo-os diretamente.

*Esse fenômeno aparece na ditadura de Vargas, mas de maneira marginal, como vimos, pois a grande maioria dos perseguidos pelo regime são militantes de esquerda provenientes das classes populares. operários, artesãos, pequenos comerciantes e funcionários. Já durante a ditadura militar essa proporção se inverte: mais da metade das pessoas presas a partir de 1969 eram estudantes e profissionais com título universitário (OLIVEIRA, 1996, p.63).*

Este tipo de realidade expôs a sociedade brasileira, particularmente as suas elites políticas e intelectuais, em um estado de medo e perigo permanentes. E nesse sentido, o tema dos direitos humanos no Brasil passará a ser identificado com a luta pelos direitos dos prisioneiros políticos do regime militar. A mesma sociedade que é antipática aos direitos do preso comum.

Mesmo que o tema dos Direitos Humanos possa se transformar em um estorvo, para aqueles que o relacionam apenas aos direitos dos prisioneiros, devemos registrar a insistência dos movimentos ligados à sua luta, o que tem forçado a população, mesmo a contragosto, a conviver com a sua presença, exigindo a observância dos direitos dos grupos incômodos, entre os quais se enquadram os prisioneiros. Estes grupos saem, cada vez mais, dos espaços denunciatórios e interferem mais

diretamente nos problemas sociais.

#### **IV- A EDUCAÇÃO PENITENCIÁRIA E A RESSOCIALIZAÇÃO DO DETENTO**

Quando nos deparamos com educação penitenciária, encontramos poucos estudos e a maioria deles dedicado a formação de professores para as unidades prisionais, sem muita profundidade sobre as especificidades da realidade brasileira. Não é abordada em profundidade a singularidade que envolve a educação penitenciária, nem se respondem questões básicas sobre esse fenômeno educativo. Em que consiste esta educação, numa especialidade diferente das outras? Quais as competências, habilidades ou conhecimentos exigidos dos profissionais de educação que atuam nas unidades prisionais?

Encontramos educadores que tratam de educação penitenciária no campo da educação popular sem nunca terem entrado em uma prisão. Como uma varinha mágica, aplica-se o método Paulo Freire e os resultados virão naturalmente. Posição que contraria o pensamento de FREIRE (1984) que propõe a leitura em profundidade da realidade, oferece pistas para o trabalho com educação popular, e que pode ser aplicado à prisão, mas não na visão simplista e superficial proposta por quem desconhece os meandros do cárcere. É nesse sentido que necessita de adaptações. Um professor que chega do ensino formal ou de EJA sem uma preparação prévia para atuar no Sistema Penitenciário leva tempo para se adequar àquela realidade, sem muitas vezes conseguir interagir com a comunidade carcerária, por não ter uma formação específica para aquela realidade.

Imaginem o que passa pela cabeça de um educador que nunca entrou em uma prisão, e que pela primeira vez encontra a sua turma formada de traficantes, homicidas, estelionatários, estupradores, ladrões, entre outros tipos penais? O recorte que une estes indivíduos é a violação da norma penal, soltos põem medo em uma comunidade inteira, imagine-os reunidos em uma sala de aula? Alguns detentos aproveitam a fragilidade e o despreparo de alguns professores para relatar seus currículos de crimes, assustando os ouvintes com suas caminhadas ilegais. Um primeiro encontro pode deixar abalado o educador por se encontrar sozinho em uma sala com 30 ou 40 alunos/delinquentes, subordinados a sua autoridade. A pressão psicológica, o medo, o stress e o sentimento de solidão e o sentimento de isolamento influenciarão a vida e o trabalho que será desenvolvido por esse educador.

Acredita-se que basta o professor ir à prisão dar a sua aula e já está contribuindo com o processo de ressocialização. A escola dentro de uma prisão tem suas especificidades: Segue a regra determinada pelas normas de segurança, os guardas dificultam o contato entre presos e educadores, a superlotação das unidades prisionais transforma-se em um desafio de sobrevivência para o profissional que pretenda circular nos espaços e cantos da prisão para conhecer de perto o modo de vida dos seus alunos, já que a guarda não poderá garantir a sua segurança. Mesmo a sua sala de aula, não consiste em um espaço de livre atuação docente. Pois, além de aluno, o sujeito/educando é prisioneiro, e pode ser chamado para o castigo (solitária), para atender a família em situação de urgência, atender ao chamado do advogado, do assistente social, do atendimento de saúde, etc. O professor não interferirá, o preso está sob a tutela do Estado, o educador “não poderá questionar as ações que são demandadas sob a sua turma”. Frente à prisão, o professor não tem autonomia de decidir com o prisioneiro, mas com seu tutor (o Estado).

A concepção de liberdade é limitada entre educandos e educadores/as. Os prisioneiros por cumprirem uma pena privativa de liberdade e os professores no trabalho ambientado em regras rígidas como o trabalho docente. Um erro de interpretação das regras e normas pode facilitar uma fuga, um motim ou uma rebelião. Os educadores podem compartilhar de ações ilícitas, serem objeto de investigação, podem ser presos, perder o emprego, ou em menor escala responder a um inquérito administrativo, entre outros constrangimentos. Essa não é uma situação costumeiramente vivida pelos educadores em escolas formais e de EJA. Razão pela qual é necessário preparar o

educador para este espaço, com condições de fazer um trabalho crítico e de cidadania. Assim, para poder realizar um trabalho pautado numa perspectiva menos tradicional e mais crítica, o professor deverá “detectar que questões precisam ser resolvidas no âmbito da prática social, e em consequência que conhecimento é necessário dominar.

## **V- A PENITENCIÁRIA JUIZ PLÁCIDO DE SOUZA EM CARUARU E A RESSOCIALIZAÇÃO DOS DETENTOS ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO**

A Penitenciária Juiz Plácido de Souza em Caruaru (PJPS) é uma unidade prisional masculina de regime fechado, com capacidade para 95 (noventa e cinco detentos) e abriga atualmente 850 (oitocentos e cinquenta detentos)<sup>6</sup>. No entanto, a população carcerária é rotativa, dependendo das ações do poder judiciário, das ações policiais (Civil, Militar e Federal) além do Estado através dos órgãos estatais responsáveis pelas prisões. Atualmente a PJPS é dirigida por uma agente penitenciária de carreira, a única mulher negra a dirigir uma unidade masculina de regime fechado no Estado de Pernambuco. Mantém sob seu comando: agentes penitenciários, detentos e profissionais de ressocialização. Administra desde 2002 a PJPS através de um amplo trabalho de articulação com o governo estadual, municipal e a sociedade local (comércio, indústrias, faculdades) para que essas parcerias contribuam para a efetivação das oportunidades de educação, trabalho, geração de renda e acesso a justiça na unidade prisional. Alguns convênios e parcerias são essenciais à garantia de direitos dos detentos:

- A FAFICA (Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caruaru) atua na extensão universitária com um programa de supletivo do ensino fundamental e médio, com aulas aos sábados, envolvendo alunos na prática de ensino, projeto de leitura e formação de leitores. O trabalho com o supletivo aos sábados é realizado pela Central de Estágio, onde alunos das licenciaturas complementam a sua carga horária de estágio curricular.
- A ASCES (Associação Caruaruense de Ensino Superior) através da Faculdade de Direito de Caruaru atua com um Programa de Extensão Universitária desde 2001, intitulado: Adoção Jurídica de Cidadãos Presos, através do qual, estudantes, supervisionados por professores atuam nos processos de réus presos, desde a entrada do réu na prisão, até o julgamento no Tribunal do Júri;
- A FAVIP (Faculdade do vale do Ipojuca) construiu uma sala de audiências, onde o juiz criminal analisa e delibera sobre a vida dos réus da comarca de Caruaru, e os alunos do Curso de Direito podem atuar nos processos e ao mesmo tempo, acumular horas de estágio curricular;
- A UFPE que através do Observatório dos Movimentos Sociais se encarrega desde fevereiro de 2009 da capacitação dos educadores, auxilia na elaboração de projetos sociais e educativos e eventos pedagógicos.

As instituições de ensino superior, vem através do trabalho de ensino, pesquisa e extensão, contribuindo para a ressocialização na PJPS, mas também, possibilitando aos seus alunos uma vivência direta através do estágio curricular, nas licenciaturas (História, Letras, Pedagogia, Ciências Sociais e Filosofia) ou do Direito a estabelecerem relação com a realidade penitenciária, despertando-os para uma boa atuação pedagógica no interior da prisão, em ação de cidadania e de respeito a dignidade do detento como ser humano.

Assim, a educação penitenciária tem seu foco na alfabetização dos adultos, no desenvolvimento da leitura e da escrita nas turmas de EJA na PJPS. Em Caruaru como na maioria das prisões brasileiras os detentos possuem baixa escolaridade, predominando uma população carcerária de analfabetos, semi-analfabetos e analfabetos funcionais. A Educação Penitenciária funciona como um instrumento de distensionamento e de controle social na prisão. São questões que brotam do cotidiano da ação pedagógica no ambiente prisional e carecem de aprofundamento e estudo, da sociedade e dos pesquisadores em educação, razão que nos mobiliza a pisar em solo tão

fértil e desafiador e com grandes possibilidades de vivências e aprendizados, mas, aqui lançando algumas luzes na importante relação entre educação e direitos humanos e o papel do professor nas unidades prisionais. Na busca da construção de um modelo que considere a prisão como espaço de saberes e consiga resignificar numa perspectiva civilizatória e dialética os saberes dos prisioneiros, dos professores e da vida na prisão.

A PJPS em Caruaru está localizada no bairro do Vassoural possui uma escola denominada de Escola Gregório Bezerra em homenagem ao ex-militante comunista pernambucano que foi preso político e sofreu variadas formas de torturas e de violações de direitos, mas que nunca perdeu a capacidade de sonhar e lutar pelos seus sonhos dentro e fora da prisão. A escola da PJPS funciona como anexo do Colégio Nicanor Souto Maior, vem apostando na Educação de Jovens e Adultos (EJA), como um instrumento de promoção dos direitos humanos dos prisioneiros. Existe uma demanda reprimida que pode ser incluída através da ampliação das turmas, da disponibilidade dos professores de assumirem outros horários na prisão, razão pela qual, é de extrema importância o apoio aos projetos de educação penitenciária que merecem maior observância da sociedade na medida, em que esta educação retira o prisioneiro do convívio exclusivo com o “mundo do cárcere” e ajuda-o no contato com o mundo fora dos muros da prisão, reduzindo o efeito do processo de prisionalização (a cultura da cadeia).

Atualmente a PJPS tem 950 prisioneiros com capacidade de abrigar apenas 95 homens. Destes 320 estão matriculados nas turmas de EJA7, atuam 11 (onze) professores e as aulas ocorrem durante a semana, exceto na quinta-feira quando ocorre o encontro conjugal (visita íntima). Nos sábados, as salas de aulas funcionam com turmas de supletivo do Ensino Médio organizados pela Central de Estágios da FAFICA.

O aluno da EJA, independente de ser um prisioneiro ou um cidadão pobre, sem escolaridade, em uma cadeia, na periferia, ou na zona rural, carrega o estigma de ser “atrasado”, “analfabeto”, “burro”, “velho ou caduco para estudar”. Tais preconceitos arraigados são assimilados pelos estudantes, constituindo um dos mais graves entraves enfrentados pelo educador de EJA na prisão. São alunos com baixa estima e vergonha da sua condição. O aluno prisioneiro, além dos traços comuns ao aluno da EJA, acima descritos, carrega o estigma de “ser menor” como pessoa, reduzindo ainda mais a sua estima, a visão sobre si mesmo e sobre o seu companheiro de prisão é negativa. Pois, são bandidos, delinquentes, renegados pela sociedade. O objetivo da educação penitenciária é atuar sobre estes estereótipos, demonstrando a estes alunos que são capazes, que podem romper com o conjunto de estereótipos que os circundam, mas que tal processo depende na crença de que são capazes, que são inteligentes, que são maiores que as grades que os aprisionam. No entanto, é necessário formar professores que atuem nessa perspectiva, que consigam descobrir o prazer de ensinar na prisão, num processo em que a educação resgata vidas.

## **VI- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A educação penitenciária é um tema emergente em educação no Brasil, inexistindo no Estado de Pernambuco uma política de Educação Penitenciária. Ou seja, cada unidade prisional trabalha isoladamente sem existir um direcionamento estatal com objetivos, metas e acompanhamento dos resultados. São conclusões parciais, na medida em que os documentos estão em fase de conclusão de análise, mas apontam para um total descaso do sistema de educação para com a educação do homem aprisionado.

Através da educação penitenciária o aluno/detento será estimulado a se identificar como protagonista, compreender que tempo e espaço na prisão possuem ritmos diferentes da vida livre, mas que é possível encontrar no desenho das relações prisionais, no cotidiano em que são atores sociais, possibilidades de criar e recriar a sua história. Onde a própria prisão é o lócus onde a paisagem se materializa na construção de uma geografia de exclusão, mas que a junção dos

conhecimentos: científicos, empíricos e populares são ferramentas que auxiliam na compreensão das tramas e relações sociais que os ajudarão a sobreviver à prisão, construindo uma nova história, em que as redes imateriais que os conduzem a buscar novo sentido para as suas vidas são: a educação, o acesso à justiça, a cidadania e a inclusão social.

Poderemos listar as principais dificuldades de educar na prisão: A formação dos professores, a insuficiência de recursos humanos, didáticos, tecnológicos, ausência de programas governamentais que destaquem o papel da educação penitenciária na ressocialização do detento, a truculência e a brutalidade de agentes penitenciários, policiais e alguns administradores que enxergam com restrição a presença dos educadores nas prisões. Além do fato, de que a educação na prisão se submete as regras de segurança: o aluno está sob a tutela do Estado e a autonomia do Educador depende das relações que estabelece na prisão, quanto mais submissos mais facilmente são aceitos. Além de trabalhar os conhecimentos de uma forma crítica com os alunos, trabalha a formação dos valores democráticos, os princípios por eles violados, o resgate da auto-estima dos alunos/prisioneiros, além de estimular a reflexão sobre a busca de sentido para as suas vidas.

A experiência de Caruaru demonstra que é possível traçar novos caminhos para a administração de uma prisão. Nessa experiência, ainda solitária seus professores, as faculdades locais e a UFPE insistem na construção de novos espaços de discussões que promovam a relação prisão-sociedade e que tem resultado na ampliação do exercício da cidadania de prisioneiros e educadores, na garantia do acesso à Justiça e na luta pelo direito a uma Educação de qualidade. No entanto, sua escola é apenas um anexo de uma escola formal, que não se encontra no cotidiano da prisão, nem desenvolve projetos sociais e educativos que atendam as suas necessidades. A escola e os professores da PJPS tem como maior desafio afirmar a necessidade de caminhar com as suas pernas, afirmar sua identidade de escola na prisão e buscar alianças de caráter técnico - políticas para que se afaste do formalismo prisional e possa protagonizar uma experiência de Pedagogia do Cárcere.

## VI- REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Zigmunt. Tradução: Mauro Gama, Claudia M. Gama; Revisão Técnica:Luís Carlos Fridman. O Mal-Estar da Pós-Modernidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.
- BATISTA, Nilo. Todo Crime é Político. Revista Caros amigos: Ano VII, N.77, agosto, 2003.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. 17 .e. São Paulo: Paz e Terra, 1984.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1988.
- OLIVEIRA, Luciano. Neo-miséria e Neo- nazismo. Uma Revisita à Crítica à Razão Dualista. Política Hoje, Revista do Mestrado em Ciência Política da UFPE, Recife: Universitária, V.II, M.4, Jul a Dez de 1995, Ano II, V.III,N.5, Jan a Jun de 1996.
- \_\_\_\_\_. Imagens da Democracia. Os Direitos Humanos e o Pensamento de Esquerda no Brasil. Recife: Pindorama, 1996, p. II e III.
- \_\_\_\_\_. OLIVEIRA, Luciano. A Luta Pelos Direitos Humanos. Uma Nota a Favor do Otimismo. Revista do GAJOP. Segurança Justiça e Cidadania. Recife: GAJOP, 1996 (2).
- RAMALHO, Ricardo. O Mundo do Crime. A Ordem Pelo Avesso. São Paulo: IBCCRIM, 2002.
- WAQUANT, Loic. Os Condenados da Cidade. Rio de Janeiro: Revan / Fase, 2001.

# **Trabalho precário x profissionalização de tecelãs: um desafio para a formação educacional no campo do artesanato gaúcho**

*Prof<sup>a</sup> Dra. Edla Eggert*  
Professora do PPGEdu – UNISINOS  
Bolsista Produtividade 2  
edla@unisinis.br

## *Resumo*

As mulheres das periferias urbanas têm sobrevivido às crises econômicas com base no artifício das suas múltiplas jornadas de trabalho em campos invisibilizados que demandam trabalhos informais e precarizados. Temos acompanhado um grupo de tecelãs no município de Alvorada, grande Porto Alegre onde observamos o cotidiano de trabalho e de formação delas. Com base nessas observações ampliamos nosso recorte investigativo para dentro do que chamamos de formação para o trabalho de mulheres adultas que pouco ou nenhum estímulo tiveram para se aventurarem a voltar aos estudos e, muito menos, para algum estudo com formação tecnológica. O máximo que lhes é permitido e, simultaneamente, se permitem é de trabalharem em realidades conhecidas como os trabalhos de limpeza, o cuidado com pessoas idosas ou crianças e os trabalhos manuais. Nesse caso o grupo possui boa experiência de saberes acumulados durante o trabalho que podemos chamar de tecnologias ligadas ao mundo têxtil artesanal. Definir com elas o que e como elas entendem o que fazem tem sido um dos nossos objetivos; assim como visibilizar as peças artesanais como conhecimentos produzidos por elas e buscar nomear as técnicas. Os estudos sobre saberes do e no trabalho no campo dos estudos feministas e na trajetória narrativa formadora das trabalhadoras tem sido recorte por meio de observações participantes, entrevistas individuais e Grupos de Discussão. Nossa suspeita é de há uma pedagogia produtora da invisibilidade dos processos que despotencializa os saberes das tecelãs e transforma-as em conformadas receptoras do sistema de produção que ora subjuga, ora adula, ora revolta. Esse atelier para, nós do mundo da academia, é um lugar de trocas e descobertas espantosas sobre as semelhanças no andamento das produções na atualidade dos mundos do trabalho.

**Palavras-chave:** Tecelagem; Artesanato; Mulheres; Formação.

**Área Temática:** Aprofundar a democracia na educação não-formal

## **Introdução**

O município de Alvorada foi fundado em 1965 está situado na grande Porto Alegre, RS, e possui 208.812 mil habitantes (dados censo de 2008) e uma taxa de analfabetismo de 5,99% (dados de 2000)<sup>1</sup>. E, embora a taxa de desemprego tenha caído e que as mulheres tenham conseguido um patamar mais amplo de trabalho com carteira assinada, as mulheres que trabalham no ateliê pesquisado compõem o perfil de trabalhos informais e precarizados.

A título introdutório recorremos a alguns dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, organizados juntamente com o Programa do Artesanato Brasileiro (PAB) e do Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (SICAB). Através destes dados constatamos que cerca de 80% do numero total dos artesãos cadastrados são mulheres. Quase 90% do total moram em zona urbana, bem como realizam suas atividades na própria residência. Sendo que 52% dos artesãos e das artesãs recebem menos de um salário mínimo nacional, e 42% recebem entre um a cinco salários. Dificilmente ultrapassam do valor de um salário mínimo. Grande parte do comercio dessa produção é feito na própria residência (49%), 22% em feiras, e 14% em ruas ou praças. Esses dados gerais podem ser relacionados com a experiência de produção das artesãs do município de Alvorada, RS. Nosso olhar esta voltado para a produção que

as mulheres realizam no ramo do artesanato e, nesse caso, na tecelagem artesanal. Observamos ainda que a Fundação de Economia e Estatística produz uma revista intitulada Mulher e trabalho, com dados e análises sobre as condições de trabalho das mulheres no estado do Rio Grande do Sul. Na edição atual Informe mulher e trabalho (2008) conferimos o que já encontramos nos dados nacionais, ou seja, que as mulheres apesar de uma melhora no índice de empregos, seguem com o maior índice de desemprego em relação aos homens e seguem, com isso com trabalhos que lhe deixam na esfera da invisibilidade/precariedade. Além desse aspecto a cultura de manter e, de certa forma dominar a jornada de trabalho doméstico em seus lares faz com que as mulheres tenham menos condições de exercerem cargos, ou participarem ativamente de reuniões para organizarem cooperativas ou associações semelhantes que pudessem contribuir para reverter o quadro das precariedades.

Nas observações participantes que realizamos no ateliê desde o ano de 2007 pudemos observar o quanto às tecelãs têm se mantido nesse trabalho que é cooperativado, mas que, como já apontamos possui uma renda que limita-se a faixa de um a cinco salários mínimos. Fomos analisando com elas o que as mantinha nesse trabalho, e o que poderia ser qualificado e ampliado num esforço de pensar a trajetória delas como artesãs. Todas elas, atualmente são seis mulheres, aprenderam o ofício trabalhando no atelier. E foi esse aspecto que fez com que nós buscássemos inquirir sobre o aprendizado e se houve mudanças e quais seriam depois que passaram a trabalhar como tecelãs. Tudo isso por que suspeitamos que a formação técnica para as mulheres das classes populares ainda se limita a serviços em geral que matem a lógica da vida privada e do cuidado com os outros e, que elas pouco ou nenhum estímulo possuem para imaginar saídas a partir de trabalhos como esse do artesanato, pelo fato de ser uma mistura eficaz de casa e trabalho invisível. Mistura eficaz de um discurso que, segundo Marcela Lagarde (2005), mantém a servidão voluntária dirigida para o mundo das mulheres. Ou ainda, o que Marcia Moraes (2002, p. 24, 25), afirma: “historicamente, as mulheres têm participado no processo de sua própria opressão porque têm sido sistematicamente criadas para internalizar a idéia de desvalorização e de inferioridade, por acreditarem que são menos do que os homens, que têm menos capacidade do que eles.” É sobre essa precariedade que também gostaríamos de nos debruçar.

### ***A trajetória formadora para pesquisar as tecelãs na Região Metropolitana de Porto Alegre***

O material coletado durante esses três anos de pesquisa junto ao ateliê foi produzido por meio do método qualitativo de pesquisa que consistiu na observação participante, entrevistas individuais e coletivas, fotografias e filmagens durante o processo de produção das peças nos teares, participação em algumas atividades do ateliê e, inclusive a experiência de aprender a fazer uma peça no tear, vivenciando assim a concretude do que é tecer. Com base no que Marie-Christine Josso (2004, 2007) propõe em sua proposta de pesquisa-formação, a narrativa (auto)biográfica tem função de produzir um caminho para si. Para Josso, as histórias de vida através da perspectiva de pesquisa-formação quando narradas por elas mesmas tem a capacidade de gerar um projeto de conhecimento de si e do contexto que é formador. Durante todas essas inserções fomos aprendendo a conhecer um lugar onde a vida pulsa, as experiências são relatadas e vivenciadas todos os dias. A pesquisa-formação que, de certa forma entendíamos como sendo uma construção para quem era pesquisado foi mostrando na experiência que, também nos afetava. Fizemos percursos de análises com base no trabalho de tecelagem das mulheres de Alvorada, mas chegamos aos nossos espaços de sala de aula. As repetições, as dores, as duplas jornadas de trabalho foram nos sendo desveladas por associação direta, pois o que essa proposta metodológica provoca é a possibilidade da análise não ser apenas sobre algo ou alguém, mas com alguém e atravessando a experiência de estar sendo pesquisadora e pesquisada simultaneamente. Numa postura ética de compromisso com o lugar e as pessoas que lá estão. Sabemos que não foi por acaso que “tropeçamos” numa proposta metodológica como essa, pois temos consciência de que a trajetória de grupo populares, e as leituras em Paulo Freire, somadas as vivências ao redor do compromisso político de buscar dignidade para a vida das mulheres, nos embasam. Por isso a pesquisa participante e os princípios feministas

que hoje em dia se multiplicam em diferentes fundamentações teóricas entre elas os estudos de gênero, os estudos queer, e tudo o que mais ainda possa vir a ser, vem antes de encontrarmos Josso e sua proposta de pesquisa-formação. Ainda nesse leque de estudos que implicam em caminhos de pesquisa fomos agregando o método de pesquisa documentária com base em Ralf Bohnsack, sociólogo alemão que tem na professora Wivian Weller (2006) uma das pesquisadoras que tem introduzido essa proposta metodológica nas pesquisas empíricas na área da educação. No método documentário temos também os estudos (auto)biográficos e as entrevistas narrativas, bem como os grupos de discussão como suporte para a coleta e para a análise dos dados.

Em especial nessa pesquisa, entendemos que avançamos em processos de coleta e análise de dados e pretendemos afinar essas descobertas e escolhas que temos feito. É também um processo formador que experimentamos como mulheres, professoras e pesquisadoras.

Depois de toda uma inserção no grupo de tecelãs que ocorreu durante o ano de 2007 por meio da observação participante, anotações no diário de campo, breves micro-entrevistas individuais enquanto elas trabalhavam no tear e conversas coletivas gravadas durante os trabalhos do grupo, fomos preparando no ano seguinte um ambiente para as entrevistas coletivas em que estudamos a proposta dos Grupos de Discussão. No ano de 2008 as visitas foram mais escassas, pois simultaneamente estávamos pesquisando a trajetória formadora do grupo de pesquisa, ou seja, da formação das professoras. Já no ano de 2009 retomamos um ritmo satisfatório de visitas e acompanhamento das tecelãs, com a efetivação das entrevistas por meio dos Grupos de Discussão e de uma novidade que, entendemos ter sido uma consequência de todo o processo reflexivo que ocorreu junto ao grupo e tecelãs: as tecelãs ofereceram uma oficina de tecelagem para as bolsistas e para a mestranda num total de 15 horas em dois dias de trabalho.

Com base em todo esse processo passaremos a narrar e destacar alguns aspectos que temos analisado na perspectiva pedagógica e feminista (Eggert, 2005).

### ***A complexidade dos processos e sua invisibilidade***

O trabalho de tecer tem uma complexidade e exige um domínio de determinados conhecimentos. Nenhuma das mulheres que pesquisamos, conhecia essa arte antes de chegar no atelier localizado na parada 57 do município de Alvorada, lugar onde a maioria delas mora. Duas delas aprenderam a tecer diretamente com a mulher que iniciou o atelier nos fundos da sua casa. Estão juntas nessa atividade aproximadamente há 10 anos. As atividades anteriores que elas exerceram foram desde balconista, fabrica de doces, e trabalhos domésticos em casas de Porto Alegre ou empresas de limpeza. Nas visitas que fizemos observamos que toda vez que perguntávamos o que elas estavam fazendo elas respondiam muito rapidamente “chale”, “almofada”, “manta”, ou “colcha”. Chegávamos em um determinado momento do trabalho em que elas já tinham iniciado e estavam concentradas. Isso se repetiu várias vezes até nos percebermos que existia um ritmo e um produto em processo a ser finalizado.

Das cinco tecelãs<sup>3</sup> que hoje freqüentam o ateliê uma está cursando o ensino médio e as outras todas tiveram que abandonar a escola em diferentes estágios a partir da sétima série do ensino fundamental. Em algumas das conversas entabuladas durante a observação participante onde elas seguiam tecendo e nós acompanhávamos ajudando no preenchimento de navetes ou simplesmente olhando o tecer delas, elas nos relataram que tentaram voltar para os cursos de Educação de Jovens e Adultos - EJA, mas rapidamente perceberam que não seria possível cursar. O trabalho no atelier, que depende das encomendas, gera um ritmo as vezes mais intenso e as vezes mais lento. Isso faz com que em semanas de entrega de pedido algumas delas chegavam atrasadas todos os dias e nem todos os professores eram compreensivos com essa realidade. Havia ainda o comprometimento de trabalho na família que fazia com que três das cinco precisa dedicar um tempo maior para o pai doente ou os filhos pequenos.



Nos dois grupos de discussão que realizamos no ano de 2009 foi possível observar que elas têm plena consciência da precariedade desse trabalho. Ao ponto de não desejarem para nenhum familiar essa atividade. Elas gostariam muito de ter a carteira assinada, ter décimo terceiro, e direito a férias. Além de ter fundo de garantia. Enfim todos os direitos trabalhistas que, cada vez menos estão garantidos no mercado de trabalho. Outro aspecto que chama a atenção e se relaciona com o depoimento de que elas não desejam essa atividade para ninguém da sua família, é a não vinculação desse trabalho com uma profissão. Embora estejam nesse local de trabalho já há mais de dois anos e algumas delas estão há 10 anos, todas elas não se identificam com a profissão de artesã e/ou de tecelã. No entendimento delas somente as mulheres que tecem, ou seja, as que passam as navetes são consideradas tecelãs, para espanto nosso. Não entendíamos porque as outras não seriam também tecelãs, mas isso já é uma outra história que só foi se esclarecendo com o passar das nossas visitas e conversas.

Observamos que quando falam das aprendizagens que tiveram ao longo da trajetória no atelier relatam com entusiasmo todos os percalços e as alegrias de concluir uma peça. Esse relato, em especial, é recorrente sobre como, ao tecerem, têm a sensação de fadiga e das dores por causa das Lesões por Esforço Repetitivo -LER, mas que ao final, - quando retiram a peça do tear, há a satisfação de dever cumprido e da beleza da peça. Essa constatação gerou a ligação direta com os trabalhos acadêmicos entre as bolsistas e a orientanda que têm frequentado o ateliê. Todas são unânimes na associação com as dores, o cansaço e o medo de enfrentar uma página em branco na escrita, ou no planejamento e execução de uma aula.

Autores como Charlot (2000), Giroux (1996), Freire (1995, 1997, 1998) e Spósito (1996, 1993) alertam para a necessidade de construir, aos poucos, uma pedagogia que contemple atividades intelectuais que despertem no estudante o desejo de apropriar-se de um saber que está fora dele, que está na humanidade, propiciando um ambiente escolar no qual se estabeleçam novas relações com o saber, com a escola e com o mundo, onde o sentido e o prazer de aprender sejam a norma e não a exceção. Porém, como isso pode ser realizado sem que antes tenhamos relatos e análises sobre o que está fora? Nesse sentido é fundamental observar e analisar os modos como a pedagogia escolar trabalha para acolher, dialogar e confirmar formas particulares de conhecimento produzidos em outros espaços, públicos e populares, onde sons, imagens, cores, e outros elementos da cultura popular são utilizados para estender a justiça social e a dignidade humana. Conhecimentos esses que poderiam se converter em objetos do conhecimento escolar. Nesse sentido a pesquisa de Certeau (1994) apresenta o estudo do cotidiano como um espaço privilegiado de práticas, representações, símbolos e rituais, onde os seres humanos buscam demarcar os usos que fazem das coisas na vida, na sociedade em geral, atuando sobre o meio em que vivem e construindo um olhar crítico sobre o mundo e sobre eles mesmos. As artes do fazer são estudos detalhados dos usos e dos consumos que os consumidores “fabricaram” no sentido de uma poética (Certeau, 1994, p.39). Certeau e sua equipe de pesquisa buscou investigar como as classes populares escapavam do poder sem libertar-se dele. Uma das perguntas feitas no seu processo investigativo foi:

Se é verdade que por toda a parte se estende e se precisa a rede da ‘vigilância’, mais urgente ainda é descobrir como é que uma sociedade inteira não se reduz a ela: que procedimentos populares (também minúsculos e cotidianos) jogam com os mecanismos da disciplina e não se conformam com ela a não ser para alterá-los: enfim, que ‘maneiras de fazer’ formam a contrapartida, do lado dos consumidores (ou dominados?), dos processos mudos que organizam a ordem sócio-política. (1994, p.41)

Ao que nos parece, a pedagogia produzida em um lugar como o de um atelier possui graus de complexidade pouco explorados e muito menos conhecida pelos formadores da EJA. Permitir vislumbrar esse processo é reconstituir, em parte, “uma história ignorada”, no mundo das mulheres

(Bartra, 2004, p. 12) e no mundo da educação de adultos. Poderia-se dizer que, essa história ignorada tem na idéia de Certeau 'maneiras de fazer' que ainda não foram teorizadas no dizer de Mannheim citado por Weller (2005, 2006). Para Weller (2005, p.111), citando Mannheim

As “experiências” estéticas ou religiosas não são totalmente desprovidas de forma; mas o são sui generis e radicalmente diferentes daquelas teóricas. Cabe ao pesquisador refletir sobre o real conteúdo destas formas, sobre o que elas informam, sem violar seu caráter individual, mas “traduzi-las” para o interior da teoria, ou mesmo “abrangê-las” através das formas lógicas. Essa é a finalidade da pesquisa teórica, um processo de apreensão da realidade que aponta de volta para os estágios iniciais pré-teóricos, para o nível da experiência diária.

A apreensão da realidade é o retorno ao atóxico, ou seja, o nível da experiência. Nesse sentido desde a década de setenta as feministas tinham muita consciência da importância da experiência na luta pela defesa da liberdade e equidade na vida das mulheres. A questão é transformar a experiência do cotidiano e das lutas em teoria não só para traduzi-las, mas para abrange-las.

### ***Visibilizar a produção e buscar nomear as técnicas e os processos***

Quando ouvimos pela primeira vez a palavra urdideira, lembramos do verbo urdir, mas não tínhamos noção do que isso de fato significava. Da mesma forma a palavra navete e tear de pente liço assim com o batedor, as navetes, o pescador e a chave de tração. Sem esse material básico não se faz tecelagem.

Tear de pente liço clássico

<http://www.tecelagemmanual.com.br/lojatear/acessorios.htm>

Se para nós foi importante conhecer, nomear e iniciar processos de aprendizagem junto ao tear, também para as tecelãs, se aproximar das nossas curiosidades e das nossas experiências docentes foi um caminho de mão dupla. O simples exercício de passar a navete que é uma espécie de agulha que une os fios entremeando o urdume fazendo a trama, nos parecia algo inusitado até o momento em que tivemos a oportunidade de fazer. Essa, a arte de fazer, como diz Michel de Certeau (1994) é que muda tudo. Da mesma forma a capacidade de nomear, de dizer como se faz mudou a perspectiva das tecelãs, que antes, no seu cotidiano da produção [do fazer pelo fazer], não tinham a dimensão do quanto sabiam. Tudo isso foi um processo que nos encaminhou para algumas ações bem concretas junto ao ateliê. Primeiramente a possibilidade de convidar as tecelãs para participar nos Salões e das feiras de Iniciação Científica lugares onde exercitamos a capacidade de inovar com o conceito de Instalação na Iniciação Científica. Nós levamos além do pôster exigido para a apresentação, um tear, com uma peça colocada, e as bolsistas aprenderam a tecer durante esses eventos junto a uma tecelã, além disso, esse mesmo tear ficava disponível para que pessoas que se interessassem em tecer pudessem fazê-lo. Simultaneamente propusemos para as tecelãs exporem seus produtos, como uma forma de experimentar públicos diversos do que os públicos das feiras de artesanato. No ano de 2009 realizamos três experiências dessas com um retorno muito significativo para tecelãs e para as bolsistas que conseguiram se autorizar a fazer leituras individuais do que esse tipo de parceria pode abranger.

De maneira que duas produções eram expostas: a produção da pesquisa em si com argumentos teóricos do campo da pedagogia e do feminismo e a produção da tecelagem em si somado ao processo in loco da feitura de uma peça. Esse tipo de exposição não é muito comum na área das Ciências Humanas, já que estamos mais acostumadas com os pôsteres e a apresentação oral com imagem e texto, quando muito algum breve documentário. As bolsistas e também as artesãs observaram que ao explicarem para quem para e pergunta sobre a pesquisa fica muito

mais compreensivo se for possível mostrar na prática o que e como é feito.

Além dessa experiência, planejamos com as tecelãs para elas ensinarem as bolsistas e uma mestrandia a tecerem numa carga horária de 15 horas aula. E foi nesse exercício que muitas coisas vieram à tona. A inversão de papéis, ou seja, passar a ser a professora quem agora estava já há um bom tempo fora da sala de aula foi um desafio para as tecelãs; e as alunas/professoras passaram a aprender a tecer quando até nesse momento eram observadoras dessa arte. As tecelãs relataram ao final das 15 horas que estavam nervosas, pois não sabiam como iriam se sair. Enquanto que também as alunas-professoras relataram a ansiedade por aprender, além de conferirem se conseguiriam aprender as técnicas da tecelagem. Para as tecelãs o maior espanto foi o de reconhecer o que tudo sabiam fazer e explicar, esse foi o ponto alto da avaliação no final dessas aulas.

Essa aproximação da experiência do fazer/visibilizar com a significação dos processos que já estão automatizados/invisibilizados é que tem, para nós, o apelo para o argumento pedagógico necessário para a visibilização de conhecimentos que as mulheres artesãs possuem e não valorizam, por que não percebem ser, de fato, conhecimento. É importante ter consciência da produção de uma pedagogia da invisibilidade que despotencializa. Esse é um descompasso que desorganiza e despotencializa o trabalho e a vida delas de maneira geral.

### ***Considerações finais***

O eixo três desse congresso tem a preocupação de analisar a Educação Científico-Tecnológica na perspectiva de Gênero. Em nossa pesquisa nos encaminhamos para as invisibilidades que, no nosso entendimento, produzem a anulação das mulheres para a aproximação do debate científico e tecnológico por meio do trabalho têxtil. As artesãs costumam acreditar no domínio de seus conhecimentos e quando desafiadas para tal percebem o acúmulo dos processos na produção têxtil.

Compreendemos que em nossa tarefa de pesquisar e teorizar por meio de projetos avaliados pela academia temos um compromisso político de abrir espaços para diálogos e desafios entre grupos como esse do atelier e o grupos de pesquisa com fomento e apoio das universidades. Pensar modelos e critérios de avaliação além de fundar marcos epistêmicos com base nos estudos de gênero para compor uma ciência e uma tecnologia cada vez mais equitativa são perspectivas que estão conscientes em nós.

Pode parecer uma ironia, ou uma provocação, essa a de resgatar a tecelagem, pois ela é, juntamente com todas as artes de trabalhos manuais a marca da vida privada, cerceada e conduzida na lógica patriarcal. Acreditamos, porém que essa poderá ser uma denúncia e um anúncio para se pensar a autoria da criatividade que até hoje foi invisível e passara a ser visível e cada vez mais forte em seu argumento de cidadania.

### ***Referências***

- BARTRA, Eli (Org.). *Creatividad invisible: mujeres y arte popular en América Latina y Caribe*. Xochimilco: Universidade Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2004.
- CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano*. 1. Artes de fazer. 11<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- CHARLOT, Bernard. *Da relação com o saber. Elementos para uma teoria*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.
- EGGERT, Edla. A pesquisa como pronúncia do mundo através da produção do conhecimento feminista. In: EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil A.; STRECK, Danilo R. (Org.). *Dizer a sua palavra: educação cidadã, pesquisa participante, orçamento público*. Pelotas: Seiva, v. 1, p. 31-40, 2005.
- FREIRE, Paulo. *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança. Um encontro com a pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GIROUX, Henry. Jovens, diferença e educação pós-moderna. In: *Novas perspectivas crítica em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, p.63-85, 1996.

JOSSO, Marie-Christine. *Experiências de vida e formação*. São Paulo: Cortez, 2004.

JOSSO, Marie-Christine. A transformação de si a partir da narração de histórias de vida. In: *Revista Educação*. Porto Alegre/RS, ano XXX, n. 3 (63), p. 413-438, set./dez. 2007.

LAGARDE, Marcela. *Cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. 4.ed., Ciudad del México: UNAM, 2005.

MORAES, Márcia. *Ser humana: quando a mulher está em discussão*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOARES, José Leôncio. *Aprendendo com a diferença. Estudos e pesquisas em Educação de Jovens e Adultos*, Belo Horizonte: Autêntica, 2003. 141p. (org.)

SPOSITO, Marília Pontes. Juventude: Crise, identidade e escola. In: *Múltiplos olhares sobre educação e cultura*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 96-104, 1996.

SPOSITO, Marília Pontes. *Juventude: A Ilusão fecunda: A luta por educação nos movimentos populares*. São Paulo: Hucitec, 1993.

WELLER, Wivian. A presença feminina nas (sub)culturas juvenis: a arte de se tornar visível. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 13(1): 107-126, janeiro-abril/2005.

WELLER, Wivian. Grupos de discussão na pesquisa com adolescentes e jovens: aportes teórico-metodológicos e análise de uma experiência com o método. In.: *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.32, n.2, p. 241-260, maio/ago. 2006.

# **¿Qué ideas sobre la participación en salud construyen las y los adolescentes? El caso de los estudiantes del Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo (PAEByT) de Bajo Flores, Ciudad de Buenos Aires.**

*Grippe, Leticia*

Docente de Psicología Educacional I, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires.  
Maestranda de la Maestría en Psicología Social Comunitaria. UBA

*Lizzio, Gabriela*

Educadora del Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo

*Buzetti, Eva*

Educadora del Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo

leticiagrippe@gmail.com

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

## **1) Introducción:**

El presente trabajo se enmarca en la investigación “Representaciones sociales sobre “la participación en el campo de la salud” en adolescentes usuarios/as del sistema público de salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” que corresponde a la tesis de maestría que se desarrolla en la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires.

El objetivo de la investigación es conocer cómo las y los adolescentes construyen nociones sobre la participación en salud a partir del intercambio cotidiano en el campo sanitario. Entendemos que las representaciones sociales sobre la participación en el campo de la salud son producto del diálogo, las comunicaciones y las prácticas que tienen lugar cotidianamente en el sistema de salud.

La investigación es cualitativa de tipo exploratorio- descriptivo y se emplearon múltiples métodos de recolección de datos: entrevistas, observación simple y participante y grupos focales. La muestra estuvo compuesta por adolescentes mujeres y varones que se encuentran en situación de vulnerabilidad. No han terminado la escuela primaria, por lo cual asisten al Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo (PAEByT) de la villa 1/11/14, Bajo Flores. Todos/as son usuarios/as del sistema público de salud de la ciudad.

A modo de síntesis de los resultados podemos adelantar de que a pesar de que se hayan cumplido poco más de dos décadas desde la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño producida en 1989 y veinticinco años de que en la Ciudad de Buenos Aires el Departamento Materno Infante Juvenil haya elaborado el primer Programa para los Servicios de Adolescencia que reconoce específicamente el derecho a la participación; el sistema de salud no ha logrado transmitir a los y las adolescentes usuarios/as nociones sobre la participación en salud. Por su parte, las y los usuarios/as adolescentes han construido representaciones sociales sobre la participación en el campo de la salud que reducen la participación a los problemas de salud que los afectan cotidianamente: adicciones, accidentes y situaciones de vulnerabilidad relacionadas con la pobreza. Y piensan que sólo pueden recurrir al sistema sanitario en el caso de los accidentes y que el mismo no ofrece respuestas frente a las adicciones.

## **2) Desarrollo**

### **Marco teórico.**

**La participación adolescente como componente de las políticas públicas a partir de la Convención de los Derechos del Niño.**

Recientemente se cumplieron veinte años de que las Naciones Unidas aprobara la Convención

sobre los Derechos del Niño, el 20 de noviembre de 1989. Este documento marca un hito importante en el reconocimiento de los y las adolescentes como sujetos de derecho al definir como niño/a a toda persona menor de 18 años. Es a partir de la Convención que comienza a hablarse de los derechos de las y los adolescentes y surge el desafío de crear políticas públicas para un sector de la población que hasta ese momento no formaba parte de la agenda de los gobiernos nacionales ni de organismos internacionales, quienes habían dedicado todos sus esfuerzos para lograr una cobertura de la primera infancia.

La participación en la adolescencia de hecho es mencionada explícitamente en el Artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño, la cual establece el derecho de los adolescentes a "... participar y ser actores de su propio desarrollo, a expresar libremente sus opiniones... del derecho a expresarse pero también de garantizar el derecho a buscar, recibir y difundir información, ya que ambos son elementos esenciales de la participación y constituyen el primer paso en cualquier proceso de empoderamiento adolescente... esto implica no sólo la protección de sus derechos sino la apertura de espacios en los que puedan hacer escuchar sus voces, ampliar la conciencia que la comunidad y la sociedad tienen sobre sus necesidades a través de procesos reales de participación".

Desde la década del 90, organismos internacionales como Unicef y OPS vienen publicando diversos documentos sobre la necesidad de implementar políticas públicas específicas para la adolescencia. Un rasgo esencial de estas propuestas es que toda política destinada a la población adolescente debe incluir la implementación de procesos participativos.

Unicef ha publicado numerosos documentos<sup>1</sup> en los que propone estrategias para incorporar la participación en las políticas públicas dirigidas a adolescentes. La propuesta se basa en el reconocimiento de los adolescentes como sujetos de derecho y la crítica a la visión tradicional de la adolescencia como una etapa problema y un período de moratoria para el ingreso a la vida adulta. Propone entonces definir la adolescencia desde el modelo de la ciudadanía, que caracteriza a los y las adolescentes como sujetos con capacidades y derechos para intervenir de forma protagónica en la vida social y construir democrática y participativamente su calidad de vida (Unicef, 2001, 2006). Para poder generar procesos participativos es necesario que los adultos cambien las relaciones asimétricas que suelen tener con los y las adolescentes. La propuesta es pasar al paradigma de la cooperación. El cual propone que la relación adultos-adolescentes sea basada en el diálogo y en el respeto mutuo.

En este punto, Unicef parece desconocer las investigaciones críticas que denuncian los inconvenientes que ha tenido la incorporación de la participación en las políticas públicas de América Latina (Ugalde y Menéndez). Sobre todo en lo que concierne al papel que los gobiernos locales, los sectores de poder y el propio sistema sanitario han desempeñado para frenar los procesos participativos durante todo este tiempo.

Tenti Fanfani, un especialista en la temática adolescente alertaba ya en el 2000 sobre la profusión acrítica del discurso participacionista y afirmaba que:

"Se contradice con la realidad de las instituciones y las prácticas sociales, por lo general poco participativas y democráticas, en especial en el contexto sociocultural latinoamericano, cuyas tradiciones son más bien próximas del autoritarismo, el elitismo, la monopolización del poder y los recursos sociales estratégicos, etcétera. En síntesis, mucha participación en el lenguaje, poca

---

1 Unicef (2006). "Adolescencia y participación". Montevideo. Uruguay.

Unicef (2002). Working for and with Adolescents. Some UNICEF examples. Adolescent Development and Participation Unit.

Unicef (2001). "The participation rights of adolescents: A strategic approach". New York. USA.

Unicef and Joy Moncrieffe (2001). Adolescent participation in situation assessment and analysis. 10 case studies from the field.

participación en las cosas de la realidad” (Tenti Fanfani, 2000).

## **La participación adolescente en las políticas públicas de salud. Los programas del Ministerio de Salud de Argentina y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

La introducción de la participación adolescente en las políticas públicas derivó en la creación por parte de la OPS del Plan de Acción para la Juventud en el año 1997. En el marco de la Agenda de Salud para las Américas 2008-2017, la OPS firmó acuerdos de cooperación con la Argentina. El acuerdo de cooperación implica que el estado argentino asume la responsabilidad en la creación de programas y proyectos de salud integral adolescente (OPS, 2008).

En nuestro país desde hace varios años se ejecuta Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia a través de la Unidad Ejecutora de Programas Materno Juveniles y Nutricionales del Ministerio de Salud. La concepción del programa puede verse en el documento de presentación<sup>2</sup> :

“Propone una mirada comprehensiva e integradora que permita entender la adolescencia como un fenómeno multidimensional y diverso, para lo cual se requieren enfoques integrales, es decir, multidisciplinarios, multisectoriales y multiactorales, tanto en las actividades de investigación como en la programación, realización y evaluación de las acciones... Un eje principal desde donde se estructura el desarrollo integral de esa franja poblacional es el de la construcción de ciudadanía, tanto en su faceta relacionada con los derechos políticos y sociales, como en lo que concierne a sus obligaciones y responsabilidades” (Ministerio de salud, 2000).

Como puede verse el propio Ministerio de Salud de la Nación manifiesta el interés de promover la incorporación de la participación adolescente en programas, proyectos y servicios. Pero al mismo tiempo plantea los obstáculos emergentes del proceso, ya que tal incorporación supone democratizar los núcleos de poder existentes al interior del sistema de salud y construir nuevas formas de relación entre los actores institucionales y los adolescentes. Dificultades que son importantes sobre todo si se tiene en cuenta que en nuestro país las instituciones se encuentran reacias a promover procesos participativos para la población adulta.

En la Ciudad de Buenos Aires, el Departamento Materno Infante Juvenil en el año 1985 elaboró el primer Programa para los Servicios de Adolescencia. En agosto de 2008 el Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires crea el Programa Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes. La creación del programa se fundamenta en el reconocimiento por parte del ministerio de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en su artículo 39 reconoce a los niños/as y adolescentes como sujetos activos de sus derechos, garantizando su protección integral y el derecho a ser informados, consultados y escuchados y a involucrarse en las cuestiones de su salud. Y describe a los y las adolescentes como “creadores y enriquecedores de cultura y tienen, por lo tanto, una posición privilegiada en la transformación de los modelos de vida” (Resolución N° 1.751 del MSGC/08)<sup>3</sup> .

El recorrido que acabamos de realizar por los lineamientos de las políticas públicas en general y de salud en particular, y de las normativas y programas que se desarrollan en nuestro país y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires enmarcan el funcionamiento del sistema sanitario de la Ciudad y nos dan una idea de los ejes que debieran seguir las prácticas profesionales en lo que a la salud adolescente se refiere.

Por otro lado, nos permiten contextualizar las representaciones sociales de las y los usuarias/os adolescentes.

2 Nos referimos al documento Salud en la adolescencia: avances hacia un enfoque integral producido por el Ministerio de Salud de la República Argentina, a través de la Unidad Ejecutora de Programas Materno Juveniles y Nutricionales en el 2000.

3 [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)

## **La teoría de las representaciones sociales.**

“Por representación social se entiende la elaboración de un objeto social por la comunidad en torno a hechos o entidades culturalmente relevantes” (Moscovici, 1963).

Las representaciones conforman el pensamiento de sentido común y constituyen la forma en que los sujetos aprehenden los sucesos de la vida cotidiana, las características del entorno, las informaciones y a las personas con las que se relacionan (Jodelet, 1986). Se dan en dos niveles: el de los discursos y el de las prácticas (Chardon y otros, 2005).

La importancia de las representaciones radica fundamentalmente en su aspecto social-funcional porque “orientan en la manera de designar y definir conjuntamente los diferentes aspectos de nuestra realidad diaria, en la manera de interpretarlos, influir sobre ellos y, en caso contrario, tomar una posición ante ellos y defenderla” (Jodelet, 1991).

Son sistemas de valores e ideas que tienen como funciones: ser instrumentos para interpretar la realidad, guiar las prácticas y orientar las relaciones sociales entre los sujetos. Todo grupo elabora representaciones sociales que funcionan como un sistema de referencia para sus integrantes. Las personas poseen diferentes sistemas de valores según el grupo al cual pertenecen. De modo que frente a un mismo objeto de representación, grupos diferentes poseen representaciones sociales diversas de acuerdo a sus intereses, su posición ideológica, su bagaje cultural y la distancia que mantienen con el objeto (Moscovici, 1986).

Una de las funciones de la representación es el mantenimiento de la identidad social junto con el equilibrio sociocognitivo. Esto implica que cada vez que se introduce una novedad se movilizan defensas destinadas a mantener dicho equilibrio. Pero cuando las defensas no logran evitar la novedad, se inicia un trabajo de “anclaje” que permite integrar lo nuevo, hacerlo familiar, transformándolo de modo tal que no afecte el equilibrio sociocognitivo del universo simbólico preexistente (Jodelet, 1991).

Las representaciones nuevas se anclan en los sistemas cognitivos preexistentes, y en ese proceso de inserción se relacionan con los otros elementos del universo simbólico. De manera que el sistema sociocognitivo opera como una matriz de significados que intenta familiarizar los nuevos objetos sociales. De modo tal que comprender algo nuevo implica explicarlo y clasificarlo empleando categorías que son familiares las cuales están incluidas en los sistemas de representación preexistentes. Dichos sistemas de clasificación se constituyen en prototipos o matrices icónicas cuyos rasgos identitarios ayudan a resignificar los nuevos objetos sociales e incluyen las conductas a realizar con respecto a los sujetos clasificados (Páez, 1987).

Especialmente sabiendo que cuando los sistemas representacionales son confrontados con objetos nuevos que cuestionan la información preexistente, el sistema puede iniciar un proceso de defensa o un proceso de transformación de la representación (Abric, 1994).

## **Metodología.**

### **Diseño de investigación.**

El diseño de la investigación es de tipo cualitativo, exploratorio y descriptivo. Se trata de un estudio cualitativo porque el interés de esta investigación es comprender en profundidad el marco de referencia con el que se desenvuelven los y las usuarios /as adolescentes del sistema público de salud de la CABA en lo referente a la participación.



## **Muestra.**

Tuvimos acceso a 29 adolescentes usuarios/as del sistema público de salud de entre 12 y 19 años, de los cuales el 34,8% son varones y el 65,2% son mujeres. El 72,4% de los/as adolescentes de la muestra son argentinos mientras que el 27,6% proviene fundamentalmente de Bolivia y Paraguay y en menor medida de Perú.

El 37, 9% de la muestra vive en la villa 1/11/14 (Bajo Flores). Mientras que del total de inmigrantes extranjeros, el 75% vive en la villa 1/11/14.

Para este trabajo presentaremos los datos provenientes del trabajo con los adolescentes que estudian en el Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo (PAEByT) en los centros N° 32-81 que funcionan en la Capilla de Itatí, ubicada en la Villa 1-11-14, del Bajo Flores y viven en la villa.

La Dirección del Área de Educación del Adulto y del Adolescente, del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, está compuesta por distintos servicios educativos destinados a la población de 14 años o más con necesidad de alfabetizarse o transitar el nivel primario. Entre los cuales se encuentra el PAEByT, que fue creado hace 25 años. Su propuesta educativa combina la alfabetización con la certificación de la terminalidad de los estudios primarios y la capacitación laboral.

“El programa se desarrolla en toda la Ciudad de Buenos Aires, pero tiene mayor presencia en los barrios más pobres, villas de emergencia, conventillos, etc” (PAEByT, 2005, 1).

Tiene como modalidad específica la realización de actividades educativas en lugares de la propia comunidad y propone una atención territorial focalizada (PAEByT, 2004, 3).

La Villa 1-11-14, del Bajo Flores, se corresponde con el Distrito XIX, de acuerdo a la división propuesta en el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.

Según los datos del censo 2.001, el 7,8 % de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es decir 212.489 personas, tienen sus necesidades básicas insatisfechas.

Los mayores porcentajes de NBI se concentran en los distritos que se ubican al sur de la jurisdicción, el distrito en que viven los y las adolescentes de la muestra presenta el porcentaje más alto de NBI de la ciudad, que asciende al 23,2 %.

En cuanto a la condición de alfabetismo en la población de 10 años o más, el censo muestra que los más altos porcentajes de analfabetismo corresponden a los distritos con mayores porcentajes de NBI, y el mayor porcentaje pertenece al distrito XIX con 1,37 % (INDEC, 2001).

Los /as adolescentes de la muestra recurren al sistema público de salud de la ciudad ya que debido a la precariedad de los trabajos de sus progenitores no poseen obra social y las prepagas no figuran entre las posibilidades de acceso.

## **Técnicas de recolección de datos.**

Se trabajó con entrevistas en profundidad, conversaciones con informantes claves de los centros de salud, observaciones simples realizadas en los servicios de Adolescencia de dos hospitales públicos y observación participante efectuada en un centro de salud, todas instituciones públicas de salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También se tomaron dos grupos focales en una escuela del PAEByT del barrio de Flores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En total

participaron de los grupos 12 mujeres cuyas edades iban de los 13 a los 15 años y 6 varones de entre 14 y 16 años.

En ambos grupos se pidió a los y las adolescentes que describieran los sentidos que tenía para ellos la participación en salud en la adolescencia. Los datos que se analizan corresponden a la desgrabación de los diálogos que tuvieron lugar en los grupos y a los afiches resultantes del trabajo grupal.

### **Análisis de los datos.**

El análisis de los datos se realizó desde la perspectiva de la Teoría Emergente que propone “la conjunta recolección teórica, codificación y análisis de los datos para posibilitar que el investigador esté atento a la emergencia de categorías” (Glasser y Strauss, 1967).

Se trianguló la información obtenida por medio de los instrumentos de recolección mencionados y se empleó para el análisis de datos el software de análisis de datos cualitativos Atlas Ti.

### **Resultados.**

Las representaciones sociales sobre la participación en salud de los/as usuarios/as adolescentes están relacionadas con la posición periférica que ocupan como agentes del campo de la salud de la ciudad, dado que no son parte estable del sistema sanitario y acuden a hospitales y centros de salud frente a problemas específicos. Esta posición periférica condiciona la información disponible concerniente al objeto representado, en este caso la participación en el campo de la salud. La información sobre la participación en salud a la que tienen acceso las y los adolescentes proviene por un lado de las comunicaciones que implementa el sistema sanitario por medio de los carteles de campañas de salud presentes en hospitales y centros de salud y por otro, de los diálogos y prácticas que los y las adolescentes establecen cotidianamente con los profesionales de la salud.

### **¿Qué discursos sobre la participación promueven los carteles de las campañas de salud y los carteles confeccionados por los profesionales?**

Retomando las ideas mencionadas arriba es que analizamos las carteleras de dos hospitales y un centro de salud del sistema público de salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y efectuamos registro etnográfico en los servicios de adolescencia.

En las carteleras encontramos afiches de campañas realizadas por el gobierno de la ciudad y carteles confeccionados por los profesionales de los servicios de adolescencia, ya que son manuscritos y en afiches de colores.

Pudimos ver que la salud sexual y reproductiva es el eje de las campañas de salud y de los carteles que hacen los propios profesionales de los servicios. No existe información sobre ningún otro tema. Al no encontrar carteles que comuniquen sobre temas relacionados con el desarrollo integral en la adolescencia, podemos pensar que esta mirada entra en conflicto con el paradigma que concibe a las y los adolescentes como sujetos de derecho y en tanto tal como ciudadana/os.

Varios autores y autoras han trabajado sobre las concepciones de participación en salud que sustentan los sistemas de salud especialmente desde la Conferencia de Alma Ata, así Nirenberg plantea que:

“La participación social en salud puede entenderse al menos en dos grandes sentidos: -Como un proceso de autocuidado y cuidado mutuo de las personas, las familias y los grupos, para

conservar, recuperar o mejorar su bienestar físico y psíquico...Como un proceso de intervención de los actores de la sociedad civil en la formulación de las políticas, planes y programas y en la gestión de los servicios de salud, en forma continua” (Nirenberg, 2003).

En el caso de las campañas de salud que estamos analizando, los carteles están muy lejos de proponer una concepción de participación que implique la intervención de las y los usuarias/os en la formulación de las políticas, planes y programas y en la gestión de los servicios de salud; lo cual implicaría en última instancia la participación de las personas en la toma de decisiones y el ejercicio del poder sobre los temas que les conciernen y los afectan. De hecho, la participación no es ni siquiera mencionada, pero sí se proponen formas de participación relacionadas con el autocuidado, la información y el uso del sistema de salud a la vez que se busca concientizar a la población sobre las causas y la solución de las enfermedades que se pueden contraer si se tienen relaciones sexuales sin protección. La concepción de participación que se expresa en los carteles apunta a regular el estilo de vida de las personas y al autocontrol.

En el caso de los carteles confeccionados por los profesionales, hay una diferencia ya que brindan información sobre las actividades que se realizan en el centro de salud y hay afiches dirigidos a los/as usuarios/as adolescentes invitándolos a participar. Se los invita a participar de talleres, espacios de orientación y una obra de teatro, lo cual coincide con un tipo de actividad de participación típica del sistema de salud: las tareas de educación y/o de concientización de la población sobre las causas y solución de sus principales problemas de salud.

### **La relación entre los profesionales de la salud y usuarias/os adolescentes.**

Los y las adolescentes en las entrevistas plantean que prefieren evitar el hospital y que eligen atenderse en los centros de salud. Entre los motivos de esta elección figuran el buen trato de los profesionales de los centros, que se atienden en el centro de salud desde pequeños y que hay poca gente. Entre las desventajas de los hospitales mencionan las largas horas de espera y la falta de calidez del ámbito hospitalario.

En cuanto al modo de interacción existente entre usuarios adolescentes y efectores, podemos decir que cuando los adolescentes acceden al sistema público de salud, sólo pueden participar acorde a una “estructura de participación” ya pautada de antemano y que es producto de la historia de la prácticas del campo de la salud y especialmente del modo de relación predominante entre usuarios y efectores.

La “estructura de participación” es un dispositivo que permite el estudio de los discursos y las prácticas, por medio de la identificación de “quiénes interactúan y de qué manera lo hacen”. El sistema de actividades referido al campo de la salud conlleva situaciones de comunicación donde está en juego quién/es tiene el poder de expresarse y quien/es no, lo cual está íntimamente relacionado con la “tensión en la ubicación del conocimiento” (Chardon y otros, 2005).

Cuando los/as usuarios/as adolescentes ingresan al consultorio médico prácticamente no hablan, salvo ante una pregunta del efector del hospital o del centro de salud que es quien posee el conocimiento sobre la situación. Sin embargo, la mayoría de las veces los efectores dirigen las preguntas a las madres que son quienes están habilitadas para responder. La práctica consiste en una revisión médica de rutina que efectúa el efector y finaliza con la prescripción correspondiente. Esta estructura de participación deja a los/as adolescentes en un lugar pasivo sin siquiera estar legitimados para hablar de lo que les sucede y menos aún habilitados para preguntar.

Si bien el centro de salud ofrece a los y las adolescentes espacios de taller, por lo general es raro que los mismos concurren. En rasgos generales puede decirse que el sistema de salud no resulta amigable para las y los usuarias/os adolescentes, salvo algunas excepciones que por lo

general corresponden a centros de salud.

La relación con el sistema sanitario empeora en los casos de problemáticas complejas como el consumo de drogas. Problemática que requiere de intervenciones urgentes y desgraciadamente va en aumento. El primer inconveniente con el que se enfrentan los y las adolescentes y sus familias es la falta de vacantes para la internación y los obstáculos producto de la burocracia estatal. En los casos en que la gravedad del abuso de drogas requiera la internación, es necesario realizar gestiones en diferentes instancias que incluyen al sistema de salud pero a la vez lo exceden: el Consejo de Niñas, Niños y Adolescentes, hospitales públicos, los equipos de Trabajo Social y Salud Mental del Centro de Salud de referencia en el barrio, Sedronar( Secret.de Lucha contra las Drogas y el Narcotráfico) y ante el CENARESO (Centro Nacional de Rehabilitación Social). Todas estas gestiones no garantizan en la mayoría de los casos que el adolescente reciba la atención adecuada<sup>4</sup>.

### **¿Qué ideas sobre la participación en salud construyen las y los adolescentes?**

El primer dato que impacta procedente de los grupos focales es el hecho de que las y los adolescentes frente a la pregunta sobre la participación en salud ponen en acción los mecanismos que desde la teoría de las representaciones sociales aparecen frente a la presencia de un objeto nuevo. Tratan de asimilarlo o integrarlo a los esquemas cognitivos preexistentes. Como hemos visto en el análisis de los carteles de las campañas de salud, en los carteles confeccionados por los profesionales y las relaciones que establecen los profesionales con los y las adolescentes se caracterizan por no poner el acento en la participación.

La información con la que cuentan los adolescentes sobre la participación es escasa y la información que abunda es la referida al autocuidado y especialmente al cuidado en lo que a salud sexual y reproductiva se refiere. Esta información a la que tienen acceso opera como una matriz de significados que intenta familiarizar los nuevos objetos sociales. Emplean las categorías que les son familiares. La categoría familiar que encuentran es la de problema de salud y es a partir de esta categoría que construyen sus representaciones sociales sobre la participación en salud. Entonces arman historias sobre los problemas de salud que los afectan.

Las historias referidas a problemas de salud a su vez pueden agruparse en 6 categorías: adicciones, accidentes, pobreza, paternidad asociada al desempleo y violencia callejera. En orden de frecuencia decreciente, las historias sobre adicciones abarcan más de un tercio del total, mientras que las historias sobre accidentes y sobre situaciones de pobreza aparecieron con la misma frecuencia en segundo lugar.

Sin lugar a dudas, el problema central de salud que describen los y las adolescentes de 13 a 16 años son las adicciones. Es el tema que aparece con mayor frecuencia y de distintas maneras. Este dato es impactante si pensamos que el sistema de salud no tiene ni un sólo cartel sobre adicciones en los centros de salud y hospitales y que el tema exclusivo de los carteles analizados es la salud sexual y reproductiva.

En las historias y dibujos que hicieron en el grupo focal el adicto aparece reducido a un cuerpo deteriorado y solamente puede pronunciar la frase: “Está todo bien, loco”.

Las historias tienen finales trágicos: “El se enganchó con el paco, vendió toda su ropa y perdió su familia y no volvió más”.

En este relato puede leerse la noción de destino irremediable que enfrenta el adolescente que se transforma en adicto. Se transforma en un sujeto pasivo, sin voz y sin posibilidad de recibir

<sup>4</sup> Los datos fueron proporcionados por las Trabajadoras sociales del Equipo Psicosocial del PAEBYt: Ayelen Merlo y Allmendra Gaarcía.

ayuda. Los adultos están ausentes. La droga disuelve los vínculos del adicto con su familia y los y las adolescentes sienten que no hay adultos que puedan ayudar. Queda claro que los protagonistas se encuentran solos frente al consumo de drogas y que dado el estado de deterioro que puede verse en los dibujos y el contenido de las historias, puede decirse que los y las integrantes del grupo focal están planteando que el consumo de drogas es una actividad individual de la que ninguno de los personajes sale. Quizá por eso no mencionan ni al sistema de salud ni a los adultos de la comunidad, porque como bien explicaron, de las adicciones o bien se elige salir individualmente y sin ayuda, o la persona decide continuar drogándose o continua consumiendo porque “está enviciado”. Esta concepción sobre las adicciones imposibilita todo tipo de participación en el campo de la salud porque prescinde de los demás, no hay ayuda posible para obtener un tratamiento ni a nivel familiar, ni a nivel comunitario y tampoco a nivel institucional. Tiene su sustento

Este componente de las representaciones sociales se basa en la experiencia de los contactos que los propios adolescentes han tenido con el sistema de salud en relación con las adicciones.

El problema de salud que aparece en segundo lugar en lo referido a la frecuencia es el de los accidentes. Los accidentes que describen tienen como víctimas tanto a varones como a mujeres. Se trata de caídas por escaleras y cortes y golpes que requieren intervenciones quirúrgicas. Frente a estas urgencias, los y las usuarias/os adolescentes contaron que acudieron al hospital. En estos casos sí reconocen que la asistencia del sistema de salud es eficaz. Sin embargo, al pensar sólo en términos de asistencia tradicional, se inhibe la posibilidad de pensar en términos colectivos y de alteridad con el fin de que los miembros de la comunidad puedan cuidarse entre todos y prevenir futuros accidentes. La falta de reflexión sobre lo ocurrido y su naturalización imposibilita que los y las adolescentes puedan construir ciudadanía, evitando que les pase a otros lo que les sucedió a ellos y quedando ellos mismos expuestos a nuevas situaciones de peligro.

### **3) Conclusiones.**

La construcción de representaciones sociales sobre la participación en salud por parte de los y las adolescentes es un proceso complejo que depende de la combinación de muchos factores: las comunicaciones estatales, los diálogos y la atención cotidiana que los profesionales realizan en hospitales y centros de salud.

A partir del análisis queda claro que si bien la participación es defendida como un componente esencial de las políticas públicas que tienen como destinatarios a las y los adolescentes, existe una brecha muy grande con las prácticas de salud que efectivamente se concretan en el sistema sanitario. Como pudimos ver en las comunicaciones estatales que se realizan por medio de campañas de salud, en los carteles que confeccionan los profesionales y en la atención cotidiana que se realiza en hospitales y centros de salud, la participación o bien no es mencionada o se reduce a nociones de autocuidado relacionadas con el peligro de contraer enfermedades. Estas son las informaciones con las que cuentan las y los usuarias/os adolescentes para construir sus propias nociones sobre la participación en salud. Recurren entonces al universo simbólico preexistente y disponible y asocian la participación en salud con los problemas de salud que enfrentan en su vida cotidiana: las adicciones y los accidentes. Y tal como les sucede en la realidad, enuncian las formas de participación en salud que conocen: acudir al hospital cuando tienen un accidente y se resignan frente a las adicciones porque consideran que el sistema de salud no puede ayudarlos.

Queda claro que estamos muy lejos de que se implementen procesos participativos en el sector salud en los cuales los y las adolescentes puedan ser escuchados y tomar decisiones. Pero una buena manera de empezar sería brindándoles información sobre sus derechos y explicando que tienen derecho como ciudadanos/as a participar en salud, o lo que es lo mismo, tienen derecho a ser escuchados, de formar parte en la toma de decisiones y aportar propuestas que apunten al logro de la salud integral.

## **Bibliografía**

Abrieu, J.C. (1994). "La organización interna de las representaciones sociales: sistema central y sistema periférico" en Structures et Transformations des Représentations sociales. Delachaux et Niestlé. Neuchâtel.

Chardon, M; Bottinelli, M; Ferreyra, M; Cruz Mayol, J; García Lavandal, L. (2005). Prácticas de cuidado en educación para la salud. XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Psicología. Avances, nuevos desarrollos e integración regional. UBA.

Glasser; Strauss (1967). El descubrimiento de la teoría emergente. Ed. Aldine. Nueva York, Estados Unidos.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2010). <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educación/niveles/adultos>

Indec. (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001.

Jodelet, D (1991). "Representaciones sociales: un área en expansión" en Paez, D; Sida: imagen y prevención. Editorial Fundamentos. Madrid.

Jodelet, D (1986). "La representación social: fenómenos, concepto y teoría" en Moscovici, S; Psicología Social, tomo II. Paidós. Barcelona.

Moscovici, S. (1986). Psicología Social. Paidós. Barcelona, España.

Moscovici, S (1963). Attitudes and opinions. Annual Review of Psychology.

Nirenberg, O (2003). El rol del estado para la participación social en la evaluación: el caso del sector salud. CLAD. Buenos Aires. Argentina.

OPS/OMS (2008). Estrategia de cooperación de OPS con Argentina. Edición OPS/OMS Argentina. Buenos Aires. Argentina. <http://www.ops-oms.org/>

PAEByT, 2004. Documentos internos.

PAEByT, 2005. Documentos internos.

Páez, D y otros (1987). "Características, funciones y proceso de formación de las representaciones sociales". Pensamiento, individuo y sociedad. Cognición y Representación Social. Editorial Fundamentos.

Tenti Fanfani, E. : Culturas juveniles y cultura escolar, mimeo, Buenos Aires, mayo de 2000.

Unicef (2006). "Adolescencia y participación". Montevideo. Uruguay.

Unicef (2001). "The participation rights of adolescents: A strategic approach". New York. USA.g/

## **“Percepciones y experiencias en torno al significado y la práctica de la ciudadanía”**

*Patricia Mata Benito*  
pmata@edu.uned.es

Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, Madrid, España

### Justificación

La desigualdad y la exclusión se encuentran situadas en el centro de la discusión y el debate político y social contemporáneo. Aunque algunos indicadores sociales –mortalidad infantil, esperanza de vida, escolarización- parecen avanzar en sentido positivo, la distribución de la riqueza y los recursos continúa provocando enormes disparidades y ensanchando cada vez más la brecha que separa al mundo rico del cada vez más ingente grupo de los excluidos. Ante esta evidencia, la cuestión fundamental que aflora es ¿cómo construir una sociedad más justa, inclusiva y equitativa? Cualquier atisbo de respuesta pasa necesariamente por el desarrollo de procesos de transformación social basados en la participación real, efectiva, democrática, en los que los individuos y grupos puedan participar en condiciones de igualdad.

Sin embargo, el modelo democrático experimenta en nuestros días una expansión creciente unida a una crisis sin precedentes. Europa se halla sumida en un proceso histórico de integración que trata de concretarse en un proyecto político común que garantice la convivencia pacífica de todos los ciudadanos europeos. De forma paralela, se observa en la ciudadanía un cierto desinterés y desconfianza en las instituciones democráticas, así como una escasa participación en el juego político establecido. Este alejamiento de los ciudadanos respecto de la política no se produce sólo a nivel europeo, sino a escala local, nacional y mundial (Mata y Aguado, 2007). El fenómeno, bautizado con el término “déficit democrático”, ha provocado un serio debate sobre la legitimidad del propio sistema democrático y ha contribuido al impulso de un proceso de reforma de la gobernanza europea, una de cuyas principales líneas de actuación se centra en el fomento de la participación política de todos los agentes sociales (Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, 2001). En esta línea, las orientaciones europeas enfatizan la necesidad de promover una “ciudadanía activa”. Pero, ¿en qué consiste esa ciudadanía activa? ¿Cuáles son las condiciones de posibilidad de su ejercicio? ¿Cómo se accede a ella? ¿Cómo se desarrolla, cómo se aprende?

Junto al agotamiento de la representatividad, los procesos de democratización en América Latina y los flujos migratorios, con sus implicaciones respecto a los derechos de ciudadanía de las personas migrantes, se relacionan con la exploración de nuevas prácticas y conceptualizaciones en torno a una ciudadanía sustantiva, caracterizada como “activa” en unos casos, como “étnica”, “cultural” o “intercultural” en otros (De la Peña, 2007; Rosaldo, 2003; Alfaro/Ansión/Tubino, 2008). Como demuestran pioneros estudios de caso realizados en contextos de democratización en América Latina, la “ciudadanización” y la inclusión de poblaciones históricamente marginadas ya no son reducibles a procesos de homogeneización cultural o identitaria; para realmente ser incluyente, la ciudadanía como práctica cotidiana de los derechos individuales y colectivos se “activa” y se interculturaliza, a la vez (Bertely Busquets, 2007; RIDEI, 2007).

Optar por una noción activa de ciudadanía implica necesariamente que también el concepto mismo de ciudadanía se dinamice, se vuelva más incluyente y se amplíe desde el enfoque intercultural. Este enfoque propone percibir y tratar la diversidad cultural de la sociedad no como un “problema”, sino como un “recurso” y una fuente de competencias de interacción y participación desde el reconocimiento de la creciente heterogeneidad que caracteriza las sociedades democráticas contemporáneas (Dietz, 2007).

Por otra parte, lo intercultural supone una forma de analizar la diversidad cultural a partir de procesos e interacciones, según una lógica de la complejidad, de la variación (Abdallah-Pretceille, 2001). Sería una “ciencia generativa”, en el sentido de que el individuo no es un mero producto de su cultura, sino que la construye y elabora a partir de estrategias adoptadas en función de las circunstancias y las necesidades, y a partir de una situación marcada por la pluralidad, por la multiplicidad de referencias. Las diferencias culturales no son datos objetivos de carácter estadístico, sino relaciones dinámicas entre dos entidades que se dan sentido recíprocamente. Desde el enfoque intercultural, la interacción es el elemento fundamental. No se puede conocer a los demás sin comunicarse con ellos, sin relacionarse, sin permitirles expresarse como sujeto.

La actualidad y el interés del concepto de ciudadanía se relacionan, pues, con la necesidad de democratización e interculturalización de los procesos sociales que puedan conducirnos hacia sociedades más inclusivas. En este contexto, la de ciudadano/a se presenta como la única condición social que potencialmente nos iguala; más allá de todo tipo de diferencias culturales, religiosas, étnicas, la de ciudadano debería ser una característica común a todo ser humano, condición necesaria para el ejercicio de la libertad de elección, condición de posibilidad de toda diversidad. La ciudadanía no se define, sin embargo, como una dotación a priori del ser humano, sino como una conquista histórica, al igual que lo son los derechos asociados a ella. Se trata por ello de un concepto que ha de ser continuamente reconstruido y dotado de sentido y significación (Walzer, 1997).

Desde el pensamiento político y las ciencias sociales en general, la idea de ciudadanía se encuentra sometida a una profunda revisión como consecuencia de las complejas transformaciones sociales que caracterizan este comienzo de siglo, entre las que podemos destacar la globalización económica, el deterioro constante del medio ambiente, la evolución de las nuevas tecnologías, una cierta pérdida de la noción de “comunidad” y de la creencia compartida en lo que constituye el “bien común”, y las migraciones a gran escala (Kubow, Grossman y Ninomiya, 2000).

Por otra parte, desde diversas instancias sociales parece estar emergiendo un nuevo concepto de ciudadanía más allá de la mera cuestión de estatus, de la titularidad sobre derechos y responsabilidades, o del civismo. Se concibe como una práctica transformadora del entorno social, una acción colectiva orientada a la mejora de la comunidad, entendida ésta con un nuevo sentido. Uno de los elementos clave es la participación, que se relaciona con la capacidad, la voluntad y el poder de actuar.

Se trata de garantizar la posibilidad de que los individuos y los grupos intervengan como actores sociales en el espacio público. De devolver la política a la ciudadanía, una política entendida como proyecto de sociedad, y de crear “capital social”, en forma tanto de redes colaborativas que implican a personas y grupos en un proyecto común, como de los principios y valores puestos en juego a través de esta acción. Coleman (2001) define el capital social como el conjunto de recursos que el individuo encuentra a su disposición a través de su pertenencia a redes sociales. Estos recursos se derivan de la reciprocidad: las relaciones sociales se concretan en procesos que generan obligaciones recíprocas, expectativas compartidas, sistemas de confianza y de información que se transforman en recursos para los individuos. Desde la ciencia política, Putnam enriquece el concepto señalando que el capital social lo constituyen precisamente los valores y actitudes (expectativas comunes, confianza, reciprocidad) que se generan en un determinado conglomerado social que actúa conjuntamente, de forma cooperativa, para alcanzar objetivos comunes. De forma que es la acción, la participación, la generadora de capital social. Y el capital social, como señala Putnam, es quizá lo único capaz de contrarrestar los efectos de la falta de otros tipos de capital, como el económico.

La educación tiene un papel fundamental que jugar tanto en la construcción y revisión constante del significado de la ciudadanía como en la extensión de la misma. Y nos referimos a la educación



entendida en un sentido amplio, no únicamente al sistema educativo institucionalizado. Hablaremos de educación como el proceso de aprendizaje constante de todo ser humano a lo largo de toda la vida. Un proceso que se produce permanentemente, de manera más o menos intencionada y planificada, o de forma espontánea. Y que sucede en el ámbito social, a través de las múltiples relaciones e interacciones que se desarrollan de forma continua. Así, entendemos que cualquier interacción es una situación de aprendizaje, en la que se intercambian conocimientos y valores de forma explícita o implícita. La educación puede contribuir a la transformación social sólo si se concibe como un proceso dinámico que desborda los aprendizajes escolares para vincularse a la realidad social y política (Bartolomé, 2002); aprender implica una participación activa en comunidades sociales, es estar incluido y participar no sólo en la creación de productos de la cultura, sino también de procesos sociales de creación de cultura. Aguado (2002) señala que el concepto tradicional de ciudadanía ha excluido la idea de cultura, lo que contribuye a acentuar la exclusión social. Propone revisar el concepto e incluir la perspectiva de la diversidad cultural. Así, el objetivo de la educación ha de plantearse en términos de construcción y desarrollo de una ciudadanía intercultural.

Desde la perspectiva educativa, por otra parte, se constata el efecto limitado de los programas y acciones orientados a la “educación para la ciudadanía” (Edwards, Junn y Foigelman, 1994), y se señala la necesidad de investigar acerca de la construcción de la ciudadanía en los procesos educativos entendidos en su dimensión más amplia, que abarca tanto la educación formal como la no formal e informal.

Se trata entonces de alcanzar una cierta comprensión de los procesos a través de los cuales se desarrolla y se ejerce esta ciudadanía, definida como activa e intercultural, así como de los nuevos significados que el concepto implica. Un estudio de la ciudadanía precisa observación y descripción de los contextos de experiencia y de actividad de las personas en su vida cotidiana (Turner, 1990, 1993). Para Siim (2000) pasa por la investigación empírica sobre:

- cómo opera el principio de ciudadanía en la vida social y política;
- cuáles son sus características principales (institucionales, culturales, políticas) en sociedades y grupos humanos concretos;
- cómo los individuos acceden a la condición de ciudadanos (procesos de adquisición y transformación de la ciudadanía).

#### Investigando las dimensiones de la ciudadanía

Investigaciones previas (Edwards, Junn y Foigelman, 1994; Turner, 1990, 1993; Siim 2000) indican la necesidad de ahondar en la comprensión de los procesos de construcción y aprendizaje de la ciudadanía activa. El presente trabajo se inscribe en un proyecto más amplio cuya finalidad es la formulación de estrategias eficaces para el aprendizaje de la ciudadanía activa mediante la identificación de las prácticas, procesos y experiencias a través de los cuales se aprende a ser y actuar como ciudadano en sociedades democráticas. Los objetivos específicos que se derivan de la finalidad general propuesta son:

- Revisar el concepto de ciudadanía, incorporando al mismo dimensiones legales, políticas y éticas planteadas por los nuevos contextos sociales.
- Analizar los recursos, principios, valores puestos en juego por los individuos en el ejercicio de la ciudadanía activa, las actividades en las que se implican y su incidencia en la transformación de sus entornos.
- Identificar los mecanismos que facilitan o dificultan el ejercicio de la ciudadanía por parte

de los individuos y grupos.

- Formular estrategias eficaces para el aprendizaje de la ciudadanía activa.

En esta primera fase del proyecto, se realiza una revisión del estado de la cuestión en torno a la emergencia de nuevos significados y prácticas asociadas al concepto de ciudadanía, y se presentan los resultados de un breve trabajo de campo exploratorio.

Este trabajo exploratorio ha consistido en la realización y análisis de cuatro entrevistas en profundidad cuya finalidad ha sido testar la relevancia y significatividad de las dimensiones definidas en torno al concepto de ciudadanía e identificar elementos para el análisis posterior. Se ha tratado de obtener respuestas en torno a cuatro cuestiones generales de investigación, definidas a partir de los trabajos de Turner (1990, 1993), Kiviniemi (1999) y Siim (2000):

- ¿Qué es, qué significa ser ciudadana o ciudadano?
- ¿Cómo se ejerce la ciudadanía, qué actividades implica?
- ¿En qué principios, valores y motivaciones se basa su ejercicio?
- ¿De qué formas se aprende? ¿Qué recursos, medios, habilidades se ponen en juego?

El instrumento elegido para llevar a cabo la investigación ha sido la entrevista semiestructurada. Se ha combinado la formulación directa, total o parcial, de las cuestiones de investigación, con preguntas en torno a ciertas dimensiones que en la literatura en torno al tema aparecen vinculadas al concepto de ciudadanía. En concreto se han definido tres dimensiones: identidad, pertenencia y participación. Por otra parte, se ha tratado de provocar la narración de diversas experiencias de ciudadanía por parte de las personas informantes para obtener información adicional. En ningún caso se ha seguido un guión previo, facilitándose así en lo posible el libre desarrollo de la reflexión del informante con el fin de obtener elementos que nos permitieran analizar sus propias opiniones y percepciones.

Significados y percepciones en torno a la ciudadanía: identidad, pertenencia, participación

La relación entre ciudadanía e identidad no se establece de forma clara en las personas entrevistadas. La cuestión suscita muchas dudas; las definiciones de identidad que se ofrecen se vinculan a otras dimensiones también relacionadas, como la pertenencia. Se percibe claramente el componente social, relacional, de la identidad, pero no se establecen vínculos directos entre ésta y la ciudadanía.

la identidad tiene que ver con las múltiples pertenencias, o sea yo me siento parte de un grupo y ese grupo me reconoce como parte, por tanto me está dotando de identidad (Informante 2)

La pertenencia se relaciona con un grado de identificación grupal o comunitaria, con un “sentirse parte de” un colectivo, y en ese sentido sí se observa una vinculación significativa entre ciudadanía y pertenencia.

yo como entiendo la ciudadanía desde mí es, aunque te suene un poco académico, es que me sienta parte de un grupo amplio, que no hace falta que nos conozcamos todos personalmente pero sí que nos sentimos parte de ese grupo, yyy... y en la medida en que actuamos en él, tomamos parte en las decisiones, estamos informados, pues somos ciudadanos (Informante 2)

Respecto a la extensión del grupo o comunidad de referencia, parece que se superponen pertenencias múltiples, definidas en base a diversos criterios. De alguna manera se definen tres

tipos de comunidades coexistentes: aquellas en las que se vive, las locales, o en las que se está circunstancialmente; aquellas que se escogen o se van formando en función de intereses o necesidades comunes; y la comunidad mundial como telón de fondo. Sin embargo, las personas entrevistadas, aunque son conscientes de su “pertenencia” a un ente político, Estado, país, nación, no expresan vínculos fuertes o activos asociados a éste.

Yo sí, me siento ciudadanaaa... en el sentido de que pertenezco a un país y veo que tengo muchos canales... de... tengo canales para... canales institucionalizados ... para, aunque no los use mucho, para participar y cambiar un poco la vida de la comunidad en la que vivo, en este caso, siendo la comunidad entendida como un país, España o la comunidad de Madrid, o lo que sea ¿no? Pero por otro lado está el concepto de ciudadana del mundo, digamos, me siento parte de este mundo sin tener por qué asociarlo a un país, y es una manera de relacionarse con la gente del mundo, como una posición en una sociedad que lo que hace es crear redes de un lado al otro. (Informante 4)

La dimensión participativa se constituye como el factor más fuerte y significativo de la ciudadanía que hemos caracterizado como activa. En las personas entrevistadas, la participación “activa” se describe como un proceso colectivo que pone en juego mecanismos críticos de comprensión de la realidad social y determinadas formas de poder, y que tiene como objetivo la transformación social.

y por lo tanto tiene mucho que ver con ser agente activo en esa movida, participar, y aunque no sea una participación de levantar la mano, de ir a un sitio, física, sí que sea una participación de yo quiero comprender de qué va esto, yo quiero entender cuáles son las reglas del juego, eeh, qué tengo que saber para entender por qué pasan las cosas y para qué se hacen, a qué juega la gente que tiene autoridad en este grupo, eeh, cómo puedo yo interpretar una norma que hay, es decir, comprender, en el sentido más profundo del término, que es eso de estar en esa sociedad, ese grupo, y no solamente recibir, recibir, o sufrir, ser una especie como víctima propiciatoria sino ser algo más activo (...) es cómo funciona esto para, participar, cambiarlo transformarlo, mejorarlo, eeh, sentir que tengo un poco de poder para influir, (...) a mí me parece que si la ciudadanía tienen un valor o la llenamos de algún sentido es precisamente porque está muy unido a la idea de participación pero participación como proceso de participación, y como implicación o compromiso o capacidad de acción en cualquier ámbito (Informante 1)

Un proceso que se desarrolla en una dialéctica entre el individuo y la sociedad, y que puede verse impulsado o frenado por el contexto.

la participación no es que o te la dan o tú te la tomas, están los dos factores, yo creo que tú participas, pero luego hay... ambientes que te pueden favorecer la participación o que te la pueden dificultar (Informante 2)

El impulso o el freno a la participación parecen relacionarse con el ejercicio del poder. Coexisten y se superponen diferentes percepciones acerca del poder.

porque el poder... todos lo tenemos, o sea el poder como, como... no sé cómo llamarle, pues a lo mejor el poder como la masa crítica en Física ¿no? Es el poder, todos tenemos un trocito de poder, ahora ¿qué parte, en qué proporción, en qué densidad, ejercido dónde, en qué elementos...? (Informante 1)

la política era más una cuestión de estructuras de poder por encima de mí, en las que yo en el único momento que participaba era cuando votaba pero muy poco más, o por ejemplo ahora cuando estamos trabajando estamos tratando de influir un poquito en las políticas, aunque vemos que es muy difícil, a veces imposible, o se, yo creo que, o sea me creería más ciudadana si me viera más capaz y posible de influir en las políticas, en las políticas comunes, pero de verdad que me veo muy, je, je, muy poco capaz, lo veo muy poco posible (Informante 4)

Otras barreras u obstáculos para el ejercicio de la ciudadanía activa se relacionan con diversos factores personales, culturales, sociales o políticos que dificultan la acción ciudadana.

Percibo mucho en mí misma que pertenezco o por experiencia, incluso por familia, por experiencia personal, vital, que yo no he ejercido la ciudadanía, y tampoco he sabido cómo, no ha formado parte de mi educación ni de mi formación el llegar a ser ciudadana, sí que ha existido la idea del civismo, o la idea de comportarme bien, de saber cómo funciona esto pero para adaptarme (Informante 1)

Hay unos usos y costumbres y una cultura de la no ciudadanía que te puede y que te lleva la inercia, o sea que realmente yo creo que está organizado el chiringuito de la vida para que uno se preocupe... para que las, las.. eeh, las preocupaciones, todos los temas individuales de tu casa, tu hijo, el colegio, el trabajo, los amigos, al final se resuelvan de una manera más atomizada, de individuo a individuo (Informante 2)

La ciudadanía activa se relaciona con el poder de influir, de decidir, de cambiar, de transformar.

porque veía que haciendo determinadas cosas, por ejemplo, saltándome determinadas reglas o aceptando que yo tenía como una capacidad de participar o de decidir, haciendo determinadas cosas, que provocaba cambios, si uno no tiene esa experiencia nunca pues yo no sé si uno puede pues... creerse yo no sé si lo de la democracia, o la participación y tal, que para generaciones como la mía yo creo que la experiencia es muy fuerte de no haber tenido esa posibilidad, de mostrar que con tus acciones provoques cambios (Informante 1)

Sin pensarlo y sin relacionarlo con otros conceptos más complejos, siempre asocio a ciudadanía la capacidad... una cierta capacidad de incidir y cambiar un poco la sociedad de alrededor, (...) usar un hospital no es ser ciudadano, para mí ser ciudadano es tener capacidad de decidir el funcionamiento de ese hospital, un poquito, un granito de arena y no que me lo impongan en nombre del derecho sino que mi opinión o mi problema concreto o mi caso concreto pueda influir en cómo se hace ese hospital (Informante 4)

### Ciudadanía y comunidad

En las entrevistas realizadas, el grupo, la comunidad, se configura como un factor clave en el aprendizaje y el desarrollo de la ciudadanía. La comunidad que se describe como deseable en el contexto de la ciudadanía es definida por las personas entrevistadas en función de las siguientes características:

- Es abierta y flexible, de forma y contorno cambiante.
- Es múltiple: más que una sola comunidad, se dibuja un escenario social en el que los individuos puedan conciliar diversas pertenencias, en función de distintos criterios (intereses, afinidades u otros) y con límites de temporalidad también diferentes.
- Son comunidades construidas por y para los individuos que las integran, en proceso permanente de cuestionamiento y transformación.
- El poder y la autoridad se encuentran repartidos entre los miembros. La democracia se menciona como el principio básico que regula el funcionamiento del grupo.
- Son inclusivas.
- Generan autoobligaciones.

- Tratan de regirse por principios de justicia. Se trata, sin embargo, de principios contruidos mediante procesos democráticos: no hay un “bien común” predefinido, ha de decidirse y consensuarse de forma constante.
- Reconocimiento
- Libertad
- Diversidad, pluralidad

Sería siempre cuestionar permanentemente el porqué y el para qué de ese grupo, aceptando que el principio básico que nos une es ese que definimos ya como democracia, o como aceptar que la autoridad no viene de Dios que la autoridad no viene de alguien que está imbuido ya de eso, o carismático, sino que se juega entre todos, se reparte entre todos, y claro eso es construir un grupo, (...) entonces aceptar que nunca son grupos estables y cerrados o reglas estables y cerradas (Informante 1)

Pueden ser intereses, inquietudes deportivas, inquietudes intelectuales, inquietudes medioambientales, inquietudes culturales, mmm, inquietudes... tradiciones, no sé se me ocurren mil cosas ¿no? Cualquier cosa que a ti te pueda interesar, ahora en ciudades más pequeñas, en poblaciones más pequeñas es más difícil encontrar tanta pluralidad, pero si a ti te interesa cualquier tema o quieres hacer cualquier cosa, de lo que sea, buscas gente que tenga parecidos intereses, no iguales, y luego ya a partir de ahí o bien te integras ya en un grupo que existe, identifico grupo con comunidad en este caso de intereses, o bien a partir de encontrar gente que tenga inquietudes parecidas se constituye una comunidad. (Informante 3)

### Discusión y prospectiva

El análisis de las entrevistas realizadas nos sitúa ante un concepto complejo de ciudadanía, en el que se integran, efectivamente, múltiples dimensiones. Coexisten en él diversos significados con relaciones también complejas entre sí. Se trata además de un constructo en proceso de construcción y cambio: las personas entrevistadas reconocen en varias ocasiones que están construyendo su discurso sobre algunas de las dimensiones abordadas durante el transcurso de la propia entrevista. Ninguno de los modelos coexistentes, ciudadanía “pasiva” y ciudadanía “activa”, es plenamente asumido por las personas entrevistadas. Pese a que se percibe la potencialidad de la ciudadanía activa como motor de cambio social, se expresan dudas sobre sus posibilidades de realización y se mencionan múltiples barreras y limitaciones al desarrollo de la misma.

Las aportaciones de las informantes confirman la presencia de un discurso social relativo a un “modelo” de ciudadanía que puede definirse como “activa” y que se relaciona con una práctica en el contexto social que pone en juego determinados principios de solidaridad y reciprocidad y tiene como finalidad la transformación social, la realización de un proyecto de sociedad más justa e inclusiva. Implica, así mismo, la participación real: una distribución del poder y una serie de procesos de deliberación y decisión colectiva que van más allá de la democracia representativa para explorar otras formas de gestión democrática.

Pese a concebirse como un modelo deseable, este tipo de ciudadanía activa se encuentra, sin embargo, alejado de su práctica habitual. Se identifica con prácticas de otros individuos, otros contextos políticos -escasos en ambos casos-, o con situaciones excepcionales. Ninguna de las personas entrevistadas se ve a sí misma como “ciudadana” en este sentido, mencionando diversas barreras y limitaciones para ejercer la participación y, entre ellas, de forma señalada, la falta de tradición o formación en este ejercicio.

Resulta más fácil vincular la ciudadanía a la pertenencia, aunque se pone en cuestión el tipo de pertenencia habitualmente asociado al estatus de ciudadano, esto es, la pertenencia a un Estado-nación. Se apunta repetidamente la idea del cosmopolitismo como referencia de fondo en cuestiones relativas a la ciudadanía activa. Así mismo, se señala la coexistencia de comunidades múltiples en el imaginario de la ciudadanía, basadas en diversos criterios de pertenencia y/o adscripción. La formación y construcción de estas comunidades, los procesos en los que involucran a los individuos, forman parte del aprendizaje y del desarrollo de la ciudadanía.

El proyecto inicialmente planteado ha conseguido recientemente financiación del programa de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación en España. Se llevará a cabo a lo largo de los próximos tres años (2010-2013) con la participación de investigadores invitados de Portugal y México junto al equipo español, y se propone los siguientes objetivos:

- Comprender el concepto de ciudadanía activa a partir de la revisión documental y de las percepciones y experiencias recogidas en cinco ámbitos sociales y profesionales concretos: educación formal y no formal, movimientos sociales, contextos académicos, políticos y medios.
- Establecer un mapa general del concepto de ciudadanía que se maneja en estos sectores sociales.
- Identificar personas, grupos y escenarios significativos para avanzar en la comprensión de discursos, estrategias y recursos en torno a la construcción de la ciudadanía activa.
- Explorar el carácter subjetivo implícito en el aprendizaje de la ciudadanía activa, a través del análisis de las motivaciones y experiencias sociales y educativas.
- Construir una red participativa con un doble objetivo: a) colaborar con los informantes en el proceso de análisis de la información; b) promover el intercambio y la sistematización de experiencias.
- Formular propuestas educativas que hagan posible el aprendizaje y práctica de la ciudadanía activa

#### Referencias:

- Abdallah-Pretceille, Martine (2001). La educación intercultural. Barcelona: Idea Books.
- Aguado, Teresa (2002). Formación para la ciudadanía. Cuadernos de Pedagogía, 315, pp. 16-19.
- Alfaro, Santiago / Juan Ansión / Fidel Tubino (2008). Ciudadanía intercultural: conceptos y pedagogías desde América Latina. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- Bartolomé, Margarita (2002). Educar para una ciudadanía intercultural En M. Bartolomé Pina (coord.), Identidad y ciudadanía. Un reto a la educación intercultural (pp. 131-161). Madrid: Narcea.
- Bertely Busquets, María (2007). Conflicto intercultural, educación y democracia activa en México: ciudadanía y derechos indígenas en el movimiento pedagógico intercultural bilingüe en Los Altos, la Región Norte y la Selva Lacandona de Chiapas. México – Lima: CIESAS – Pontificia Universidad Católica del Perú
- Coleman, J. (2001). Capital social y creación de capital humano. Zona Abierta, nº 94/95, pp. 47-83
- De la Peña, Guillermo (2007). Derechos indígenas y ciudadanía étnica. En J.L. Calva (coord.), Derechos y Políticas Sociales, 142-158. México, D.F.: UNAM.
- Dietz, Gunther (2007) Cultural Diversity: a guide through the debate. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 10 nº 1 (7-30).

Edwards, Junn y Foigelman, 1994 Edwards, L., P. Junn, et al. (eds.) (1994): Education for Democratic Citizenship in Europe, Swets and Zeitlinger, Lisse.

Kiviniemi (1999) Profiles of citizenship: elaboration of a framework for empirical analysis. En Bussemaker (ed.). Citizenship and Welfare State Reform in Europe. London: Routledge  
Kubow, P.; Grossman, D. and Ninomiya, A. (2000). Multidimensional citizenship: Educational policy for the 21st century. En John Cogan y Ray Derricott (eds.), Citizenship for the 21st century: An international perspective in Education, pp. 131-150. Londres: Kogan Page

Mata, P. y Aguado, M.T. (coords.) (2007). Manual Digital de Ciudadanía Global. Federación de ONG de la Comunidad de Madrid. En: [www.fongdcam.org/paginas/recursos](http://www.fongdcam.org/paginas/recursos).

RIDEI (2007). Educación ciudadana intercultural para pueblos indígenas de América Latina en contextos de pobreza. Lima: Red Internacional de Estudios Interculturales, en: [http://www.pucp.edu.pe/ridei/?proy\\_curso.htm](http://www.pucp.edu.pe/ridei/?proy_curso.htm) (consultado 04/02/2009)

Rosaldo, Renato (2003). Ciudadanía cultural. Una categoría para pensar en los jóvenes. Renglones, n° 55

Siim (2000). Gender and citizenship. Cambridge Univ. Press

Turner, B. (1990). Outline of a Theory of Citizenship. Sociology, 24, pp.189-217  
\_\_\_\_ (ed.) (1993). Citizenship and Social Theory. Londres: Sage

Walzer, M. (1997). Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad. México: Fondo de Cultura Económica

# **“Ausente de mim mesma. A descoberta de ser mulher trabalhadora rural: O caso do Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste do Brasil”**

*Cristina Gonçalves da Silva Souza*

UFPE – CAA

Maria Aparecida de Aguiar

UFPE – CAA

*Míriam Monteiro de Lima*

miriam\_monteiro19@hotmail.com

UFPE – CAA

*Allene Carvalho Lage*

UFPE – CAA

## **INTRODUÇÃO**

Esta experiência de pesquisa nasceu do nosso interesse inicial pela nossa própria condição de ser mulher e diante desta condição nos identificamos no contexto social de transformação de realidades de dominação e submissão, pois compreendemos que a mulher tem um papel preponderante, na construção de uma sociedade onde exista equidade de gêneros.

A idéia desse estudo foi elaborada a partir da necessidade de conhecer, através dos movimentos sociais de mulheres trabalhadoras rurais, como acontece o processo educativo para a autonomia da mulher rural na sociedade e as formas como estas se enxergam mulher nas relações consigo mesma e com os outros. Visto que essa relação esta voltada para a desmistificação das mentalidades estereotipadas de que a trabalhadora rural é uma mulher que não está centrada nos processos educativos que visam a autonomia.

A questão a ser pesquisada sobre as trabalhadoras rurais envolve várias dimensões do ser mulher o se descobrir um ser, não apenas com finalidades reprodutivas, mas um ser que se reconhece como sujeito singular dentro de um contexto plural e que visa se efetivar e entender o seu papel na sociedade. Essa reflexão da mulher sobre si mesma tem provocado inúmeros questionamentos dentro dos movimentos sociais e posteriormente estes fomentam debates e levantam estas reflexões nos diversos seguimentos da sociedade.

A dimensão educativa sócio-política é eixo central do contexto social pesquisado nos movimentos sociais de trabalhadoras rurais, almejando o processo de empoderamento da mulher sobre as questões que lhes envolvem, nas quais muitas vezes estas não participavam deste processo, ficavam à margem da discussão, não se apropriavam dos espaços que decidiam sobre si mesma, e as inquietações que surgiam nestas tem sido desde sempre abafadas pela sociedade patriarcal, onde a voz feminina tem sido historicamente silenciada diante das decisões impostas pelo contexto. Face isto, esta experiência de pesquisa pretende oferecer reflexões para a seguinte pergunta:

- Que fenômenos do processo educativo dos movimentos sociais de mulheres do campo contribuem para a autonomia da trabalhadora rural?

### **1. Objetivos da Pesquisa**

O objetivo principal deste experiência de pesquisa é analisar como acontece o processo educativo e a metodologia desenvolvida pelos movimentos sociais de mulheres trabalhadoras rurais. Pretende ainda conhecer os principais desafios que envolve este processo educativo que perpassam pela mobilização, articulação e organização das trabalhadoras rurais para a compreensão e garantia do direito promovendo a equidade de gênero.



Ressaltamos ainda o seguinte objetivo específico, refletir sobre os processos educativos dos movimentos sociais das trabalhadoras rurais para o desenvolvimento da multiplicação do saber na perspectiva de redefinição do papel da mulher na sociedade.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A base do pensamento teórico desta pesquisa é principalmente Paulo Freire, grande expoente da educação popular no Brasil, entre outros que abordam os princípios educativos dos movimentos sociais. Especialmente Paulo Freire nos instiga a refletir à respeito da prática educativa, levantando questões que nos fazem refletir como ocorre a formação mediada pela educação popular, numa perspectiva de mudança da ação, uma transformação social que conduza na construção do sujeito sócio-histórico que interage com o meio em que vive.

### 2.1. Processos educativos dos movimentos sociais

Os movimentos sociais são identificados como aquele espaço transformador “que transforma os interesses individuais em coletivos, e no coletivo as pessoas percebem que tem força para buscá-los (...) as pessoas que estão de fora do movimento são tocadas por ele, pois ele semeia novas expectativas na sociedade, através do exemplo concreto” (CALDART, 2006, p 55), dessa maneira os interesses quando passam a ser coletivos despertam nos sujeitos uma motivação antes inimaginada, pois a luta não é de apenas um indivíduo é a luta é de um grupo, de uma classe.

Dentro desse contexto dos movimentos sociais, surgem processos educativos e face a isto “podemos afirmar que a vivência no movimento social é humanizadora e que no movimento social pode ser compreendido como uma matriz educativa” (CALDART, 2006, p 55). Para Lage, quando se pensa a educação dentro dos projetos educativos dos movimentos sociais esta adquire dimensões mais amplas que ultrapassam as fronteiras da leitura e compreensão dos livros, para a leitura e compreensão do mundo, de modo a contribuir para a construção de sujeitos políticos (LAGE, 2008, p. 495). De fato, estes são aspectos muito presentes nas concepções pedagógicas utilizadas pelos movimentos sociais, que buscam em seus processos educativos abrir caminhos para a construção da autonomia e emancipação de seus sujeitos.

Paulo Freire em Pedagogia do Oprimido diz que na luta contra a opressão, os oprimidos tem que buscar readquirir sua humanização, e assim tenta se libertar e libertar seus opressores, pois eles são seus referenciais de vida. Nessa busca pela humanização, ainda segundo Paulo Freire, o essencial é tomar consciência da opressão, mas também se faz necessário ter a vontade de transformar essa realidade, ou seja, é um processo de conscientização e politização, onde ambos andam juntos.

No processo dessa busca, o oprimido deve procura construir novos referenciais de ser humano, juntamente com novas práticas e valores, pois desse modo irá edificar novas relações de vida, criando a sua liberdade. Neste sentido, Freire nos coloca que é uma condição absolutamente necessária para o movimento de busca que inseridos como homens de seres inconclusos, daí a importância de vencer a situação opressora. Isso implicará em um reconhecimento crítico do próprio sujeito, onde nascerá a vontade de conhecer e mudar a realidade.

### 2.2. Movimentos sociais como um agente educativo

Na concepção de movimentos sociais temos Roseli Caldart que nos coloca que:

“Os movimentos sociais caracterizam-se como espaços coletivos que têm objetivos comuns e cujos projetos buscam soluções para as problemáticas que levantam. Constituem-se e se afirmam à medida que sua base organizada dispõe e propõe coletivamente, contando com a participação ativa de seus integrantes. Tornam-se organizações sociais que intervêm na realidade e que constroem, ao longo do processo, as suas identidades.” (CALDART, 2006, p 102)

Nesse sentido, os movimentos sociais são locais que propiciam uma maior compreensão do mundo, daí a importância em pensar educação dentro dos movimentos sociais, onde temos uma educação que não está presa somente no processo de alfabetização, mas sim uma educação que auxilie na percepção do mundo e na construção de sujeitos conscientes e políticos. Visto que os movimentos sociais têm uma preocupação com o processo educativo, mas busca também uma humanização dos sujeitos e uma interpretação de como as ações educam. Como nos afirma Caldart (2006):

“(...) o movimento social se torna, através de suas dinâmicas, um agente para uma sociedade mais justa e fraterna. E essa é, e deve ser cada vez mais, a pedagogia que surge da luta e que torna o movimento social um agente educativo.” (CALDART, 2006, p 56)

Quando um sujeito se insere em um movimento social, ele começa a compreender as relações de submissão que lhe são impostas diariamente pela sociedade e passa a reconhecer-se como sujeito capaz de transformar a sua realidade e de formar sua própria identidade, que estava escondida pelos opressores.

A educação pode promover a construção da autonomia dos sujeitos, mas também pode aliená-los. A educação como emancipação e prática autônoma acontece no sentido de viabilizar nos sujeitos a auto-educação onde o mesmo tem consciência da sua própria produção do saber como afirma Freire “quem forma se forma e re-forma ao formar e quem é formado forma-se e forma ao ser formado” (FREIRE, 2007, p 23), pois a educação nesse contexto é um trabalho que o sujeito realiza sobre si próprio relacionando-se com os outros, visto que há uma troca mútua de saberes entre o educador e o educando havendo assim uma relação de equidade entre os sujeitos envolvidos nos processos de aprendizagem, dessa forma a educação se dá de forma autônoma.

Já a educação como alienação não promove a emancipação dos sujeitos, porque na visão “bancária” segundo Freire “a educação se torna um ato de depositar, em que os educandos são os depositários e o educador o depositante”(FREIRE, 2007, p 66). Nessa concepção os sujeitos serão sempre vistos como incapazes de construir seus próprios saberes, ou seja, eles só recebem o conhecimento, nessa perspectiva o educador detém o saber sendo o sujeito dos processos da aprendizagem e os educandos os objetos formados pelo educador, nesse contexto há uma relação vertical entre os sujeitos, no qual o educador é superior em relação ao educando, assim a educação não se dá de forma autônoma, porém se dá de forma mecanizada.

Diante destas duas concepções, identifica-se que o processo educativo dentro dos movimentos sociais acontece de forma autônoma e numa relação horizontal entre educador e educandos, onde os envolvidos têm liberdade de dar sugestões, criar, recriar os saberes por eles abordados, toda essa prática está sendo orientada pela necessidade de que os sujeitos se sintam à vontade em desenvolver suas potencialidades de forma conjunta na perspectiva de construção do sujeito crítico reflexivo e autônomo, o que vai ao encontro da proposta de Paulo Freire que nos afirma que: “ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém se educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, mediatizados pelo mundo”.(2007, p 79).

Assim, tendo em conta o prisma pedagógico de Freire, analisamos o sentido que o mesmo emprega ao processo educativo desenvolvido pelos sujeitos e, onde a mediação existente entre esses é responsável pela efetivação dos processos educativos, dentro dos movimentos sociais.

### 3. METODOLOGIA

Esta pesquisa se desenvolveu com o objetivo de sistematizar um conhecimento referente a uma experiência dentro de um movimento social. Foi realizada tendo em consideração o método científico, pois conforme afirma Gil este define pesquisa como o “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico” (GIL, 2008, p 26).

Buscando aprender com a experiência e enriquecer o aprendizado a partir do encontro da teoria com

a realidade, da ação com a criatividade, optamos por uma pesquisa mais qualitativa, de modo que os nossos resultados possam contribuir para ampliar o conhecimento sobre as questões centrais deste estudo.

Neste sentido, Deslandes et. al.(1994) diz que a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (DESLANDES et. al.1994, p 21).

### 3.1. Tipo de Estudo

O desenvolvimento dessa experiência de pesquisa se deu de forma exploratória, pois a finalidade desta foi desenvolver, esclarecer e modificar nossa percepção sobre os conceitos acerca de determinadas idéias visando à formulação de problemas objetivos. Nesta direção, Gil (2008) esclarece a pesquisa exploratória é aquela que possibilita no seu desenvolvimento levantamento bibliográfico e documental, aplicação de entrevistas e estudo de caso.

Portanto este exercício de pesquisa foi do tipo exploratório e explicativo. Exploratória, porque foi realizado sobre movimentos sociais e educação com o propósito de desvelar e compreender os vários aspectos desse tema em diferentes lutas sociais. Foi também explicativo, pois teve a preocupação central de identificar fatores que afetam, de forma positiva ou negativa, os processos de luta e resistência dos movimentos sociais estudados e as possibilidades emancipatórias de seus processos pedagógicos. De acordo com Gil que argumenta:

As pesquisas explicativas são aquelas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Esse é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas. Por isso mesmo é o tipo mais complexo e delicado. (Gil, 2008, p 28)

### 3.2. Método da Pesquisa

Nesta experiência de pesquisa utilizamos o método do caso alargado, deste modo esta pesquisa utiliza inicialmente da metodologia do estudo de caso, pois ele é um estudo que requer um esforço do pesquisador, permitindo que o mesmo sistematize um conhecimento abrangente e detalhado favorecendo um mergulho analítico nos aspectos da vida real, na descrição do contexto social e as explicações fenomenológicas destes.

O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado (...) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos, descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação e explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.(GIL, 2008, p 57).

Como podemos observar o estudo de caso com suas características possibilita serem analisados variáveis objetos de pesquisa quer sejam individual ou coletivo, o mesmo favorece a adequação metodológica necessária e um aprofundamento sistemático pelo pesquisador propiciando uma análise ampla do objeto em estudo.

Uma pesquisa científica não tem fim nela mesma, é necessário que esta gere novas questões e que possa a partir das inquietações geradas na sociedade motivar outros estudos, dessa maneira o caso do método alargado parte do estudo de caso convencional e alarga as suas implicações na perspectiva de entender as singularidades do caso em estudo e consequentemente suas implicações na sociedade.

“Em vez de reduzir os casos as variáveis que os normalizam e tornam mecanicamente semelhantes, procura a analisar, com o máximo de detalhe descritivo, a complexidade do caso, com vista a captar o que a nele de diferente ou de único. A riqueza do caso não está no que nele é generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem” (SOUSA SANTOS, 1983, p 11).

Nesta direção escolhemos este método do caso alargado, pois este é uma estrutura metodológica que alicerça o trabalho com foco num aprofundamento da conclusão propiciando ampliar as considerações relevantes sobre o objeto de estudo, nos favorece uma análise abrangente, ressaltando a diversidade e magnitude dos temas em questão na sociedade.

### 3.3. Delimitação e local da pesquisa

A nossa experiência de pesquisa está delimitada ao estudo do Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste MMTR – NE , localizado à Rua Luiz Gonzaga Etevaldo Gomes, 40 Agamenon Magalhães em Caruaru – Pernambuco. A trajetória do início deste movimento é extremamente significativa para as mulheres e para o entendimento do contexto onde a pesquisa aconteceu.

Neste sentido, foi realizado um levantamento prévio dos programas desenvolvidos pelo movimento e verificamos que o programa de formação de educadoras adequar-se ao foco da nossa pesquisa em verificar que fenômenos educativos a instituição desenvolve na perspectiva de contribuir a autonomia da trabalhadora rural.

Os processos educativos realizados pelo MMTR – NE trazem consigo elementos e ferramentas que potencializam o saber oriundo das mulheres, a partir do meio em que estão inseridas e toda a trajetória de luta pessoal de cada mulher, onde é impossível para o MMTR – NE (e para nós pesquisadoras) trabalharmos a construção do saber desprezando a história de vida de seus sujeitos. Isso nos estimulou nesta experiência de pesquisa conhecer como isso ocorre. Neste sentido, a principal característica que nos levou a escolher esta experiência foi de verificar como acontece o processo educativo das trabalhadoras rurais partindo do pressuposto da experiência singular delas e como esse processo efetiva o resgate da auto-estima e o desenvolvimento da autonomia.

### 3.4. Fontes de Informação

No trabalho de coleta de dados os nossos sujeitos de diálogo e/ou observação foram às educadoras do Programa Formação de Educadoras, e foram realizadas as coletas de dados após participarmos de um encontro formativo do MMTR – NE

### 3.5. Técnicas de Coleta

Este exercício de pesquisa transcorreu utilizando-se da presença no campo, por meio de visitas à instituição para observação direta e tendo como auge a participação direta no Encontro Formativo de Educadoras do Estado de Pernambuco.

O grande foco de observação e análise para esta experiência foram às conversas com as pessoas acima mencionadas, pois é no contato com os sujeitos que compreendemos o caso a ser estudado e as percepções que cada sujeito da pesquisa tem sobre o movimento. Neste sentido, Lage (2005) afirma que a cada encontro é preciso “observar, além das falas e dos silêncios, os espaços, os atores, as atividades, a atmosfera do ambiente, os comportamentos e os sentimentos” (LAGE 2005, p 198).

Além dos encontros e conversas com os sujeitos, a pesquisa de campo contemplará um diversificado levantamento documental e bibliográfico para detalhamento da experiência em estudo.

### 3.6. Registro do campo

A importância dos registros de campo implica num modo conciso de reunir todas as informações do campo e uma maneira de assegurar uma análise dos dados credível, na medida em que o campo será um lugar de grandes aprendizagens e discursos preciosos. Neste sentido, Lage (2005) diz que,

“O diário de campo é um instrumento não só de registro, mas fundamentalmente um instrumento de análise de todo o trabalho de campo. É ainda, um instrumento de trabalho diário, literalmente diário, e por isso mesmo um incansável e por vezes saturante trabalho, que exige disciplina, mas que proporciona ao próprio pesquisador(a) uma grande satisfação à medida que vai sendo construído e redescoberto a cada consulta que se faz dos passos dados.” (LAGE, 2005, p 452).

Nesta direção, a cada ida ao campo serão realizados os registros, por meio de notas, fotos tiradas pelas pesquisadoras e fornecidas pelo departamento de comunicação do Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais, coleta de dados através de material formativo, folders, informativos e o livro produzido pelo movimento que sistematiza a experiência do programa formação de educadoras do MMTR – NE.

### 3.7. Análise e Sistematização de Dados

Nesta pesquisa foi utilizado como instrumento analítico uma primeira aproximação com a técnica Análise de Conteúdos que nos permitiu uma análise crítica fugindo do senso comum e nos possibilitando uma investigação satisfatória para responder nosso problema.

A análise de conteúdo é uma técnica que nos possibilita verificar as informações. Como técnica pode ser desenvolvida em diversas pesquisas, segundo Valla (2001), “a finalidade da análise de conteúdo será, pois efetuar inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas” (VALLA, 2001, p 104).

Durante a nossa pesquisa a análise dos dados coletados no campo, advindos das entrevistas, das conversas informais, da capacitação com as educadoras e a observação participante será realizada de acordo com a categoria explicativa que nos propiciaram uma análise do tema. A categoria por nós escolhida foi processos educativos.

Neste sentido, entendemos que os processos educativos desenvolvidos visam ser ponto de apoio e partida para o debate do papel político do sujeito na sociedade;

## 4. O CASO DO MMTR – NE

O Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste é uma organização de mulheres rurais que teve seu início nos estados de Pernambuco e Paraíba no ano de 1986 e desenvolveu uma proposta de ampla articulação com o objetivo de trabalhar a autonomia, transformar a mentalidade de submissão das mulheres, combater todo tipo de discriminação, preconceito e violência, garantir a construção de solidariedade e igualdade entre mulheres e homens, articulando a produção das mulheres buscando estratégias e intervenções de fortalecimento com as políticas de gênero e as políticas públicas para o campo.

O MMTR – NE está organizado em toda a região Nordeste do Brasil, a partir dos grupos de base, coordenações municipais, estaduais, uma diretoria e uma secretária executiva tendo participações e representações em vários espaços públicos no âmbito estadual, nacional e latino-americano.

### 4.2. Processos educativos dos movimentos sociais feministas

Para o MMTR – NE o processo educativo acontece desde o momento da mobilização e posteriormente sensibilização, no sentido de que a mulher se reconheça como um ser capaz de interagir com o meio social, pois no movimento existe a valorização das potencialidades femininas, que vão além das suas atribuições biológicas. Para o movimento este processo é tido como o descobrimento da essência de ser mulher, como afirma a educadora pesquisada, Elizete do município de Pombos:

O MMTR foi um conhecimento gratificante, pois descobri ser mulher, a sociedade não é só homem; Em movimentos mistos as questões das mulheres não são definidas como prioridades, pois já participei de movimentos como o do Sindicato de trabalhadores rurais e hoje aqui no MMTR - NE, sinto a diferença, aqui a prioridade sempre é a mulher. (Educadora Elizete, Diário de Campo, 20 de abril de 2009).

Como menciona o MMTR - NE na fala de uma das suas educadoras o processo educativo é todo um envolvimento das dimensões vivenciadas pelas mulheres, quer seja a descoberta do ser mulher como citam as educadoras ou na preparação destas para a realização de ações intervencionistas, levando em consideração os conflitos que surgem no seu cotidiano.

O processo educativo está totalmente voltado para garantir a efetivação da mulher na sociedade, por isso a prioridade do movimento em trabalhar de forma integral as necessidades da mulher, como afirma a educadora Silvia, de Caruaru, “conheci o MMTR - NE na escola feminista, foi maravilhoso, saber que uma instituição trabalhava só com mulheres” (Extraído do diário de Campo dia 20 de abril de 2009).

O movimento procura preparar as mulheres trabalhadoras rurais para sua inserção social, derrubando as barreiras dos estereótipos femininos que estabelecem a participação da mulher na sociedade, apenas como aquela que reproduz e cuida dos afazeres domésticos. O MMTR – NE desperta para a sensibilização da mulher que atua como um agente de transformação social, mediante os processos educativos que surgem na perspectiva de libertar a mulher da submissão que está internalizada nos processos educativos da escola convencional. Segundo a educadora do município de Pombos: “o movimento tem o objetivo de libertar a mulher dentro da sociedade”, portanto cabe ressaltar que para o MMTR – NE o processo educativo e a libertação feminina estão intrinsecamente ligados.

## 5. ANÁLISE DO CASO

Analisar os procesos educativos dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais é debruçar-se sobre uma análise reflexiva à respeito da mulher e suas diversas dimensões, desde o reconhecimento de ser mulher e o resgate da sua auto-estima, até a mulher como sujeito político de transformação da sociedade.

### 5.1. Processos educativos dos movimentos sociais feministas

Com a nossa observação participante na oficina de formação de educadoras percebemos que o processo educativo ocorre em todos os momentos de contato e diálogo das educadoras, pois é neste estado de dialogicidade que o processo é desencadeado com o foco na formação do sujeito crítico, pois como afirma Freire “somente o diálogo que implica um pensar crítico, é capaz, também de gerá-lo” (FREIRE, 2007, p 96). Trabalhar a partir do diálogo é um pressuposto que conduz as mulheres a se sentirem protagonistas na construção do conhecimento.

Observamos que não é necessário ter um início formal da oficina para que o conhecimento seja partilhado, em cada conversa no decorrer do encontro, se percebe e se reflete que os saberes vão sendo disceminados e multiplicados na oficina e posteriormente nos grupos e comunidades a que pertencem. Participar do programa de formação de educadoras é a oportunidade de formar uma base alicerçante para o desenvolvimento das ações das mulheres, conforme cita a assessora de comunicação e educadora do MMTR – NE “Para mim é, foi e esta sendo uma escola de vida” (Extraído do diário de Campo, dia 28 de maio de 2009).

Desta forma compreendemos que as educadoras afirmam ser indispensáveis estas oficinas, por que é um momento de partilha de experiências que dão suporte a multiplicação que cada uma fará na sua comunidade, a partir do que foi estudado e discutido entre elas, mediante o diálogo. Nesse

contexto de uma prática educativa que favorece a formação integral da mulher é relevante destacar que o MMTR – NE compreende que a prática educativa é um conjunto de ações e pensamentos que conduzem a formação do sujeito sócio-histórico. Esta perspectiva vai em direção ao que Freire afirma: “a prática educativa é tudo isso: afetividade, alegria, capacidade científica, domínio técnico a serviço da mudança” (Freire, 2007, p 145).

Nesta direção identificamos que a prática do MMTR – NE é de fato envolvente no sentido de enxergar a mulher em toda a sua potencialidade, independente da sua origem social e isto é, refletido dentro das ações que permeiam todo o ato educativo. Sendo pertinente ainda falar que todas as educadoras envolvidas no processo se sentem co-responsáveis pelo entendimento do que está sendo refletido. Logo é fundamental que todas se apropriem do saber e que se necessário, o tema em questão seja explicado quantas vezes seja necessário para que as educandas entendam os temas discutidos e que estas possam fazer uma auto-reflexão e posteriormente uma reflexão com a comunidade, o que reforça a perspectiva da efetivação da multiplicação do conhecimento.

Outro aspecto relevante é que a formação acontece de acordo com a necessidade das mulheres, baseada na sua vida comunitária, no que está acontecendo em cada localidade, o que se constitui num indicativo para desenvolver estratégias, que possibilitam a mulher intervir no seu meio social e a buscar formas de ultrapassar a realidade de submissão em que vivem.

A luta do MMTR – NE tem o escopo de reivindicar mudanças no tocante as ações e atitudes que marginalizam e inferiorizam a mulher. Para a educadora de Serra Talhada a luta do movimento esta alicerçada na mudança social e de mentalidades, “no Movimento, na esperança de mudança da realidade das mulheres de desigualdade mesmo (...). Hoje me deu confiança para sair da submissão” (Extraído do diário de Campo dia 28 de maio de 2009). Assim, o Movimento é entendido pelas educadoras como algo que transcende a relação de formação, é um espaço de libertação das mulheres.

Essa luta do Movimento com as educadoras é uma luta constante que supera desafios e cria estratégias de resistência ao modelo estereotipado da formação feminina de outrora, visto que a mulher é entendida pelo MMTR – NE, como um ser político e que se encontra em uma situação de intervenção na sociedade, onde este ato de intervir na mudança de um sistema que desvaloriza a mulher é o ponto culminante do processo educativo do movimento.

## 6. CONCLUSÕES PRELIMINARES

Com base em tudo que refletimos e retomando a pergunta inicial que norteou e estimulou toda a construção deste exercício de pesquisa, quando intentamos analisar que fenômenos do processo educativo dos movimentos sociais de mulheres do campo contribuem para a autonomia da trabalhadora rural, na nossa concepção identificamos que as práticas desenvolvidas pelo MMTR - NE conduzem à libertação da mulher, enquanto ser oprimido pela sociedade patriarcal, pois traz a mulher como sujeito protagonista que se empodera e emerge dentro da vivência da luta, pela equidade de gênero, onde o feminino não seja inferiorizado.

Percebemos nos processos educativos do MMTR – NE diversas estratégias que levam a construir e ressignificar o papel da mulher na sociedade, visto que essa tem sido historicamente entendida como um ser apolítico, principalmente no campo, e incapaz de transformar a realidade na qual está inserida. Nesta perspectiva, o Movimento contribui para o resgate da auto-estima da mulher como ponto de partida para toda e qualquer intervenção social com as mulheres. Esse resgate para nós pesquisadoras é entendido, como uma estratégia importante e válida na luta pela inserção da mulher trabalhadora rural, como um sujeito consciente das suas potencialidades revolucionárias. Neste sentido, analisamos que os elementos subjetivos presentes na vivência para a construção de novos paradigmas traz a mulher como aquela que está em constante processo de criação e recriação, na perspectiva do empoderamento social como condição para a autonomia feminina, na busca de superação das relações hierárquicas entre homens e mulheres.

O Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste é um exemplo de como formas de luta organizada podem contribuir para a evolução das relações sociais. Através da diversificação das estratégias de conquistas, que variam desde o diálogo para a prática da autonomia até a inserção da mulher nos cenários políticos de democratização do poder da coletividade, as mulheres organizadas forçaram o debate público sobre as relações de gênero.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALDART, Roseli Salete (Org.). Como se formam os sujeitos do campo? Idosos, adultos, jovens, crianças e educadores. Brasília: PRONERA: NEAD, 2006.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org) & NETO, Otávio Cruz. Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 23ª Edição, 1994.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. 35ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 46ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2005.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

LAGE, Allene Carvalho. A pedagogia que emerge da luta política do MST. In: Revista de Educação Pública, vol. 17, nº35, p. 487-508. Cuiabá: UFMT, 2009

LAGE, Allene Carvalho. Lutas por Inclusão nas Margens do Atlântico: um estudo comparado entre as experiências do Movimento dos Sem Terra/Brasil e da Associação In Loco/Portugal. Volume I – Dissertação de Doutorado. Coimbra: Universidade de Coimbra. Faculdade de Economia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. 2005.

LAGE, Allene Carvalho. Lutas por Inclusão nas Margens do Atlântico: um estudo comparado entre as experiências do Movimento dos Sem Terra/Brasil e da Associação In Loco/Portugal. Volume II – Diários do Trabalho Empírico. Coimbra: Universidade de Coimbra. Faculdade de Economia, programa de Pós-Graduação em Sociologia. 2005a.

MMTR-NE, Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste. A estrada da sabedoria: sistematizando os caminhos para a formação de educadoras rurais do Nordeste- 1994-2006. 2ª edição. Caruaru: Secretaria Estadual da Mulher, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os Conflitos Urbanos no Recife: O Caso do “Skylab”. In: Revista Crítica, nº 11, maio, p. 9-59. Coimbra: CES, 1983.

VALA, Jorge. A análise de conteúdo. In: SILVA, Augusto Santos e PINTO (orgs), José Madureira. Metodologia das Ciências Sociais. 11ª edição. p. 101-128. Porto: Afrontamento, 2001.



# **“La participación de adolescentes en experiencias de Educación No Formal; perspectivas y desafíos según tres actores: financiadores, rectores y gestores de la política.”**

*Yonatan Montesdeoca*

*yonamontesdeoca@gmail.com*

*Andrés Peregalli*

*andresperegalli@adinet.com.uy*

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Instituto de Investigación Educativa, Espacio de investigación en Políticas de Educación No Formal, Montevideo, Uruguay.

## **1. Introducción**

El presente artículo surge desde el “Espacio de Investigación sobre Políticas de Educación No Formal”, Instituto de Investigación en Educación, Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad, Línea de Investigación Educación y Pobreza, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Dicho ámbito está integrado por profesionales uruguayos y argentinos (Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires) provenientes de diferentes disciplinas e interesados en indagar discursos y prácticas de espacios educativos no formales y en las políticas que las sustentan.

Este artículo expresa evidencias generadas en el marco de la **investigación “Prácticas Educativas No Formales dirigidas a adolescentes que viven en contextos de pobreza: aportes para la creación de Políticas Educativas en Educación No Formal”**, proyecto financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República en el año 2006.

**En el marco de dicho proyecto se plantean hallazgos referidos al concepto de participación de adolescentes en experiencias de Educación No Formal (en adelante ENF) desde la perspectiva de tres actores (financiadores, rectores y gestores) dando cuenta de la representación que tienen en relación al término y de las prácticas que, a su entender, deberían promoverla.**

De esta manera se intenta empezar a abordar una cuestión central de las prácticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC); cuestión que aparece destacada como desafío en la literatura especializada (Sirvent, 2009: 137; Pereira, 2009: 44; Kantor, 2008:107; Rosell, 2003:34). Confiamos en que aportes de este estilo sienten las bases para futuros estudios en la temática, cuestión que asoma como relevante si se pretende profundizar la democracia y la formación de ciudadanos para el siglo XXI.

## **3. Metodología**

El proyecto de investigación indagó sobre las prácticas de ENF dirigidas a jóvenes de entre 15 y 20 años que no estudian ni trabajan y viven en contextos de pobreza en la ciudad de Montevideo.

Sus **objetivos** fueron: caracterizar las prácticas de ENF, así como también indagar en las finalidades que persiguen las entidades financiadoras, los organismos públicos diseñadores de las políticas y las OSC que tienen a su cargo la ejecución.

El abordaje se realizó en base a una metodología cualitativa que utilizó estos instrumentos de recolección y análisis de datos: entrevistas, análisis de discurso y análisis de fuentes documentales. En total se realizaron 35 entrevistas consultando a los siguientes actores: organismos Financiadores (Nivel internacional), organismos Rectores (Nivel nacional-público) y organismos Gestores (OSC).

A su vez se realizó el relevamiento documental de planes, programas y proyectos referidos a las Políticas de Adolescencia para jóvenes que no estudian ni trabajan.

De la evidencia encontrada se realizó una selección de “**citas ejemplares**” que sirvieran para ilustrar y profundizar en algunas cuestiones temáticas. Este criterio metodológico se fundamenta en el carácter exploratorio del estado de situación de la investigación en torno a este tema. Este estudio busca explorar más que comprender a fondo la cuestión y dejar sentadas las bases para futuros estudios que los amplíen y profundicen.

El eje “**participación**” fue abordado desde distintas dimensiones: el concepto (representación de la noción de participación en los actores), la participación de las OSC en el diseño de la Política pública (Planes, Programas y Proyectos), la práctica (participación de los adolescentes, educadores, familia y comunidad en las OSC).

Sin duda que el análisis de cada una de estas dimensiones permitiría desarrollar reflexiones de diversa índole cuestión que excede al desarrollo de este trabajo. Por esa razón hemos decidido centrarnos aquí en el discurso de los actores respecto al “concepto” de participación y los mecanismos/estrategias generadas para promoverla (la práctica). El fundamento de este recorte analítico tiene que ver con la posibilidad de empezar a tender puentes entre lo que se cree (piensa), lo que se hace y lo que se desea hacer: cuestión fácilmente confundible en discursos y prácticas educativas.

#### 4. Resultados

Presentamos entonces las evidencias que esta investigación generó en torno a las representaciones sobre la participación.

Los **organismos gestores** (en adelante OG), ubicados en el nivel de ejecución de las políticas realizan una primera reflexión que tiene que ver con las “formas de la participación”. Es decir, los elementos que deberían estar presentes cuando hacemos referencia a una práctica educativa pretendidamente participativa. A decir de los entrevistados, la participación:

*“(...) tiene que ver con el proceso que realizan niños y adolescentes.... con contenidos e insumos específicos que pueden servir para reflexionar, discernir, decidir, tomar opciones. Tiene que ver con marcos e informaciones claras para poder resolver... Se ejercita en cosas muy específicas (ej.: decidir sobre cuestiones del almuerzo) y en cosas más complejas (ej.: qué talleres va a haber este año, sentarse a elaborar ellos mismos un proyecto específico para presentar en algún lugar y mejorar la calidad de lo que se hace en la institución)....digo hay un abanico muy amplio de cuestiones” (OG)*

La representación de este actor expresa claramente **algunas formas de materializar la participación en la práctica**. Pero vale la pena destacar que esa son las formas en que los adultos entienden la participación; no aparece en sus discursos la consideración acerca de si esa representación es la que tienen los adolescentes o jóvenes y si alguna vez se puso en tela de juicio esta cuestión con ellos.

La siguiente cita pone en cuestión si expresiones como la anterior efectivamente son las que definen una práctica participativa:

*“cuando hablamos de participación siempre nos imaginamos a los niños votando o a los niños en una asamblea resolviendo y creo que el error más grande es ese, pensar que la participación de la niñez y la adolescencia pasa por herramientas o metodologías del mundo adulto (...) El desafío es pensar la participación como parte de los procesos, del vínculo educativo. Como parte de la*

*modificación de las realidades con las que estamos trabajando y sobre todo como parte de una intencionalidad que no se focalice en niños y niñas institucionalizados en un proyecto sino en niños y niñas que se encuentran en otros ámbitos para resolver cosas que hacen a su cotidianidad... Me refiero a cosas que tienen que ver con la denuncia y la propuesta desde el derecho de lo que queramos decir. Es decir, participar más por esas cosas y menos por encuestas o por asambleas que son útiles pero no van a la esencia del asunto” (OG)*

La participación como proceso constitutivo de la formación integral del sujeto amerita que en la práctica educativa se piense y se incorpore esa dinámica. La expresión del citado actor focaliza en el cuestionamiento acerca de qué es la participación y cómo se la concibe. Es decir, qué canales se piensan desde el mundo adulto y qué cambio de paradigma es necesario abordar para dar cuenta de la perspectiva adolescente, tarea nada sencilla para aquellos que portan modelos firmemente arraigados y estereotipos fuertemente instaurados en su subjetividad.

Por su parte los **organismos rectores** (en adelante OR), a través de sus actores y documentos expresan directamente “niveles” de participación, una suerte de “capas” que la ENF tendría que ir atravesando cada vez más. La reiteración del concepto en discursos y documentos da cuenta de su vigencia, de la necesidad de legitimarse en ámbitos y espacios educativos no formales.

A entender de estos actores, la participación trata de:

*“(...) hacer conocer a los adolescentes los derechos que se tienen, conocer cómo ejercerlos, cómo acceder a ellos y también que responsabilidades tengo yo como ciudadano. Y eso es una dimensión que hace a lo educativo (...) Uno no nace y por el simple hecho de existir sabe cómo participar. Eso también se juega, es un partido que se juega en el marco de un proceso educativo (OR)*

Para los rectores de la política lo central parece ser la profundización de la participación, y ello se logra generando mayores niveles de información, consulta y toma de decisiones. También son ellos quienes destacan el marco de derechos y deberes, que no aparece mencionado en los gestores, como referencia ineludible de la práctica y de la acción (notemos aquí como el discurso permea las representaciones de unos actores pero no de otros) <sup>1</sup>.

La cita anterior planteaba la necesidad de abordar el cómo de la participación. Relacionado con ello está la interrogante acerca de “hasta dónde se llega” cuando se trabaja con niños, niñas y adolescentes. Es decir, cuál es el límite, el horizonte, la utopía. Cuáles son las restricciones, si las hay, y en qué marco deben plantearse. Es en relación a este punto que reproducimos la cita que sigue:

*“La participación...hay como distintos niveles. El horizonte es ese, aumentar los niveles de información, consulta y de toma de decisiones...”*

*Pregunta: ¿Cuál es el límite de la participación de los chiquilines?*

*Respuesta: Lo que queda claro es que hay diferentes instancias de participación, ¿hasta dónde se puede considerar una participación si no hay poder de decisión sobre aspectos concretos? Yo creo que lo que hemos desarrollado un poco más, digamos, es como ese primer nivel de participación que es el tema de la consulta pero todavía falta un largo camino por recorrer para dar cuenta de otros” (OR)*

---

<sup>1</sup> Esto parece contradecir lo que recientes investigaciones expresan en torno a que “el discurso de los derechos ha permeado a las OSC que trabajan con la Infancia y la Adolescencia en el Uruguay” (Pereira y Nathán, 2009: 44). Es decir, la evidencia que nos entrega la investigación que usamos nosotros de referencia nos muestra que es necesario matizar la pasada afirmación ya que dependiendo de los actores a los cuáles se consulte ese marco discursivo estará presente o ausente.

La participación evidentemente tiene que ver con la representación individual y colectiva que tienen los sujetos: aspecto que no es estático y puede generar la promoción de actitudes proactivas en la sociedad.

La participación adquiere relevancia en todas las edades vitales y, más aún, en las etapas tempranas de la educación de los sujetos. Ello implica que los sistemas educativos, y en este caso las OSC e instituciones de ENF, diseñen prácticas que efectivamente la habiliten y la recreen. Al respecto un entrevistado afirma:

*“Me parece que en el entorno de la sociedad uruguaya y de la cultura importa mucho como se vaya trabajando el tema de la participación dentro del sistema educativo y que haya asambleas de niños, de adolescentes en la escuela, en el liceo... En el marco de esto, yo creo que la participación es como una autonomía progresiva, no surge de un principio y de buenas a primeras todos sabemos cómo manejarlos, lleva su tiempo (OR)”*

Esta referencia al tiempo y a lo que “todavía no es”, nos habla de que si bien existen prácticas educativas que sí promueven participación y referentes adultos con claridad para hablar acerca de ello, también campea el desconcierto propio de un tiempo en donde las coordenadas no están claras y es necesario seguir buscando.

El marco de derechos de los sujetos, y de la Convención de los Derechos del Niño decimos nosotros, aparece como una ineludible referencia teórica y práctica. Al respecto uno de los entrevistados expresa:

*“considero que la participación es un derecho y por lo tanto tenemos que tratar de promocionarla y de que se pueda ejercer. Que también lo puedan usar ese derecho, que no sea sólo decir que está bueno participar... Participación incluye eso, incluye la atención, la escucha, la circulación cultural, es un derecho muy amplio, entonces incluye un montón de cosas. También la participación además de ser un derecho es un valor, por más que yo pueda explicar lo que es la participación, el tema es ejercerla...” (OR)*

El desafío de la participación aparece, en las palabras finales de esta cita, evidenciando lo complejo de la cuestión. Pretende ser un resultado/producto de la acción, a la vez que un proceso que la promueva en el acto mismo de realizarse. Es decir algo, que se aprende haciendo aunque no se aprehenderá nunca del todo.

Pensar la participación como un derecho plantea que la ENF y las OSC asuman este marco, lo materialicen y promuevan. ¿Es tal vez este marco el plan programático para diseñar el currículo de las OSC que trabajan con la Adolescencia? Sabemos que para muchas este es “el” marco pero también sabemos, lo demuestran investigaciones recientes (Pereira y Nathán: 2009), que: por un lado lo discursivo no es homogéneo en las OSC que trabajan con la Adolescencia en el Uruguay y, por el otro, que las prácticas no siempre acompañan los discursos.

La pregunta planteada en el párrafo anterior adquiere relevancia si acercamos la mirada a los documentos rectores de los espacios de ENF. En uno de ellos se expresa:

*“El derecho a la participación es uno de los derechos fundamentales de la persona. El desafío consiste en poder reimpulsar y recrear nuevas formas y modalidades de participar para que puedan crearse y recrearse espacios y canales a través de los cuáles los jóvenes y adolescentes puedan expresar opiniones, sentimientos, necesidades y demandas de las más diversas formas y modalidades, a partir de los cuáles puedan construir ciudadanía e identidad” (Instituto Nacional de la Juventud, Programa “Amplifica tu Voz”, Convocatoria a Presentación de Propuestas, Montevideo,*

El derecho a la participación constituye uno de los derechos fundamentales de los seres humanos. De las pasadas afirmaciones surgen elementos que pueden darnos una amplia perspectiva de las cuestiones que se ponen en juego cuando hacemos referencia la participación: remite fundamentalmente a la posibilidad de expresar diversidad de cuestiones, aspecto central para construir ciudadanía e identidad.

Veamos que expresan los **documentos** más relevantes acerca de esta cuestión. Desde el Programa “Arrimáte” (Ministerio de Desarrollo Social, Programa del Instituto Nacional de la Juventud, 2005) se enuncia que se deberán promover las más diversas formas de participación entre las cuáles se destacan: expresiones artísticas (música, teatro, murga, etc.), involucramiento en la vida cotidiana de la OSC, en el ámbito local, etc. El discurso parece dejar claro que no se trata de promover una participación “adulto céntrica”, sino más bien todo lo contrario, una participación que, desde la experiencia adolescente y juvenil, sea creativa y no esté atada a modelos o esquemas de otros (INJU, Programa “Amplifica tu Voz”, Convocatoria a Presentación de Propuestas, Montevideo, 2005: 4).

Los documentos dan cuenta de dos aspectos que también se evidencian en el análisis discursivo: uno referido a los Derechos (marco programático desde el cual generar estrategias de participación) y otro vinculado a las formas en que se construyen los espacios participativos que son a su vez aprendizajes de participación en sí mismos. Los documentos promueven la planificación de estrategias innovadoras y situadas que se construyan desde la voz y las expectativas de los adolescentes y jóvenes cuestión que intenta romper con los convencionalismos que habitan los sistemas educativos y las instituciones que lo conforman.

El discurso de los organismos financiadores (OF) nos ofrece algunas pistas acerca de cómo se articula la gestión de la política con la participación de los actores que están involucrados en ella. Al respecto expresan:

*“Es importante escuchar opiniones (...) uno puede pensar en soluciones pero hay cosas que seguro uno no piensa y que se ven en el lugar donde el problema está. Entonces, yo creo que un tema es escuchar y otro es la forma en que se hacen las cosas. La gente las hace y si participa (experimenta que es parte del proceso) le importa porque es suyo. Ahora si las cosas vienen cómo paracaídas no se hace nada, aunque sea una idea genial. Entonces primero el hecho de encontrar nuevas soluciones, y segundo que la gente se sume a hacer las cosas... Es importante escuchar opiniones” (EOF)*

La escucha y diálogo parece ser una herramienta destacada para la búsqueda de soluciones en lo que respecta la gestión de la política. Resulta interesante advertir que sean los financiadores quienes tengan esta perspectiva ya que muchas veces de las OSC se cuestiona la capacidad que ellos otorgan a la relación. Es decir, se experimenta una subordinación de las organizaciones en su relación con el Estado, cuestión que no favorece la autonomía e impide que cada actor despliegue sus potencialidades en ese vínculo.

## 5. Conclusiones

La **participación** de adolescentes y jóvenes en las prácticas educativas aparece como un **desafío** para los tres actores indagados en la presente investigación. Dicho desafío se plantea en una doble dimensión: por un lado la necesidad de generar propuestas que sean participativas y a su vez empoderar a los adolescentes para que las generen.

Visualizar a la **participación** como un **subproducto de la educación** (algo que se alcanza

sin buscarlo explícitamente) puede ser una clave teórica y práctica para descomprimir la ansiedad retórica que abunda en torno a este tema en diversos actores del hecho educativo. Pero cierto es también que **la práctica educativa no es neutral**, sucede en relación y que puede ser o bien una práctica para la liberación (donde se aprenda a ejercitar la alicaída pero necesaria democracia), o una práctica de dominación donde se promuevan estereotipos o roles que impidan la creatividad y el repensarse de los sujetos.

La evidencia que nos otorgan los discursos analizados expresan lo poco que sabemos acerca de la cuestión de la participación, las pocas palabras que balbuceamos en relación al tema. El discurso parece alojar la palabra pero **las prácticas portan acciones adulto céntricas que denotan quizás el obstáculo más importante a sortear en la tarea de rehacerlas: la figura adulta**. Parece ser que las representaciones adultas acerca de lo que es participar (que inevitablemente son transmitidas a los adolescentes y jóvenes) no cuadran en subjetividades y colectivos que experimentan otras experiencias de relación humana en tiempos de modernidades líquidas (Bauman) o desbordadas (Appadurai). Sentarse en ronda, levantar la mano, pedir turno para hablar, votar decisiones, presentar mociones... parecen no ser estrategias acordes a la situación de los adolescentes y su participación. Si lo son y los representan: bienvenidas entonces. Pero como sabemos que muchas veces esas no son las formas, creemos necesario que los adultos sí lo adviertan, que den cuenta de ello y viren su mirada y su perspectiva, su forma de relacionarse y de generar ciudadanía. **Porque lo que está en juego es mucho más que la realización de una asamblea o la disposición circular de los cuerpos en el espacio: es la posibilidad de abordar nuevas formas de construcción de ciudadanía, tarea de hacerse hombre, mujer, individuo, colectivo, en esta región del mundo en el siglo XXI**. Participar hoy es conocer derechos y exigirlos, conocer deberes y ejercerlos. Pero es también, junto con ello, inventar la letra de una canción, bailar, dibujar, pintar, recrear nuevos mundos, vincularse a través de los medios electrónicos de maneras insospechadas, hablar un lenguaje propio, etc. **Participar es también formar parte de este micro mundo llamado sociedad, que tiene tantos mundos dentro y tiene también el desafío de compartir algunas coordenadas comunes**.

El lector atento se habrá dado cuenta que un largo camino resta por andar para dar cuenta de nuevas formas, discursos y prácticas que promuevan una participación activa de los sujetos. La investigación que nos sirvió de plataforma para el análisis recoge discursos adultos que evidencian una de las voces que participan del hecho educativo. **Resta ahora indagar las perspectivas adolescentes: actores fundamentales y escasamente consultados**. De hacerse esa tarea permitiría generar evidencia al triangular perspectivas que pocas veces dialogan y enriquecer miradas que pocas veces se encuentran.

El campo de la investigación presenta varios desafíos a los cuáles responder si pretende intentar que la democracia se profundice en estos colectivos sociales. Si pretende aportar a que la participación pase del discurso a los hechos en las prácticas educativas no formales y de esa manera construir nuevas formas de ciudadanía en este desafiante siglo en que nos encontramos.

## 6. Bibliografía

APPADURAI, Arjun (2001): La modernidad desbordada. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

BAUMAN, Zygmunt (2001): Modernidad líquida. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

KANTOR, D. (2008), Variaciones para educar adolescentes y jóvenes, del estante Editorial, Buenos Aires.

PEREIRA, J., NATHAN, M. (2009), Acción Pública No Gubernamental y Derechos del Niño, UNICEF, Uruguay.

ROSSEL, C. (2003), Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado-sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras, en: CUADERNOS DEL CLAEH. Montevideo.

SIRVENT, M. (2009). Re conceptualizando la Educación No Formal, en: Morales, M, Aportes para la elaboración de propuestas de políticas educativas. Educación No Formal. Una oportunidad para aprender, MEC-UNESCO, Montevideo.

#### **FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS:**

Ministerio de Desarrollo Social (2005), Instituto Nacional de la Juventud, Programa “Arrimáte”.

Ministerio de Desarrollo Social (2005), Instituto Nacional de la Juventud, Programa “Amplifica tu Voz”, Convocatoria a Presentación de Propuestas, Montevideo.

## **“Fortaleciendo redes de trabajo desde la escuela pública.”**

*Gabriela Nestares*

Escuela N° 1294 “2 de Abril”- E.E.T. N°550

*María Luisa Garnero*

Escuela N° 1294 “2 de Abril”- E.E.T. N°550

*Julia Calvo*

Escuela N° 1294 “2 de Abril”- E.E.T. N°550

escuela1294@gmail.com

eet550@yahoo.com.ar

Nos parece necesario expresar el por qué de nuestra presentación en esta instancia y el sentido de nuestra tarea. Quizá una manera de presentar la propuesta resulte de contestar a ciertas preguntas. La primera que se nos aparece es ¿Por qué creemos que nuestra tarea puede pensarse como una herramienta para profundizar la Democracia? En tal sentido, aquellos que tenemos como lugar de trabajo la escuela pública, y que día a día compartimos la jornada con los sectores más vulnerables de sociedad, sentimos la necesidad de construir alternativas que habiliten posibilidades para estos chicos que padecen una doble condición de exclusión: ser niños/jóvenes y pobres.

Retomando la consigna del Congreso, si de profundizar la Democracia se trata, ¿Qué tiene por delante la escuela pública? ¿Cómo la pensamos? No es menor el desafío, sobre ella recaen todas las demandas, es aquí donde el imaginario colectivo instala la única posibilidad de cambio, pero a poco de meternos dentro del sistema vemos que poco se hace en tal sentido.

Es curioso que sobre este aspecto coinciden sectores progresistas y conservadores. Los primeros, cargando sobre las espaldas de la escuela las mismas expectativas con las que las que convivimos durante el último siglo: “la educación es la herramienta de progreso social”. Pero también, y cada vez con más fuerza, se nos presenta como el “lugar seguro para contener a esos que se nos presentan como peligrosos, indeseables.” Y es ante este mandato, que mucho de nosotros nos negamos. Esto es, la escuela no puede, ni debe asumirlo.

En este escenario profundizar la democracia no se debe limitar a una escuela abierta y conteniendo a todos. Nos parece, que eso sería, como sesgar la noción de democracia. Para nosotras ésta se completa con la noción de equidad.

Pensamos en una educación en que sean respetadas las diversidades culturales pero donde se trabaje para achicar en todo lo posible las desigualdades dadas por los puntos de partida de nuestros niños y jóvenes. Por lo tanto será necesario trabajar en forma permanente la articulación entre educación y equidad como relación de tensión entre ambas.

Creemos que solo trabajando en una escuela pública, abierta a todos pero intentando garantizar la igualdad de oportunidades y de calidad educativa, estaremos trabajando en tal sentido.

Lo que hoy traemos para compartir con Uds., es ni más ni menos, que nuestro intento por recorrer ese camino. Por supuesto, siempre plagado de dificultades, pero que en nuestro caso un grupo importante de compañeros decidió que esas dificultades no debían paralizarnos, sino en todo caso convertirse en un desafío a vencer.

### **Relato en torno a la experiencia**

Si bien esta es una instancia en la que nos convocan a relatar una experiencia concreta, en nuestro caso está atravesada por un relato que hace a la historia, a la génesis misma de nuestra escuela y a un entrecruzamiento de categorías teóricas que nos ayudan a pensarnos.



Ese relato está impregnado de un análisis institucional que al referir la **ideología institucional**<sup>1</sup> incluye desde su creación, aunque sin explicitarlo, concepciones acerca de la educación, la escuela, el aprendizaje y representaciones acerca de la institución que hacen a la **identidad institucional**.

Estas categorías estarán presentes, muchas veces, subyacentes, otras, explicitándolas en los proyectos escritos, durante la corta historia de la escuela que hoy queremos compartir.

Si pensamos en la democracia como una instancia en la que habilitamos y propiciamos la participación y la acción, podemos decir que hemos sido partícipes de una institución que desde su origen estuvo signada por este mandato.

Y siguiendo con Lidia Fernández, que expresa que “una institución es en principio un objeto cultural que expresa cierta cuota de poder social” estamos habilitando esa cuota de poder social a la comunidad ya que esa organización colectiva marcó el proyecto educativo que allí nació. La marca con valores que persistieron y aún persisten en la dinámica institucional: la participación de la comunidad educativa y docente, la solidaridad con las necesidades de la comunidad, el debate, las acciones consensuadas, la cultura colaborativa.

Al ser estas características recurrentes en esta historia institucional se va configurando lo que se conoce como **estilo institucional**.<sup>2</sup>

Y es así como fueron los vecinos los que propiciaron su creación, y que no se limitaron a la mera demanda, sino que asumieron la responsabilidad del proyecto. Desde la gestión misma de los terrenos donde se asentaría la futura escuela, hasta la construcción del edificio.

Esta fue la plataforma de despegue, de una serie de proyectos institucionales que solo fueron posibles, porque se contaba con una cultura institucional instalada que hablaba de, pensar a la escuela pública sosteniendo un proyecto pedagógico que atendiera a las necesidades reales de la comunidad educativa.

Y nuevamente retomamos nuestro relato histórico, con apenas 13 años de vida la “2 de Abril”, era una de las 2 escuelas de la localidad a la que designan –tras la implementación de la Ley Federal– como EGB completa. Esto significó la incorporación de los 8° y 9°.

La crisis social-económica de los 90, había impactado dramáticamente en las familias de los alumnos, y ese era el contexto en el que debíamos iniciar este nuevo proyecto. Directivos, maestros y profesores recién llegados, pudieron seguir en esa cultura institucional aprovechando la experiencia acumulada. Este proceso no se dio sin conflictos, pero en ningún caso eso significó parálisis, inacción o destrucción de lo que ya existía.

Desde los primeros años de la extensión de la obligatoriedad, pudimos observar que eran los tres últimos años, el tercer ciclo de EGB, los que se presentaban como el gran desafío. Un porcentaje significativo de los alumnos llegaban con sobreedad, y las dificultades que habían acarreado durante toda la escolaridad no hacían más que profundizarse. También este proceso de desgranamiento y abandono de la escolarización en este tramo podía leerse como el que históricamente venía ocurriendo con estos sectores sociales en los primeros años de la escuela media. Otra de las cuestiones que nos aparecían como obstáculo para finalizar la EGB, era el embarazo en las adolescentes. Si bien éramos conscientes que las variables excedían lo estrictamente pedagógico, no podíamos seguir adelante ignorando esta realidad.

Fue así, con la convicción de que nuestros alumnos necesitaban que la escuela asumiera otros compromisos, fuimos poniendo en marcha una serie de proyectos.

Estos tuvieron la característica de ir montándose uno sobre otro. Aprendiendo de los errores, valorizando los aciertos, fuimos de menor a mayor. Como si se tratase de una mamushka comenzamos con iniciativas pequeñas y acotadas que poco a poco fueron creciendo en envergadura y alcance. Hay momentos en la vida de las instituciones (y de las personas) en que un episodio, una noticia, una situación provoca efectos impensados, en cadena, que se van sucediendo, que llegan a tener relieves insospechados. Quizás estas situaciones en la vida de la 1294 fueron ocasiones “para desplegar una potencia, abrir una clausura o ensanchar una experiencia.”<sup>3</sup>

Nos parece que lo interesante de un foro es poder compartir la experiencia, que consideramos exitosa. Porque en una propuesta de socialización ésta podrá verse enriquecida con las críticas de los otros.

De allí que haremos una breve cronología, de cómo estas inquietudes fueron plasmándose, y a su vez se convertían en el requisito de un desafío superador.

A poco de la implementación de los 8° y 9°, los docentes notamos la elección por parte de los chicos hacia la escuela, como un lugar para estar. Como un buen sitio, donde asistir, por fuera de las horas de clase, un espacio de socialización óptimo. Sin clubes en el barrio u otras instituciones que nuclearan a los jóvenes, la escuela representaba un ámbito de encuentro para los/as jóvenes de la comunidad.

Aprovechando los pocos recursos con los que contábamos, habilitamos desde el espacio de Tutoría y EDI, un contraturno para la realización de las tareas.

Al año siguiente, cuando desde el gobierno nacional se implementan desde el Plan nacional de Becas, los Proyectos Institucionales de Retención para nosotros no significó más que trasladar la propuesta que ya estábamos llevando adelante, pero con el plus de contar con un financiamiento (mínimo por cierto) y la propuesta de integrar a otros en este trabajo.<sup>4</sup>

Y aquí comienza esta espiral ascendente de participación y trabajo en red, con otras instituciones educativas, del ámbito de la salud y ONGs, que desde su lugar aportaban en un mismo sentido.

Pudimos desarrollar una Jornada de Salud Sexual y Reproductiva en el que participaron docentes de distintas áreas y personal del Centro de Salud Santa Rita. En esos espacios se trabajó con la modalidad de taller, con material gráfico y audiovisual provisto por INDESO Mujer y en talleres sobre Anticoncepción de Emergencia coordinados por talleristas de Casa de la Mujer, ambas instituciones con una larga trayectoria en el abordaje de la educación sexual integral desde un enfoque de género. Ese mismo año participamos de un proyecto más amplio coordinado por el Área Programática del Hogar Escuela Eva Perón, en el que escuelas y Centros de Salud dimos visibilidad a la necesidad de generar intervenciones orientadas a prevenir el embarazo temprano y el contagio de enfermedades de transmisión sexual. Este proyecto finalizó con una Jornada en el Hogar Escuela en el que alumnos, docentes y personal del sector salud socializamos experiencias desarrolladas en diferentes ámbitos.

Contar con estos proyectos en ejecución, nos habilitó a presentarnos a una convocatoria de la Fundación Cimientos, orientada a prevenir la deserción escolar. En esta oportunidad, el financiamiento era para equipamiento, insumos de talleres y los gastos de transporte de los residentes.<sup>5</sup>

Lo interesante de esta instancia fue, la puesta en valor del Espacio de la Biblioteca Escolar, por los mismos chicos que colaboraron para su instalación, y la posibilidad de contar desde 2004 con una biblioteca híbrida con conexión a Internet. De igual modo, fue un aporte sustancial contar con el apoyo por parte de profesores especialistas en las distintas áreas. Continuando y profundizando

el trabajo en promoción de la salud, llevamos la obra de teatro “Lazos de Sangre” del grupo “La Rueda, Arte y Salud” a la escuela, en la que se abordaba la problemática de VIH SIDA.

Instalada esta dinámica de trabajo, a pesar de haber terminado el período de seguimiento pautado por la convocatoria de la fundación, pudimos seguir con nuestro proyecto. De este modo una vez más, cumplíamos los requisitos (presentar una propuesta que ya venía desarrollándose y podía mostrar resultados) para participar de una convocatoria propuesta por la Fundación YPF.<sup>6</sup>

En esta oportunidad, el desafío era mayor en tanto la propuesta era bianual (2008-2009), y el monto del subsidio sustancialmente superior, pero era todo un aliciente saber que esas líneas de trabajo que habíamos propuesto una vez más contarían con respaldo económico, y además nos habilitaría en el trabajo en red con otras instituciones participantes. Puesto que ambas Fundaciones, contemplaron encuentros y talleres donde compartir las experiencias con otros proyectos premiados y financiados

La experiencia de YPF, fue fundamental en muchos sentidos. No fue sólo el aporte económico, sino todo aquello que posibilitó. Esto es, no sólo fue el equipamiento de laboratorio, de biblioteca y una sala de computación sino que pudimos comenzar a ver los frutos de esa construcción. La adecuación de estos proyectos a las necesidades de los alumnos, la continuidad en el tiempo de los equipos docentes, el compromiso de muchos docentes, las gestiones directivas participativas fueron y son una fortaleza para los resultados que vamos vislumbrando.

Esto de no tener que comenzar todo el tiempo desde la nada, sino haber podido en el término de esos cinco años, haber acumulado recursos, nos permitió completar y aumentar lo que teníamos. Por tanto cuando se instala la nueva coyuntura que suponía la escuela secundaria obligatoria, nos encuentra en las mejores condiciones para pelear por la creación de una nueva escuela secundaria. Todas estas fuerzas positivas, todo aquello acumulado en términos humanos y materiales, nos allanó el camino para la creación de la escuela y la posibilidad de lograr la terminalidad técnica, que era una demanda de nuestra localidad.

Para el 2009, ya éramos dos escuelas diferentes, y una vez más nuestra historia se impone. Esto es, lejos de pensarnos como dos instituciones dando batalla por espacio físico y por los recursos materiales, pudimos pensar como un colectivo y en todo caso reclamar ante las autoridades con la fuerza que da el agrupamiento.

De hecho, nos seguimos pensando como un todo, y en todo caso la separación supuso un nudo más en esta red de instituciones que desde diferentes lugares atendemos a la misma población.

Ante una convocatoria generada desde la Fundación MAPFRE<sup>7</sup>, nos pareció que podíamos ampliar la propuesta, y fue así como además de continuar con lo hecho hasta este momento, era hora de incorporar a otros. En este caso, se trató del nivel inicial, que en parte funciona en el mismo edificio y de otros saberes y prácticas, como lo fueron la incorporación de talleres sobre recursos audiovisuales. Ampliamos nuestra propuesta de educación integral tomando a partir de tres ejes: espacios sociales saludables (educación ambiental), sexualidad responsable y alimentación saludable, enfocando los tres ejes desde una perspectiva de derechos.

### **Notas finales.**

Una propuesta de este tipo está lejos de llegar a conclusiones, pero sí nos resulta interesante esta instancia para tomarnos un momento y mirar hacia atrás, para revisar lo hecho pero fundamentalmente por todo aquello que queda por hacer.

En tal sentido, rescatamos lo importante que ha resultado la instalación de una dinámica institucional

que desde su origen se constituye como un círculo virtuoso, capaz de potenciar voluntades. Y de este modo aún hoy, aquel cooperador que tanto hizo para la creación de la escuela primaria, continúa siendo el colaborador más activo. Y como dato no menor la escuela técnica creada a fines de 2008 ya cuenta con la Asociación Cooperadora integrada por padres y vecinos.

En el mismo sentido podemos destacar cómo la convivencia, de tres niveles en un mismo edificio y horario, más un cuarto en el turno vespertino, no se transformó en un campo de batalla con cuatro trincheras. En su lugar, hemos podido integrarnos en actividades a partir de estos proyectos.

Pero, siempre hay un pero, la experiencia también nos demuestra que no alcanza la intención, la acción, el trabajo y el compromiso de los que hacemos la escuela pública. El rol del estado no puede ni debe ser sustituido, y allí van las responsabilidades de quienes detentan los lugares de gestión. Si las obras de infraestructura no se hacen, si los recursos para el mantenimiento de la existente no se asignan, es improbable sostener la iniciativa en forma indefinida desde las bases del sistema.

El otro aspecto que nos parece interesante de nuestro recorrido, es su replicabilidad. Esto es nos parece enriquecedor compartirla con todos aquellos compañeros que tienen el mismo escenario cotidiano de trabajo. En tal sentido, siempre hemos contado con las mismas dificultades y posibilidades que todos los demás, en todo caso fueron las voluntades de los protagonistas de las diferentes instituciones, los que decidieron torcer la inercia de la inacción y del desánimo.

# **Construir ciudadanía democratizando conocimientos en el trabajo con madres y padres adolescentes de la ciudad de Montevideo**

## **1. Introducción**

En tiempos de grandes transformaciones sostenemos, desde la práctica educativa que desarrollamos y la reflexión crítica que la interpela, que **las instituciones de Educación No Formal (Organizaciones de la Sociedad Civil en este caso) son escenarios privilegiados para favorecer la formación ciudadana y la democracia participativa en el campo de la Infancia y Adolescencia.**

Profundizar la democracia como forma de vida supone **promover el conocimiento de saberes socialmente significativos y subjetivamente significativos: saberes que nos orienten en la tarea de vivir y de vivir con otros en el siglo XXI.** A ello remite la experiencia que presentamos y se denomina **“Concurso del saber”**, actividad de carácter anual que se realiza en la citada institución<sup>1</sup>, es organizada por el Taller de Reencuentro con el Aprendizaje e involucra a diversos actores de la comunidad educativa: adolescentes, educadores, egresados, familias y actores externos.

La instancia, de preparación y realización colectiva, es una oportunidad para el rescate/aprendizaje/afianzamiento de diversos tipos de saberes: 1) previos (destrezas, conocimientos cotidianos, habilidades), 2) propios de la situación vital de las adolescentes (conocimientos acerca del embarazo, parto, posparto, crianza, Derechos Sexuales y Reproductivos, Género) y 3) organizados a lo largo del tiempo en disciplinas (Derechos y Deberes, Historia del Uruguay e Historia Universal, Biología, Geografía, Cultura General, Política y Ciudadanía, Literatura, Deportes, Educación Física). La actividad, que es de gran interés para la mayoría de los que la transitan, nos habla del sabor por el saber que experimentan los jóvenes de sectores populares.

**Este ensayo dará cuenta entonces de la génesis, preparación, realización y evaluación de la actividad y enunciará reflexiones que aporten insumos para pensarla y trascenderla.**

De saberes y vínculos trata lo educativo y esta experiencia; de conocimientos que nos vinculan con lo ajeno y lo desconocido también. Educar es ponernos en relación con lo que conocemos pero mucho más con aquello que nos abre las puertas hacia otros mundos y amplía nuestra perspectiva. De eso se trata: de promover otros horizontes/saberes/conocimientos que desde el presente nos constituyan. ¿Por qué? Porque tenemos derecho, como humanos, a ello ¿Para qué? Para echar mano de eso cuando queramos, los necesitemos o podamos.

## **2. Taller de Reencuentro con el Aprendizaje: el marco institucional...**

El Taller de Reencuentro con el Aprendizajes (en adelante TRA) es un espacio de enseñanza y aprendizaje creado en el año 2004. Tiene una frecuencia semanal (dos horas y media) y es coordinado por dos educadores. Su objetivo es que los participantes se encuentren con aquellos conocimientos adquiridos en instancias educativas formales, u otras instancias no formales, para afianzarlos y enriquecerlos. **Se trata de “refrescar saberes” (partir de lo conocido) y de tomar contacto con otros que les permitan ampliar sus horizontes cognitivos.**

La experiencia de trabajo a lo largo de estos años nos ha demostrado que, en contra de lo que muchas veces sostenemos acerca de colectivos sociales que viven en situación de pobreza, los adolescentes que participan de la propuesta experimentan un importante grado de interés y motivación en la realización de actividades que les permiten ubicarse nuevamente como aprendices.

<sup>1</sup> El lector interesado puede consultar la página: [www.casalunas.org](http://www.casalunas.org), o escribir a la siguiente dirección: [calunas@adinet.com.uy](mailto:calunas@adinet.com.uy).

Ello se relaciona con la posibilidad de **habitar un tiempo y un espacio como “estudiantes” y desplegar roles vitales que los “despeguen de la etiqueta” de ser “padres o madres adolescentes a secas”**. Volver a tener un cuaderno, tomar contacto con lápices, mirar un pizarrón, trabajar en la computadora, realizar ejercicios en sus hogares, aprender jugando con otros... Todo ello se vivencia como parte de la experiencia de habitar un tiempo que permite vivir y revivir una experiencia educativa que en muchos casos les recuerda su pasaje por la institución escolar o liceal pero ahora se experimenta en otro ámbito: más pequeño, más flexible, menos estructurado...

**Habitar un “lugar de aprendizaje” tiene que ver también con disfrutar del proceso.** Ello parece contradecir el imaginario instalado acerca de que a estos adolescentes “no les gusta estudiar”, “no les gusta leer”, “no les gusta escribir”. Si bien cuesta estudiar, leer o escribir en el taller se sienten a gusto. Y ese gusto sucede en relación a actividades y espacios que se asemejan a otros de los cuales, por diversas circunstancias (no sólo el embarazo, la maternidad o la paternidad en este caso), se fueron o “los fueron”. Pero es justamente ese espacio similar y diferente a lo escolar o lo liceal el que acoge deseos y potencialidades, los registra y va intentando hacer algo con ellos. Los dispositivos pedagógicos operan aquí a modo de herramientas facilitadoras que abren puertas y desafían las inteligencias.

### **3. Concurso del saber: una oportunidad para descubrir el mundo...**

La actividad del Concurso del Saber, que experimentó su quinta edición en octubre de 2009, se fundamenta en la consideración de **que todo joven, haya nacido donde haya nacido, posee una inteligencia que hay que desafiar**. Adherimos a la ficción teórica propuesta por Jacotot-Rancière de que **en el punto de partida lo que existe es la igualdad de las inteligencias** (Rancière 2003: 29). Que las experiencias educativas deberían partir de esa premisa: no hay en el punto de partida una desigualdad que hay que igualar por obra y gracia de la educación sino una igualdad que hay que confirmar y potenciar. Como postulado teórico nos es útil esta perspectiva ya que supone un cambio de mirada acerca del otro y de las experiencias educativas.

Juan Amós Comenio expresaba, en su Didáctica Magna, que la educación debía **“Dar todo a todos”** y en eso se sustenta también la experiencia que es objeto de nuestro relato. El adolescente es **sujeto de posibilidad**, posee una inteligencia que hay que desafiar con propuestas inteligentes y creativas de manera de que tenga la posibilidad de acceder al legado de saberes atesorados por la humanidad a lo largo del tiempo. Creemos que la Infancia y la Adolescencia en situación de vulnerabilidad social tiene derecho a conocer aquello que le permita hacer desempeñarse en ámbitos vitales como lo educativo-laborales pero también a conocer otros saberes que les permitan descubrir el mundo más allá de eso. En definitiva, una educación rica para pobres y no una educación pobre para pobres.

La experiencia educativa puede ser, o no, un recinto que abra la puerta a lo desconocido, a un mundo que se había ignorado hasta entonces. Albert Camus ilustra muy bien esto que queremos decir cuando habla de la escuela a la que concurría:

*“la escuela no sólo les ofrecía una evasión de la vida de familia. En la clase del señor Bernard por lo menos la escuela alimentaba en ellos un hambre más esencial para el niño que para el hombre, que es el hambre de descubrir... En la clase del señor Germain, sentían por primera vez que existían y que eran objeto de la más alta consideración: se los juzgaba dignos de descubrir el mundo”* (Fuente: <http://discretolector.blogspot.com/search/label/Albert%20Camus>, 30/3/2010).

Una escuela pobre, situada en un barrio pobre y a la que acudían los hijos de los pobres contaba con maestro capaz de **estimular el hambre de descubrir. De eso trata la experiencia institucional, el citado taller y la actividad del Concurso del Saber.**

En medio de discursos que cuestionan la acción de las OSC, por desconocimiento o generalizaciones injustas<sup>2</sup>, defendemos el accionar de las mismas como espacios privilegiados para formar ciudadanos que vivan, sueñen y hagan de esta sociedad un mejor lugar para vivir. Ciudadanos a los que la experiencia educativa les entregue saberes socialmente significativos pero también subjetivamente significativos (Frigerio, 2009). Ciudadanos a los que se les entreguen/ofrezcan saberes conceptuales, procedimentales y actitudinales (Bertoni, 2005) que operen en su razón y corazón. Entendemos aquí conocimiento/contenido a enseñar/saber como

*“una indicación explícita respecto de algo que debe ser intencionalmente presentado a los alumnos... seleccionar y organizar contenidos es una forma de armar un stock de objetos a ser enseñados” (Palamidessi: 2006, 18-19).*

Es este marco teórico, ambicioso por cierto pero aterrizado y concreto también, el que generó esta propuesta educativa que consiste en una actividad en la que se ponen en juego saberes y conocimientos que ahora detallamos.

#### **4. Preparar y aprender: la construcción colectiva de una instancia de aprendizaje**

La actividad se desarrolla durante una tarde en el predio institucional pero se prepara con dos o tres meses de anticipación constituyéndose ese tiempo en una tarea de aprendizaje en sí misma.

En los inicios de la preparación se presenta a los adolescentes la actividad y se pide a los que ya participaron de ella que la relaten. Luego se explicita su intencionalidad y la riqueza de prepararla colectivamente, desde el aporte de todos. Acto seguido se hace una selección de disciplinas y actividades en torno de las cuáles se organizará la actividad teniendo como norte la necesidad de abarcar estas tres dimensiones:

*1) actividades tendientes a rescatar saberes previos de los adolescentes*

*2) actividades tendientes a profundizar saberes referidos a la maternidad/paternidad y crianza*

*3) actividades tendientes a profundizar conocimientos de saberes disciplinares.*

Es en relación a esas tres dimensiones que se establecen: **actividades previas** (preparadas por educadores y adolescentes en el TRA) y **actividades sorpresa para el Concurso** (preparadas por una comisión de educadores que integran no solamente quienes llevan adelante el TRA).

Las actividades previas consisten en: la preparación de un documento de estudio que contiene las disciplinas en torno de las cuáles se realiza una parte del Concurso. Dicho documento se va elaborando con las adolescentes por escrito, se registra electrónicamente y se imprime para que cuenten con él como material de estudio que contiene una serie de preguntas y diferentes opciones de respuestas (una de las cuáles es la correcta).

Otra de las actividades previas es la selección del jurado, la selección de los premios, el criterio de adjudicación del puntaje, las invitaciones y la ambientación del lugar.

Una mención especial merece aquí la conformación del jurado ya que ello tiene la doble intención de contar con referentes externos que evalúen y animen la marcha de la instancia a la vez que incorporar actores con más o menos nivel de cercanía para los participantes lo cual otorga más confianza al desarrollo de la actividad. A lo largo de los años formaron parte del jurado: egresados de la institución, ex-educadores, integrantes de la Comisión Directiva de la institución, periodistas, docentes de liceos de la zona, médicos de Policlínicas zonales y familiares de las adolescentes....

<sup>2</sup> Las declaraciones de José Mujica en el libro “Pepe Coloquios” (García, A., Editorial Fin de Siglo, 2009) acerca del rol de las ONGs tildándolas de “una infección” dan cuenta alguna de las perspectivas instaladas en autoridades gubernamentales sobre el desempeño de la Sociedad Civil en políticas sociales.

Los premios se acuerdan con los adolescentes en base a criterios de: intereses, necesidades y recursos institucionales. A lo largo de los años todos los participantes de la instancia fueron premiados por participar, cuestión que se evalúa siempre como positiva, y se hicieron acreedores a: libros, útiles escolares, golosinas, medallas...

Paralelamente a ello la comisión de educadores prepara **actividades sorpresa** para el Concurso que tienen por objetivo abarcar las dimensiones/disciplinas no cubiertas por el repartido (ej.: preparar actividades de destreza corporal, preparar actividades de ejercitación de la memoria, preparar actividades de profundización de conocimientos de geografía; preparar actividades de ejercitación de lectoescritura, preparar actividades que promuevan la resolución de problemas). En algún caso se prepararon también actividades relacionadas con temáticas o materiales trabajados en talleres previos (ej.: resolver el día del Concurso un crucigrama organizado en base a partes de un texto trabajado en el espacio del TRA). En fin, actividades que complementen disciplinas y modalidades de aprendizaje, que permitan evaluar diferentes tipos de inteligencia y de destrezas y no solamente la memoria o la repetición de contenidos.

**De esta manera desde el espacio del TRA se gestiona la preparación de la actividad pero todos los educadores de la institución preparan preguntas referidas a su área de trabajo, elaboran materiales de estudio y motivan la participación de los adolescentes en la instancia.**

Un condimento importante de la etapa de preparación es la **motivación que se intenta generar en los adolescentes o que generan ellos mismos**. La actividad se motiva desde el taller pero también desde las instancias informales que hacen a la vida cotidiana de la institución: almuerzos, meriendas, cartelería, afiches. De esta manera hay un ambiente propicio al aprendizaje que pretende romper barreras emocionales y obstáculos que impidan tomar contacto con aquello que no se conoce y con las estrategias que implica hacerlo. Aquí hay dos claves que hemos descubierto a lo largo de los años y, para sorpresa nuestra, se repiten en el tiempo: la importancia del ambiente educativo como motivador del aprendizaje y la importancia de generar estrategias diversas que lo motiven. De todos modos para algunos la sensación de “no poder” o “no querer” aflora y se instala fuertemente en los días previos ya que los conecta con experiencias y dificultades pasadas sobre las que hay que volver una y otra vez para intentar destrabarlas. Para la gran mayoría de las participantes el desafío de la inteligencia se plantea como una barrera contra la cual enfrentarse suscitando deseos de superarla y una de las estrategias generadas ha sido juntarse a estudiar en los hogares los citados documentos. Algunas lo hacen individualmente cuando su hijo o hija se duerme, otras lo estudian y confrontan con hermanos o padres. De esta manera la experiencia trasciende los cercos institucionales y se constituye en una experiencia de aprendizaje para otros.

## **5. La experiencia: aprender colectivamente...**

Cada participante llega al día del Concurso con el desafío de “compartir y demostrar” su saber. **Pero ese saber no se desplegará de manera individual sino colectivamente ya que la actividad se desarrolla en grupos que se conforman por sorteo.** De esa manera se intenta equiparar y hacer más “leal” la competencia al conformar grupos que pueden estar integrados por personas con diversos grados de formación y destrezas.

Ha sucedido que para algunos adolescentes, los menos, la actividad resulta un obstáculo y no se entusiasman. Parece ser que la escena los inhibe y no logran conectarse con sus potencialidades y lo lúdico de la instancia, ni con las actividades para las cuales “no se necesita estudiar”, sino que se desarrollan en el momento. Quizás el aprendizaje para ellos sea la instancia misma, el advertir una posibilidad, el darse cuenta, porque lo ven y lo viven, que sí podrían estar en una futura actividad de este estilo, que no se trata de una evaluación formal, que todos los grupos y todas las personas saben algo e ignoran algo y que ellos también. Esta situación nos motiva a escudriñar y seguir trabajando institucionalmente estas preguntas: **¿qué experiencias de aprendizaje tuvieron los**



**que dicen “no quiero”?, ¿qué experiencias podrían tener para transformar el “no quiero” en “si puedo”?**

El Concurso transcurre abordando y trabajando varias cuestiones: la posibilidad de explicar una respuesta comunicándola a otros que no son del entorno, la ejercitación de la memoria, las habilidades cognitivas, habilidades corporales, etc. Las actividades se presentan como juegos en un Concurso. En algunos los participantes eligen el puntaje por el cual quieren jugar, en otros el puntaje es dado por los educadores. En general el clima sucede en un “sano equilibrio” entre competencia y juego en el que todos ganan, cuestión nada sencilla de compatibilizar. Los conflictos suceden en relación a decisiones polémicas de los jurados, tornándose los adolescentes en implacables jueces que alzan la voz cuando no acuerdan con decisiones consideradas injustas. La tarea del jurado consiste en dar razones de las decisiones que toma y los puntajes que adjudica, cuestión esencial a la tarea educativa y herramienta de aprendizaje en el arte de ser evaluado y evaluar.

Ese día los **familiares y amigos** que desean participan de la instancia como espectadores pero también apoyando algunas de las actividades y tareas de los grupos. Las adolescentes demuestran públicamente sus saberes y las familias forman parte del proceso de aprendizajes al compartir una actividad que a su vez han contribuido a preparar.

Las **egresadas** cumplen también un papel de apoyo y cercanía a las participantes al ser referentes próximos a las participantes. De esta manera el concurso aglutina en el día de su realización a varios actores de la comunidad, tornándose una experiencia de aprendizaje y disfrute grupal para todos.

Una de las cuestiones interesantes referidas a los resultados finales tiene que ver con el hecho de que varias veces sucedió que los grupos que cuentan con participantes que tienen gran capacidad de aprendizaje de preguntas y respuestas (memoria) y son quienes están transitando experiencias de Educación Formal en Enseñanza Secundaria no son lo que ganan el Concurso ya que en otros juegos priman otras habilidades siendo premiados otros grupos. De esa manera la evaluación de la memoria y el saber general, tan apreciado por los ámbitos formales (obsoleto en algunos casos) se vuelve un elemento más de la experiencia, no siendo ni el único ni el más relevante.

## **6. Evaluar lo aprendido: mirar críticamente nuestras prácticas...**

Como puede apreciarse la actividad intenta ser una práctica **participativa desde el inicio hasta el final**. Se prepara con los adolescentes, se los acompaña en su proceso de aprendizaje hasta el día del Concurso y en el día mismo y, una vez finalizada, se evalúa. Las sugerencias son registradas y tenidas en cuenta las para el próximo año. El registro de la evaluación de la actividad realizada en octubre de 2009, en la que participaron 25 adolescentes, reflejo estas expresiones:

|                                                                                                   | <b>LO POSITIVO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>ASPECTOS A MEJORAR</b>                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PLANIFICACIÓN DEL CONCURSO.</b><br>Reparto de tareas<br>"La previa"<br>Estructura del concurso | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Lo que me pareció bien fue que todos participamos en los juegos.</li> <li>-Hacer y preparar la ambientación.</li> <li>-La propuesta general de los juegos.</li> <li>-La organización.</li> </ul>                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Algunas personas no participaron de las reuniones de preparación.</li> </ul>                                                                                                                                                          |
| <b>DÍA DEL CONCURSO</b>                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Me gustó mucho todo, estuvo muy lindo.</li> <li>- El jurado me pareció muy bien.</li> <li>-El puntaje.</li> <li>-El juego de las preguntas, mapas, etc.</li> <li>-Estuvo buenos que todos tuvieron premios.</li> <li>-La merienda.</li> <li>-La ambientación.</li> <li>-Que los equipos en general se divirtieron.</li> <li>-Que bailamos.</li> <li>-Que éramos muchos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-El jurado fue injusto con un grupo.</li> <li>-La competencia entre los grupos</li> <li>-Que hubo gente que renunció al juego.</li> <li>-Las reuniones previas no se hicieron.</li> <li>-Tiempo de preparación del concurso.</li> </ul> |

La evaluación plantea aspectos a mejorar, desafíos que desde la voz adolescente y su experiencia enriquecerán actividades futuras.

## 7. Abriendo puertas...

El Concurso del Saber (la previa, su realización y dinámica) apuesta a un repensarse de los adolescentes en clave de conocimientos y a visualizar la importancia de la institución como medio para conocer elementos nuevos en comunidades que están en situación de vulnerabilidad social. Desde la experiencia transitada y los elementos teóricos que la sustentan dejamos planteamos algunas reflexiones.

### 7.1 El rol de las OSC en la transmisión de saberes

Hace un tiempo discutíamos con algunos investigadores acerca del rol de las OSC en la transmisión de saberes y el fundamento de las diferentes perspectivas en juego. Algunos estaban a favor de la autonomía y otros a favor de la regulación/acompañamiento curricular estatal.

Casa Lunas es una institución educativa en la cual suceden continua y cotidianamente variados y complejos procesos de enseñanza y aprendizaje. Es en esa complejidad que nos preocupa "**lo epistémico, el saber que circula en el quehacer educativo**" (Rodríguez en: Behares y Colombo, 2005:99). Sostenemos el valor educativo de este tipo de prácticas sociales y no solamente su rol de actor que contiene la emergencia social. Creemos que las OSC tienen y ejercen un rol en la transmisión de la cultura y el legado de saberes. Reivindicamos el papel de estas instituciones como actores políticos capaces de tramitar procesos y construir con los propios sujetos presentes y futuros de dignidad. La presente institución opta en este momento histórico por los saberes descriptos jerarquizándolos por encima de otros. Pero constantemente nos preguntamos y respondemos:

¿Es relevante hacerlo? Creemos que sí.

¿Si no tomamos nosotros esta tarea quién lo hace? Notamos que nadie.

¿Por qué seleccionar saberes, preguntarnos y preocuparnos por ello? Porque dijimos sí a la tarea de educar allí y tenemos un compromiso Ético, Político y Pedagógico con el otro. **Ético** en tanto favorecemos la formación de adolescentes para la toma de decisiones justas y la construcción de un mundo justo. **Político** en tanto formamos ciudadanos para una República. **Pedagógico** en tanto creemos que la educación es uno de los medios para favorecer procesos humanizadores.

**Creemos, como expresa Rancière, que todo hombre de pueblo tiene derecho a descubrir su inteligencia y decidir acerca de su uso (Rancière, 2003: 77). ¿Para qué? Para hacer con eso lo que quiera y lo que pueda, ya que somos el resultado de lo que hemos podido hacer con lo que nos ha sido dado.** Se trata de ofrecer y estimular el ejercicio de saberes y habilidades complejas para un mundo complejo. Creemos que los adolescentes de sectores populares que concurren a las OSC tienen derecho a saber, por ejemplo, cuándo y cómo fue la última Dictadura cívico-militar en el Uruguay, cuáles son los tres poderes del Estado, qué expresa la ley de violencia doméstica, quién fue el fundador de la ciudad de Montevideo, en qué año se Juró la Constitución del Uruguay, qué es la célula, cuántos huesos tiene el cuerpo humano, qué son los Métodos Anticonceptivos y cómo funcionan, cuáles son sus Derechos y Deberes, qué es el Mercosur, etc. A conocer no sólo fechas o datos, sino procesos y acontecimientos que estimulen les permitan entender el mundo. ¿Por qué? Porque son ciudadanos de él, porque la educación supone el reparto de instrumentos y herramientas que nos orienten en la tarea de vivir.

## 7.2 El rol del educador en la transmisión de saberes

En el marco de dichos desafíos **la tarea del educador y de los educadores se vuelve central en tanto sean promotores del “descubrimiento del mundo”**. La carta que enviara Camus a su maestro en ocasión de haber ganado el Premio Nobel de Literatura en 1957 es un buen testimonio ya que ilustra la manera de concebir la tarea de enseñanza y los efectos que un buen maestro genera.

*“Querido señor Germain:*

*Esperé a que se apagara un poco el ruido que me ha rodeado todos estos días antes de hablarle de todo corazón. He recibido un honor demasiado grande, que no he buscado ni pedido. Pero cuando supe la noticia, pensé primero en mi madre y después en usted. Sin usted, sin la mano afectuosa que tendió al niño pobre que era yo, sin su enseñanza y su ejemplo, no hubiese sucedido nada de todo esto. No es que dé demasiada importancia a un honor de este tipo. Pero me ofrece por lo menos la oportunidad de decirle lo que usted ha sido y sigue siendo para mí, y de corroborarle que sus esfuerzos, su trabajo y el corazón generoso que usted puso en ello continúan siempre vivos en uno de sus pequeños escolares, que, pese a los años, no ha dejado de ser su alumno agradecido. Lo abrazo con todas mis fuerzas. Albert Camus”.* (Fuente: <http://discretolector.blogspot.com/search/label/Albert%20Camus,30/3/2010>)

**La madre y el maestro:** dos figuras que le permitieron alcanzar tan elevadas cimas, que le hicieron creer en la dignidad de los hombres por encima de todo. El maestro lo consideró, a él y a todos, dignos de conocer el mundo y gracias a él supo imaginar paisajes, ciudades y personajes sin conocerlos. Valga esta cita también para ilustrar las posibilidades que la articulación de estos actores puede desplegar en los hijos e hijas de quienes hoy son madres y padres adolescentes y participantes de experiencias educativas de este estilo.

## 7.3 Los adolescentes en el centro: desplegar roles novedosos...

El rol de las OSC y de los educadores debería mirar en dirección de los adolescentes: centro de la práctica educativa. Para los adolescentes la actividad los hizo **ubicarse en el lugar de sujetos de aprendizaje y, por ejemplo, ser evaluados públicamente**. Experimentar la tensión y emoción que supone dar cuenta de lo que sé en un ambiente que difícilmente censure por lo que no sé.

Junto con ello la experiencia del Concurso permitió que los adolescentes volvieran a experimentar, o experimentaran por primera vez, el **“tener que estudiar”**, desplegando una faceta diferente a la de ser “madre o padre adolescente” a secas.

La actividad pone en el centro al sujeto como actor fundamental de su proceso educativo: la búsqueda previa de información, la construcción en conjunto de las temáticas a tratar son dispositivos que mantienen la motivación encendida, afirman el sentido de pertenencia, la familiaridad y el sentirse participe del proceso.

El día mismo del concurso es fiel reflejo de ello: se desarrolla en un espacio y en una estructura construida entre todos, en una disposición en la cual los jóvenes son los voceros, y un tiempo que, escapando a formas tradicionales de evaluación propicia el gusto por el saber en una forma adecuada a los intereses de los participantes, minimizando esa estructura rígida y avasallante del “examen formal”. Y nos preguntamos entonces **¿porqué no pensar en formatos de este estilo para evaluar aprendizajes en experiencias de educación formal?, ¿qué puede aportar este modelo a otras experiencias y qué pueden aportar otras experiencias a este?**

#### **7.4 La institución: ambiente educativo propicio y de bajo riesgo...**

Casa Lunas pretende ser una institución que aloje al otro desde la **hospitalidad** (Derrida, 2000). Es decir, que sea un espacio de encuentro, diálogo y calidez para los jóvenes. Elemento fundante de una relación que escape a la agresividad del colectivo social, a la etiqueta, a la mera relación técnico social-destinatario de la política.

En tal sentido, remitimos a los aportes de otro pensador francés (Ives Chevallard) y a su concepto de **“ambiente de bajo riesgo”**. Esto es, básicamente, la importancia de propiciar un contexto que resulte amigable al educando y genere un ambiente de confianza con los otros adolescentes, con los educadores y con la institución. La intención es que esos vínculos sean representados positivamente gestando el sentimiento de pertenencia al lugar. Para nuestro caso una de las herramientas utilizadas para este fin es la ambientación del espacio institucional como aspecto que motiva la participación en la actividad. Educar desde lo nuevo, desde un contexto que apueste a su singularidad es crear un espacio que resulte alternativo y se diferencie del contexto.

**La educación es relación humana en un tiempo y un espacio, y en ese ambiente lo vincular ocupa un lugar central.** Una instancia con las características de la actividad relatada buena medida es posible debido a las características del vínculo generado entre educadores, jóvenes, familia y comunidad. Cuestión central de una pedagogía de la presencia que se nutre de las pedagogía salesiana (“la familiaridad engendra afecto, el afecto confianza y ello posibilita la experiencia educativa”). La asimetría en la relación educativa, dato del hecho educativo, se considera aquí herramienta para el aprendizaje, sostén y estructurar que apuesta al protagonismo del joven. Esta situación allana el camino para que el encuentro con conocimientos nuevos sea seductor, para preguntar cuando no se entendió, para pedir explicaciones en el momento de encuentro entre los saberes acumulados previamente y los nuevos, en un camino lo más despejado posible de miedos, resistencias y obstáculos.

#### **7.5 La familia: actor fundamental de la comunidad educativa....**

La familia, o los adultos referentes presentes, son concebidos como actores fundamentales del proceso educativo que experimenta la joven y el niño: eslabón necesario de una cadena que aporta al acompañamiento de los educadores. **Su presencia en el Concurso empodera a las participantes, consolida el sentimiento de pertenencia y aporta otro ingrediente a la motivación de demostrar el saber.** Además permite el encuentro entre actores en situaciones de

disfrute, modificando la representación de que sólo se los convoca cuando hay problemas. Si hay una adolescente madre que despliega su rol de aprendiz hay un referente adulto que lo percibe como tal y eso enriqueces a ambos.

## **7. 6 Repensar prácticas-construir saberes...**

La institución y la experiencia relatada se erigen como vías de acceso (facilitadores e intermediario) de una comunidad (madres y padres adolescentes) con otras comunidades y otros mundos. La institución es la que nuclea y sienta las bases para que expresiones como estas puedan darse y sean disparadores de procesos nuevos lo cuales suponen una mecánica bien aceiteada de interpretación e interpelación de la realidad en la cual se sumerge y actúa.

La reflexión crítica sobre la práctica, puesta en juego a la hora de redactar esta ponencia, evidenció varios aprendizajes para quienes la transitamos. Presentamos aquí dos de ellos:

- 1) resulta pertinente a esta altura cambiar el nombre de la actividad y en vez de Concurso del Saber identificarlo como un Juego de Saberes.*
- 2) resulta pertinente sondear los efectos que estos aprendizajes tienen en los adolescentes y en sus hijos a lo largo del tiempo*

En definitiva aprendizajes que hablan de reelaborar las propuestas y dar cuenta de sus impactos para favorecer que sea una práctica que instaure y promueva ciudadanía ahora y en el futuro. Que promueva la participación de todos, el aprendizaje y la enseñanza como instancias dinámicas, placenteras, disfrutables, que abran puertas y motiven el deseo de aprender y descubrir el mundo. Derecho de todos, vía de acceso a un presente y un futuro de posibilidades que potencie lo que sí existe.

La educación puede instaurar un nuevo tiempo si pone la mira en el futuro, en lo que puede llegar a ser, en la materia que existe para dar luz a nuevas realidades. Pero esta tarea requiere de educadores apasionados por su tarea (sabemos de muchos que lo están). Que expresen su compromiso con el sí a la tarea de educar en contextos donde las desigualdades tienen rostro de niño y de mujer. Pueden no hacerlo, pero si están ahí y eligen estar, no tienen más remedio que apasionarse por lo humano, de lo contrario estarían entregando una educación pobre para pobres, cuestión que no deseamos ni auguramos.

## **8. Bibliografía**

BEHARES, Luis, COLOMBO Susana (2005), Enseñanza del saber, saber de la enseñanza, FHCE, Montevideo.

BERTONI, E (2000), Herramientas de planificación (Ficha N°4), Opción Docencia, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

CHEVALLARD, I. (1991), La transposición didáctica, Aique, Buenos Aires.

DERRIDA, J., DOUFORMANTELLE, A. (2000), La hospitalidad, Ediciones de la Flor, Bs. As.

FRIGERIO, G. (2008), Seminario "Educación: instituciones y sujetos. Sentidos y especificidades de un contexto de acción", Maestría en Educación con Orientación en Gestión Educativa de la Universidad de San Andrés (Buenos Aires).

GARCIA, A. (2009), Pepe Coloquios, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

PALAMIDESSI, M. (2006): La escuela en la sociedad de redes. FCE. Buenos Aires.

RANCIÈRE, J., El maestro ignorante, Editorial LAERTES, 2003, Barcelona.

**Otras fuentes consultadas:**

Fuente: <http://discretolector.blogspot.com/search/label/Albert%20Camus>, 30/3/2010.

# **“A questão da relação trabalho/educação inseridas em Programas Educativos no Brasil e na Argentina”**

*Maria Inês Pereira Guimarães*

*inespguimaraes@gmail.com*

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

## **Introdução**

O presente estudo faz parte da pesquisa de mestrado, em andamento, realizada na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) sobre Programas para Juventude implementados nos países membros efetivos do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O interesse pelo tema partiu de minhas experiências realizadas em turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) nas quais sou professora. Percebo que os jovens estão engrossando as fileiras da EJA, que antes atendia à população adulta em maioria. É observando esses jovens que percebo a necessidade de programas voltados para juventude, pois esses têm interesses, dinâmicas, em geral, bastante diferentes dos adultos.

O Brasil, assim como a maioria dos países da América Latina e do Caribe, é um país com uma grande desigualdade econômica e social, que se reflete, conforme Haddad (2009), na histórica exclusão de setores da população à educação formal. Os dados do Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF) de 2005 registraram que só 26% da população brasileira de 15 a 64 anos de idade são plenamente alfabetizados. Esses dados levam à conclusão de quão difícil é, para esses jovens, a inclusão social no mercado de trabalho, pois este vem exigindo cada vez mais uma maior escolarização e especialização técnica.

A situação de exclusão social foi agravada com as reformas neoliberais pelas quais passaram os países da América Latina, em que foram contidos gastos direcionados à educação, não permitindo que direitos garantidos em leis sejam assegurados. Há que se enfrentar e resolver os problemas das desigualdades sociais para superação do subdesenvolvimento, nas áreas sociais, em que está imersa a grande maioria dos Estados da América Latina e do Caribe.

Dentro de um panorama de dificuldades, percebe-se a necessidade de articular reflexões realizadas no Brasil com as realizadas em outros países da América Latina e do Caribe. Em especial, com os países que compõem o Mercosul, por já existir um projeto comercial que integra esses países, assim como por existir o Fórum Social do Mercosul, cuja organização visa ao fomento de alternativas e de novas solidariedades no caminho da transnacionalização da democracia. Afinal, no mundo atual, são frequentes os desastres ecológicos, as instabilidades financeiras, as mudanças tecnológicas globais, o aumento de armamentos, tornando concretas as ameaças à existência humana e às fronteiras nacionais.

O Fórum Social do Mercosul (aglutinador de ativistas sociais de diversos países do mundo) aponta para a importância de pesquisas elaboradas além das fronteiras geopolíticas nacionais, no sentido da necessidade da formulação de propostas visando resistências e alternativas sociais. Acredita-se que apostar na investigação como forma de compreender percepções e demandas dos indivíduos sul-americanos, em especial aqueles dos países-membros do Mercosul, pode despertar novas possibilidades que ajudem na consolidação de uma integração regional mais ampla, que não se limite a uma simples integração de mercados produtores, avançando para os espaços culturais e sociais.

A atual configuração política da América Latina, com a presença de governos populares com uma visão que se contrapõe à lógica neoliberal, traz como perspectiva à [sic] toda sociedade a busca de novos caminhos para a construção de um mundo mais justo e solidário. Grande parte da população destes países vive à margem dos benefícios e direitos da cidadania no mundo contemporâneo. Conclamar os povos da América a manifestarem seus anseios, trazerem suas experiências, suas propostas e alternativas, é fundamental para que possamos consolidar e ampliar a integração latino americana [sic], na construção de uma nova ordem mundial, fundamentada em princípios onde a centralidade seja o ser humano, e não exclusivamente o lucro e o mercado. (FÓRUM SOCIAL DO MERCOSUL. Website) .

Dentre essas possibilidades de investigações integradas está a Educação de Jovens e Adultos, entendida como um grande desafio para todos os países componentes do Mercosul, assim como para grande parte da América Latina e do Caribe; entretanto, o Brasil se destaca como um dos países que concentram grandes contingentes de analfabetos e analfabetos funcionais da região. A partir dessas discussões, está sendo elaborado o presente trabalho, que tem como principal objetivo investigar o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM) brasileiro e o Programa “Jóvenes Padre Mugica” argentino, buscando realizar um estudo comparado entre eles, nos aspectos referentes às suas propostas de transformação social, assim como aos aspectos positivos e negativos, trazidos por eles, para a democratização do acesso de jovens ao emprego e à cidadania de um modo geral.

Para tal investigação, torna-se necessário entender um pouco o Mercosul, seus objetivos, organização, tratados, assim como as garantias constitucionais e legislativas relativas à EJA, em cada um desses países, e, então, estudar esses programas existentes para atender à demanda de educação e necessidade de inserção social dos jovens.

Também, este trabalho tem um cunho documental fundamentado em fontes primárias e secundárias, e estrutura-se em torno de um eixo de análise em diálogo com o pensamento, sobre a Educação de Jovens e Adultos, que têm como perspectiva a construção de uma sociedade democrática, em que reine a justiça social.

Nesse sentido, o trabalho está organizado nos seguintes capítulos: no primeiro, um pouco do histórico do Mercosul, no segundo um breve levantamento da situação da EJA nas leis brasileiras e argentinas. Para o terceiro capítulo, a comparação entre os dois programas à luz das duas questões citadas a cima, em diálogo com alguns autores cujo pensamento vai ao encontro de uma sociedade o mais igualitária possível.

## A construção do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Pensar no Mercado Comum do Sul (Mercosul) é pensar na globalização da economia, pois é em função desta que vêm surgindo os blocos econômicos. A globalização da sociedade capitalista influencia cada indivíduo, direta ou indiretamente.

A humanidade sempre necessitou de apoio, associação e cooperação para atingir seus objetivos, ao longo dos tempos. Desde a Antiguidade, a idéia de associação entre os povos, principalmente para a busca da paz, fez parte do pensamento humano. Em vista dessas necessidades, os Estados foram se relacionando em torno do objetivo de uma cooperação mútua. Antes da constituição de instituições representativas de necessidades internacionais, houve conferências mundiais, tratados multilaterais, contudo, a insuficiência dessas práticas para gerirem e coordenarem em cooperação levou os Estados a criarem mecanismos institucionalizados que fossem permanentes e voluntários. Com isso, surgiram as primeiras organizações internacionais, que hoje se constituem como uma das características da vida internacional contemporânea. VELASCO (1999 apud MATEUS, 2008,



p.47) analisa:

Nos dias atuais, com o estágio de desenvolvimento atingido pelo processo de integração comercial global, impulsionado pelo desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte, é quase impossível atuar ou desenvolver qualquer atividade, empresarial ou não, sem inter-relacionar-se de maneira transfronteiriça.

Magnoli e Araújo (2002, p.18) citam a “Carta da Jamaica”, de Simon Bolívar, como uma das primeiras alusões à integração da América Latina.

A invasão da Espanha pelas tropas francesas de Napoleão Bonaparte, em 1810, deflagrou o processo de independências na América Hispânica. As elites criollas das colônias espanholas – estimuladas pelas idéias vindas da França revolucionária e da república independente dos Estados Unidos – encontraram em homens como Simon Bolívar e José de San Martín os chefes militares da libertação.

A restauração da Coroa espanhola, em 1814, após a derrota de Napoleão, abriu caminho para uma terrível contra-ofensiva metropolitana. Quando se iniciava a ofensiva recolonizadora espanhola contra as forças dos generais libertadores, apareceu a célebre Carta da Jamaica. Nesse documento, Simon Bolívar preconizava a unidade da América hispânica independente, que deveria se organizar numa imensa confederação, do México até a Argentina, formada por três grandes federações. O grande ideal bolivariano, de unidade do conjunto hispano-americano, teve nesse documento a sua primeira expressão.

Depois dessa tentativa, existiram várias outras. Uma delas foi o Mercosul, que nasceu com os acordos firmados entre o Brasil e a Argentina, conforme Magnoli e Araújo (2002), com a redemocratização destes dois países, em meados da década de 80.

Geopoliticamente, o Mercosul é produto de acordos entre Argentina e Brasil, estes países representam o eixo de aglutinação dos outros países da região, que já tem o Paraguai e o Uruguai como países membros efetivos e a Venezuela como país membro em processo de avaliação.

Hoje, o Mercosul é organizado com base no Tratado de Assunção, por meio do qual o bloco foi fundado, em 26 de março de 1991. Esse tratado está sendo complementado por vários protocolos. Pode-se citar, conforme a página do Mercosul na internet, os seguintes protocolos: Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Brasília, Protocolo de Olivos, Protocolo de Ushuaia, Protocolo modificado do Protocolo de Olivos e o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul (ainda em processo de avaliação), como os mais importantes.

Os Estados Associados são Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Justifica-se a existência desses associados em função tanto do compromisso do Mercosul com o aprofundamento do processo de integração regional quanto da importância de desenvolver e intensificar as relações com os países-membros da Associação Latino-americana de Integração (ALADI).

Já existem Acordos do Mercosul no âmbito da ALADI, como por exemplo, o Mercosul-Chile, o Mercosul-Bolívia, o Mercosul-México, o Mercosul-Peru, o Mercosul-Colômbia/Equador/Venezuela, o Mercosul-Cuba, entre outros.

Os principais órgãos deliberativos do Mercosul são o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GCM) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

O Setor Educacional do Mercosul (SEM) assinou alguns acordos entre os países-membros e alguns entre países-membros e associados, através dos respectivos ministros de Educação. Podem-se citar alguns, como a Decisão nº 06, de 20 de julho de 2006, que foi firmada entre os países-membros com intuito de aprovar mecanismos para a implementação do Protocolo de Integração Educativa e o reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário e médio não técnico. Por esta Decisão nº 06/06, os Ministros de Educação dão consequência ao que reconheceram pela

Decisão nº 07/91: “[...] a formação integral dos recursos humanos mediante elevação dos níveis de educação é fator essencial para fortalecer o processo de integração e alcançar a prosperidade, o progresso e o bem-estar com justiça social dos habitantes da sub-região.”

## Situação da EJA no Brasil e na Argentina

Os direitos à EJA estão assegurados na CF/88 em seu Artigo 208, que afirma ser o ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurando o direito àqueles que a ele não tiveram acesso, na idade própria, ou seja, aos jovens e adultos que ainda não tenham completado esse nível de ensino. Esse artigo indica para a progressão do ensino médio gratuito e universal. Esse vem complementar o Artigo 205 que garante:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, Art. 205).

Um Plano Nacional de Educação, conforme artigo 214, deve ser elaborado, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino, nos diversos níveis, e à integração das ações do poder público para: erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho, atender aos princípios da formação humanística, científica e tecnológica do país.

Também, os direitos da EJA estão regulamentados pela LDB 9394/96. Quanto à obrigatoriedade e gratuidade do ensino, o Artigo 4 garante o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria. O ensino fundamental é considerado um direito subjetivo, no Artigo 5, e qualquer cidadão ou grupos de cidadãos, através de organismos da sociedade civil e do Ministério Público, podem acionar o Poder Público para exigí-lo.

Em 2000 o Conselho Nacional de Educação aprovou o parecer 11 e a resolução 1, com objetivo de fixar as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA, regulamentando aspectos da LDB 9394/96. Em 2001, a Lei Federal 10.172 estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE), definindo metas prioritárias para o decênio 2001-2011.

Conforme Haddad (2009), algumas das ações, nos diversos níveis do governo brasileiro, podem ser sistematizadas da seguinte forma:

1995/ 2002      -    Alfabetização Solidária

- Plan Nacional de qualificação do trabalhador (Planfor)
- Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)
- Programa de apoio aos sistemas de ensino para a educação de jovens e adultos.

2003/2006      -    Programa Brasil Alfabetizado

- Fazendo Escola-recomeço
- Pronera
- Projovem

É importante registrar que no governo Lula foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), sendo que o grande mérito dessa Secretaria foi centralizar

as políticas de EJA e reconhecer as especificidades de seu público.

Já na Argentina, Rodríguez (2009, p. 8)) afirma que desde o ano 2006 a Argentina se encontra num processo de relativa tranquilidade social, demonstrado pelos indicadores sociais, mesmo não tendo realizado nenhuma transformação estrutural na sociedade. “Entre 2002 y 2005 se pasó de un 53% de población bajo la línea de pobreza y un 25% bajo la de indigencia, a un 38,5% y un 14%, respectivamente.”

Mesmo com os avanços, constata-se que são grandes as desigualdades regionais na Argentina, pode-se verificar essa afirmação nos dados apresentados por Rodríguez (2009, p. 8) – “Las desigualdades regionales son profundas: de un 40% de hogares pobres y un 15% de indigentes en la región Nordeste a un 14% y un 5% en la Patagonia.”

A população analfabeta na Argentina é de 2,6% da população com 10 ou mais anos, conforme a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL (2005), mas existem muitas pessoas que não completaram o ensino básico e o médio, obrigatório nas leis do país.

Em 1968, se criou na Argentina, a Dirección Nacional de Educación do Adulto (DINEA), significando um importante avanço para a modalidade de EJA. Em 1973, com o retorno do país à democracia, houve uma transformação na DINEA e ela passou a orientar-se pelo pensamento Freiriano. A ditadura instaurada em 1976 reprimiu duramente essas idéias. Após esse período, os sucessivos governos não se preocuparam em implementar políticas de apoio à EJA e um dos grandes problemas atuais na Argentina é a desarticulação causada pela implementação da reforma educativa neoliberal, fazendo com que hoje exista pelos menos sete diferentes estruturas para essa modalidade de ensino, causando dificuldades para a reinserção dos alunos no ensino formal comum. Também, foi desarticulada a educação voltada à formação para o trabalho, por meio dessa reforma.

Apenas em 2006, conforme Rodríguez, é que foi promulgada uma nova lei que derrotou, no marco jurídico, as políticas educativas neoliberais. Por meio dessa nova lei, a EJA passou a ser caracterizada como uma modalidade e não como “Régimen especial”. Nesse sentido, a EJA está orientada para a alfabetização, para o cumprimento da obrigatoriedade escolar e para a educação ao longo da vida.

A Lei de Educação Nacional da Argentina, Lei de nº 26.206, foi sancionada pelo Congresso Nacional em 14 de dezembro de 2006. O Artigo 4 garante a todos os habitantes da Nação a igualdade, gratuidade e equidade no exercício do direito à educação, com a participação das organizações sociais e das famílias. Essa garantia é responsabilidade do Estado Nacional, das províncias e da Cidade Autônoma de Buenos Aires, que deverão prover uma educação integral e permanente.

A educação permanente de jovens e adultos está regulamentada no Artigo 46. Ela é a modalidade de ensino destinada a garantir a alfabetização e o cumprimento da obrigatoriedade escolar, prevista nessa lei, com objetivo de criar possibilidades de educação ao longo de toda a vida para os jovens e adultos.

Com relação aos recursos destinados à EJA, esses estão sendo contemplados da seguinte forma:

Em el año 2005 la Ley de Financiamiento Educativo prevé un aumento del porcentaje destinado a la educación, que deberá crecer de 4,2% del PBI a 6% en el 2010. Uno de los 10 puntos principales a los que deberá destinarse ese monto se refiere a “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.” (Rodríguez, 2009, p. 10)

Mesmo com todos os avanços alcançados, Rodríguez (2009) afirma que ainda não foram criadas políticas de caráter federal, que visem à articulação de políticas nacionais. Algumas experiências citadas por ele são:

- Experiência inédita desenvolvida pela “Agencia de Acreditación de Saberes del trabajo” na província de Buenos Aires, que implementa uma metodologia de reconhecimento dos saberes adquiridos no ensino, articulando trabalho com sistema educativo.
  - Experiência de duas ONGs: “la fundación CREAR” na província de Buenos Aires e o “Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL)” na província de Córdoba.
  - Experiências realizadas por entidades de base de CTERA, a “Unión de Trabajadores de la Educación (UTE)”, articulando a defesa dos direitos do trabalhador à educação.
  - “Programa de Desarrollo Local Sustentable (PDLS)” que articula a problemática estratégica do meio ambiente com a EJA.
- Estudo comparado entre o Projovem e o Programa “Padre Jóvenes Mugica”

Este estudo comparado entre os dois programas – Projovem e Programa “Jóvenes Padre Mugica” se sustenta em algumas suposições básicas. Em primeiro lugar, ao se falar em juventude, pensa-se na realidade desigual em que vivem as juventudes das distintas classes sociais na América Latina. De um lado, a juventude a quem são garantidos o estudo, o lazer, os sonhos. De outro lado, a grande maioria que é tolhida de estudo, de lazer, de sonhos e, boa parte dessa, tolhida de condições mínimas de subsistência. Entre essas duas classes, existe uma parcela da juventude, que oscila entre a garantia de direitos básicos e a não garantia desses direitos. Esse estudo tem como objetivo pensar nas políticas públicas voltadas para a parcela da juventude excluída dos direitos que lhe garanta as condições mínimas de bem estar social.

Outra questão importante é que dentre essas classes sociais existem diversidades entre seus membros. Diferenças de gênero, de opção sexual, de raça, de religião, de região precisam ser consideradas como fatores importantes na elaboração de políticas para juventude.

O mundo vem experimentando mudanças profundas em suas formas de produção e essas influenciam nos modos de vida das pessoas. Por exemplo, com o avanço acelerado das tecnologias, caso o jovem não acompanhe o conhecimento científico que vem sendo produzido, ele necessariamente estará excluído da parcela social que disputa as condições mínimas necessárias para sua sobrevivência com um mínimo de bem estar.

Além disso, qualquer aposta numa sociedade mais justa, mais solidária e mais preocupada com as questões ecológicas vitais, só será possível com grande parcela da juventude engajada nesse processo de transformação social. Pensar na inclusão da juventude excluída dos direitos é pensar num presente e num futuro melhor para todos.

Nessa perspectiva os dois programas estudados são direcionados para a formação integral do jovem, pensando em sua (re)inserção no ensino formal, em sua capacitação mínima para o trabalho e em sua interação com a comunidade em que vive.

O Projovem foi implementado em 2005 e ele é parte de um conjunto de ações instituídas pelo Governo Federal visando a uma Política Nacional de Juventude. Ele é um programa de responsabilidade da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, que é integrado à Secretaria Geral da Presidência da República.

O Programa “Padre Jóvenes Mugica” é coordenado pela Direção Nacional da Juventude, que é dependente do Ministério de Desenvolvimento Social e de responsabilidade do Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais vinculado ao Governo Nacional.

O Projovem estava direcionado para a faixa etária de 18 a 24 anos, em seu início, e agora essa faixa etária é de 18 a 29 anos, mesma faixa etária do Programa “Padre Jóvenes Mugica”. Com relação ao nível de escolarização que é certificado pelos programas, no Projovem o objetivo é a conclusão do ensino fundamental e no Programa “Padre Jóvenes Mugica” do ensino médio.

Os dois programas preocupam-se com a qualificação de formação inicial em alguma atividade profissional. No Projovem a descrição dos Arcos ocupacionais incluem: Telemática, Construção e Reparos, Turismo e Hospitalidade, Vestiário, Administração, Serviços Pessoais, Serviços Domésticos I, Serviços Domésticos II, Esporte e Lazer, Metalmecânica, Madeira e Móveis, Arte e Cultura I, Arte e Cultura II, Saúde, Gestão Pública e 3º Setor, Educação, Transporte, Alimentação. No Programa “Padre Jóvenes Mugica” o objetivo é a qualificação na informática e em atividades desenvolvidas pelos jovens em processos de produção em todas as suas formas, através da tecnologia dos processos produtivos (alfabetização em informática, internet nos CIC, redes de satélites para o serviço de internet, entre outras).

A carga horária do Projovem está organizada da seguinte forma: 1.600 horas (1.200 presenciais e 400 não presenciais) a serem cumpridas ao longo dos 12 meses. O Programa prevê uma dedicação de 32 horas semanais por parte dos jovens. As 400 horas não presenciais são reservadas para o ensino fundamental, enquanto das 1.200 presenciais, 800 são para o ensino fundamental, 650 para a qualificação profissional e 50 para a ação comunitária. Em cada semana se terá 24 horas presenciais teórico-práticas ao longo do curso.

| Horas presenciais         | Horas não presenciais | Total |
|---------------------------|-----------------------|-------|
| Ensino Fundamental        | 800 400               | 1.200 |
| Qualificação Profissional | 350 -                 | 350   |
| Ação Comunitária          | 50 -                  | 50    |
| Total                     | 1.200 400             | 1.600 |

Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República, Coordenação Nacional do Projovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária, 2005, p. 23.

No Programa “Padre Jóvenes Mugica” são previstas 1.150 jornadas solidárias e 2.250 talleres de capacitação, além de um tempo, não definido no Programa impresso que se tem em mãos, para os estudos relacionados ao ensino médio.

As Ações comunitárias são entendidas no Projovem como uma forma de desenvolvimento da cidadania, da solidariedade, visando que os jovens entendam seus direitos e deveres como cidadão. No Programa “Padre Jóvenes Mugica” o objetivo, do que é denominado Movimento Cultural Juvenil, é a inclusão, participação e comunicação entre os jovens. As ferramentas são a participação dos jovens em rádios comunitárias, espaços culturais e desportivos, confecção de murais entre outras, visando a transformação social. Também, as jornadas solidárias, culturais e esportivas visam proporcionar espaços de expressão musical, publicações gráficas para divulgar diversas atividades locais.

No Projovem os docentes têm garantido uma hora para formação continuada em três dias da semana e uma hora para reunião em dois dias da semana. O Programa “Padre Jóvenes Mugica” também cita a formação de 50.000 promotores Jóvenes Padre Mugica, mas o exemplar do Programa que se tem em mãos não detalha essa questão.

O mais importante é que esses programas foram construídos na perspectiva de formar uma juventude com olhos para o social, com os olhos para a necessidade de transformação social, visando uma vida mais igualitária num outro mundo possível.

Levando em consideração o distinto momento histórico em que Marx elaborou seus escritos,

pode-se observar algumas de suas idéias e tentar fazer um paralelo com os Programas por ora estudados. Marx em 1868, nas Instruções aos delegados do Conselho Central Provisório Londrino do I Congresso da Associação Internacional dos Trabalhadores (AIT) escreve:

Por educação entendemos três coisas:

1 – Educação intelectual.

2 – Educação corporal, tal como a que se consegue com exercícios de ginástica e militares.

3 – Educação tecnológica, que recolhe os princípios gerais e de caráter científico de todo o processo de produção e, ao mesmo tempo, inicia as crianças e os adolescentes no manejo de ferramentas elementares dos diversos ramos industriais. (Marx, 1868 apud Silva, 2009, p. 195)

A grande questão da época desse escrito era a industrialização, assim como hoje são as novas tecnologias, mas a preocupação em associar questões do trabalho com a educação é uma necessidade bastante antiga. Esses programas estudados têm positivamente inserido o trabalho ao ensino formal a que se propõe.

Também, a educação intelectual é enfatizada por eles. A educação corporal é que é menos enfatizada, mas ela existe nos dois programas.

Para Marx e Engels, o trabalho é uma atividade central na vida do homem e por isso tem que estar na base da educação formal. Com as exigências do trabalho desenvolvido na sociedade atual, programas que se preocupem com ferramentas para auxiliar os jovens em sua inserção no mundo do trabalho são fundamentais.

#### Considerações finais

É com alegria que esse estudo mostra as preocupações do Projovem e do Programa “Jóvenes Padre Mugica” com a questão da transformação social. Todos os dois programas enfatizam a necessidade de uma sociedade mais justa e para sua construção vêm como necessário a formação dos jovens no sentido de sua inserção na sociedade. Os jovens só poderão ser agente de transformações sociais se estiverem conscientes de seus direitos e deveres, ao mesmo tempo em que exercerem o direito de estudar e se preparar para o trabalho que lhe garantirá condições, mínimas que sejam, de subsistência.

Silva (2009) traz o pensamento de Saviani a respeito do papel da escola na transformação social. “A pedagogia histórico-crítica concebe a escola como uma instituição social importante para as classes populares terem acesso aos conhecimentos socialmente produzidos e, por meio deles, fortalecer a luta pela transformação social, pela superação do capitalismo.” (SAVIANI, 1991 apud SILVA, 2009, P. 202)

A educação sozinha não conseguirá resolver os problemas da juventude e da sociedade de um modo geral, mas ela é uma ferramenta essencial na consolidação de novas alternativas para a organização social. Por isso, estudos que visem aprimorar programas já existentes, através de estudos comparados, precisam ser mais bem pensados e desenvolvidos.

#### Referência Bibliográfica

- HADDAD, Sergio. Informe de Brasil. In: Reporte sobre el estado actual de la educación de personas

jóvenes y adultas en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Revista Interamericana de Educación de Adultos Año 3 1 / N° 1 / Enero - Junio de 2009/ Nueva Época.<http://www.alfabetizacion.fundacionsantillana.org> (Acesso em 12/03/2010)

- MAGNOLI, Demétrio; ARAUJO, Regina. Para entender o Mercosul. São Paulo: Moderna, 1994.

- MATEUS, Douglas Predo. A efetividade do direito à educação no Brasil e Mercosul. O Tratado de Assunção e a educação. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional)- Universidade Católica de Santos. Santos (SP), [S.n.], 2008.

- RODRÍGUEZ, Lidia Mercedes. Informe de Argentina. In: Reporte sobre el estado actual de la educación de personas jóvenes y adultas en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Revista Interamericana de Educación de Adultos Año 3 1 / N° 1 / Enero - Junio de 2009/ Nueva Época.<http://www.alfabetizacion.fundacionsantillana.org> (Acesso em 12/03/2010)

- SILVA, Vandeí Pinto da. Educação e escola no marxismo: perspectivas. In: MENDONÇA, Sueli Guadalupe de Lima. Marx, Gramsci e Vigotski: aproximações. J.M. Editora e Comercial Ltda: Araraquara, SP, 2009.

SÍTIOS NA INTERNET ARGENTINA, Ministério da Educação. <http://www.me.gov.ar>

BRASIL. Presidência da República.

<http://www.presidencia.gov.br> ; <http://www.presidencia.gov.br/legislacao>

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL).  
<http://www.eclac.org/brasil/>

FÓRUM SOCIAL DO MERCOSUL.

<http://www.forumsocialdomercosul.org>

MERCOSUL, Página brasileira do.

<http://www.mercosul.gov.br/>

**“Fios de vertentes:  
Uma Prática Educativa Trançada com Fios do Conhecimento Tradicional.”**

*Valdirene Moura da Silva*  
UFPE  
Formanda em Pedagogia  
*Allene Carvalho Lage*  
UFPE[1]  
Doutora em Sociologia

## **INTRODUÇÃO**

A cada dia a missão da escola aumenta, seja quanto a conhecimentos exigidos por ações presentes em nosso cotidiano, como ir ao banco sacar dinheiro requer habilidades relacionadas à informática, celulares com vários chips, câmeras digitais, os cartões de créditos invadem nossa vida de maneira muito vertiginosa quando notamos estamos dependentes deles. Em síntese, a escola precisa ter um grande e forte aparato para conseguir desenvolver as habilidades esperadas pela população em relação à escola. Infelizmente, quando a instituição escolar falha, as crianças e jovens ficam à margem dessa educação, a partir de então começa a fluir os problemas relacionados a esses jovens: drogas, violência que resultam no pior de todos os males: o trauma pelos momentos de lazer e de infância que perdidos.

Isso resulta em cenários onde milhares de crianças e jovens são afastados da escola e vivem em um mundo sem perspectivas, além da cobrança em relação à profissionalização aumentar cada vez mais. Partindo desta perspectiva social, este exercício de pesquisa[2] pretendeu identificar as práticas educativas que algumas ONGs vêm desenvolvendo para capacitar jovens/crianças em risco de exclusão social, enfatizando a ideia de pertencimento cultural ancorado nos saberes tradicionais e possibilitando o resgate da identidade cultural. Face a isto, nossa curiosidade científica nos leva a fazer a seguinte indagação:

### **Quais os componentes pedagógicos que contribuem para uma formação profissional que resgate a identidade cultural e a cidadania em crianças e jovens em risco de exclusão?**

Diante desta questão o objetivo principal deste exercício de pesquisa é identificar e refletir sobre os componentes pedagógicos presentes numa formação profissional e suas metodologias direcionadas ao resgate da identidade cultural, como caminho para o reconhecimento da cidadania de crianças e jovens em risco de exclusão. Entre os objetivos específicos destaca-se:

- Estudar as contribuições da educação popular e do educador de rua na reconstrução de sujeitos em risco de exclusão;
- Analisar/discutir a construção social sobre a divisão sexual e cultural do trabalho e as relações de gênero.

## **1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Entendendo a perspectiva social onde este exercício de pesquisa se originou, a nossa discussão teórica será dividida em tópicos: Educação popular e saberes tradicionais; e Trabalhos manuais e as relações de gênero.

### **1.1. Educação Popular e saberes tradicionais**

A questão da influência da classe dominante na sociedade é tão ampla e muitas vezes nos aparece de forma camuflada, dificultando a nossa compreensão e nos levando a defesa dos



projetos hegemônicos. Assim cria-se uma divisão social não apenas das condições sociais, mas também ao nível da educação e dos saberes. Em virtude disso reportamo-nos a Martí apud Streck (2008):

*Educação popular não quer dizer exclusivamente educação da classe pobre; mas que todas as classes da nação, que é mesmo que o povo seja bem educado... Todos são iguais. (p. 47).*

Neste sentido, o ato de educar não é necessariamente uma ação praticada ou destinada somente à sala de aula, pelo contrário, essa é a definição que encontramos como educação. Entretanto, diante de uma perspectiva atual entende-se como um ato que se pratica dentro e fora da sala de aula, deve preocupar-se cotidianamente com os socialmente desfavorecidos, por isso torna-se uma profissão árdua e complexa. Nessa direção:

*“Ao analisar a educação de um ponto de vista político, percebi a urgência que havia em fazer uma nova metodologia que não fosse apenas uma forma de doutrina da hegemonia de alguns sobre a maioria, nem de um novo pilar de apoio do poder convencional e da sua cultura e ideologia dominantes. Uma educação crítica, construtiva e transformadora implicaria tirar o controle absoluto dos professores e das salas de aula e construir fortes elos com os movimentos sociais.” (Santos, 2002, p. 439).*

Com o passar dos tempos e diante de uma perspectiva crítica percebe-se o quanto a educação necessita de reformulações, por que se propõe em diversos momentos e maneiras uma educação de qualidade, voltada para uma questão social, política e cultural, além do desejo de formação de um sujeito crítico. Realmente, não se pode esperar essa mudança da noite para o dia, entretanto, é necessária a consciência crítica de não apenas o tempo passar, mais também nossas atitudes diante do contexto em mutação. Freire apud Silva e Cavalcante (1999): “Percebe apenas que os tempos mudam, mas não percebe significação dramática da passagem, se bem que a sofra. Está mais imerso nela que emerso” (p. 53).

Ser um educador social requer coragem, iniciativa, é preciso estar pronto a desafiar e ser desafiado, pois, manter um diálogo entre a sociedade e o ato de educar atualmente, constitui um fator de grande relevância, principalmente quando se trata de crianças e adolescentes na rua, é preciso antes de qualquer coisa tentar amenizar a situação da marginalização em que se encontram e de violação de seus direitos, isso em si já constitui uma forma de opressão. Depois, deve-se resgatar o lado de ser humano de cada um, visto que:

*O educador corre o risco de deixar-se envolver pela cultura da rua, antes de impor a sua própria cultura aos meninos. Pois a rua dá a esperteza a estas crianças para não caírem “nessa jaula de ficar bonzinho” que a cultura institucional tenta impor para inseri-las socialmente. (Paica. 2006, p.34).*

Ressalta-se que na maioria das vezes não são elas as culpadas de não ter uma moradia e muitas vezes nem uma família. A educação aliada com políticas públicas consistentes é de fato um caminho para superação destas desigualdades. Por isso se conseguirmos educar nossas crianças consequentemente elas crescerão como cidadão. Nesta direção, seguir em frente deve sempre ser nosso dilema, a educação popular é bastante desafiadora, porém a educação como um todo também é.

## **1.2. Trabalhos manuais e as relações de gênero.**

O trabalho manual representa uma parte da cultura e identidade de um povo, mesmo que esquecida. Geralmente ouvimos falar sobre o Brasil: “O país do Futebol, do carnaval, do samba...”, porém, ninguém faz referência ao bordado. Quanto a essa situação cito Matias (2007): “As representações não são naturais, mais criadas pelo ser humano. São as pessoas que socialmente criam marcas, sinais, símbolos, etc. para representar algo” (p. 37). Então, por que não valorizar os nossos trabalhos manuais? Infelizmente em nossa sociedade ainda existem grandes influências das relações de gênero, principalmente ao se falar em trabalhos manuais. É como se bordar, pintar, fazer crochê estivesse determinado exclusivamente para as mulheres. Determinados empregos e funções ainda são oferecidos separadamente para homens e para as mulheres, como se o dom artístico de pintar na figura masculina estivesse vetado.

É necessário se encontrar dentro dessa relação, geralmente nos tornamos vítimas e interiorizamos esse “modelo” de homem e de mulher esperado pela sociedade, a partir de então reproduzimos até mesmo involuntariamente, entretanto, recordo Freire apud Silva e Cavalcante (2007) que vai nos alertar:

*“(...) e ele (Paulo Freire (1965)) chama a atenção desta relação, estar com ela e estar nela e a partir dos atos de criação, recriação a decisão, que o sujeito vai dominando seu cotidiano e seu tempo” (p.35).*

A introspectiva de “azul” ser para “meninos” e “rosa” para as “meninas” apenas comprova a forma como somos inseridos dentro de um contexto já completamente cheio de símbolos e significados, nem temos a oportunidade de pensar criticamente em nossas atitudes, e muitas vezes agimos pela atitude da maioria, essa por sua vez já é vítima de inúmeros preconceitos originados do dia-a-dia. Assim confirmo em Silva e Cavalcante que: “As representações não são naturais, mais criadas pelo ser humano. São as pessoas que socialmente criam marcas, sinais, símbolos, etc. para representar algo” (2007, p.37).

Romper com sistemas simbólicos é um enorme desafio. É preciso estar atento às inúmeras questões diárias que requer criticidade e determinação para resolvê-las ou se sobressair delas de maneira justa e digna. A arte é bem mais abrangente do que imaginamos e não tem sexo, envolve aspecto religioso, cultural, político e social, visto que a criança e o adolescente será resultado de seu contexto.

## **2. METODOLOGIA**

Em busca de uma compreensão da experiência vivenciada e confrontando a realidade com a prática, optou-se por desenvolver este exercício de pesquisa com uma abordagem qualitativa por que: “se contrapõe ao esquema quantitativo de pesquisa” (André, 1998, p.22). Porém, apenas essa definição não seria suficiente para definir a natureza dessa pesquisa em especial, visto que se trata de uma perspectiva social. Segundo Gil (2008):

*“Frente aos fatos sociais, o pesquisador não é capaz de ser absolutamente objetivo. Ele tem suas preferências, interesses particulares, capricho, preconceitos, interessa-se por eles e os avalia com base num sistema de valores pessoais” (p.5).*

Essa citação, é bem mais do que uma mera descrição, constitui o reconhecimento da dependência das nossas ações em relação ao futuro das crianças excluídas socialmente, além de admitir a importância da participação das Associações na transformação social.

### **2.1. Finalidade do Estudo**

Trabalhando numa perspectiva inclusiva, e a fim de atingir o alvo interesse desse exercício de pesquisa, que é identificar os componentes pedagógicos contribuintes para a formação profissional e resgate da cultural e a cidadania em crianças em risco de exclusão na sociedade, constitui estudo de natureza exploratória, como afirma Andrade (2003):

*“(...) entre as suas finalidades encontra-se: facilitar a delimitação de um tema de trabalho; definir os objetivos ou formular as hipóteses de uma pesquisa ou descobrir novo tipo de enfoque para o trabalho que se tem em mente.” (p. 124).*

Sendo também um estudo de natureza explicativa (Andrade, 2003):

*“(...) é um tipo de pesquisa muito complexo, pois, além de registrar, analisar e interpretar os fenômenos estudados procura identificar seus fatores determinantes, ou seja, as causas, procurando a razão, o “por que” das coisas; por isso mesmo, está mais sujeita a cometer erros. ” (p.125).*

## **2.2. Método de Pesquisa**

Sendo essa pesquisa baseada no Método do caso Alargado, este método nasce dentro do estudo de caso. Segundo GIL (2008, p. 57) o que caracteriza estudo de caso é o estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados.

O caso torna-se alargado nas suas implicações, ou seja, não é na análise estrita do caso. – o caso é uma janela através da qual se vê a sociedade e outras coisas de forma mais ampla. O método do caso alargado propõe que:

*“(...)procura analisar, com o máximo de detalhe descritivo, a complexidade do caso, com vista a captar o que há nele de diferente ou de único. A riqueza do caso não está no que nele é generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem” (Santos, 1983: 11).*

## **2.3. Delimitação e local da Pesquisa**

Este exercício de pesquisa teve por foco a ASDEC[3], em especial o Projeto Fios de Vertentes[4] que a mesma desenvolve. A escolha desta experiência se deu em primeiro lugar pela sua singularidade no contexto social da cidade de Vertentes - Pernambuco, pois tenta proporcionar as crianças/jovens carentes de rua à oportunidade de ter acesso à pintura, bordado e crochê, então, essa experiência camufla uma prática educativa que proporciona outra forma de renda para a família dessas crianças, além de uma formação profissional voltada para o aspecto comunitário.

O local da realização da coleta de dados foi a ASDEC, que desenvolve vários projetos, entre eles: Agente Jovem, Academia da Cidade, PBT (Piso Básico de Transição) e em especial o projeto Fios de Vertentes (foco da pesquisa), que se realiza no Centro de Artes e Ofícios mais especificamente em um anexo da ASDEC, é, portanto nesse âmbito que os dados empíricos foram coletados de modo a confrontar a teoria e a realidade.

## **2.4. Fontes de informação**

O trabalho de coleta de dados foi realizado com quatro grupos sociais. Os grupos escolhidos

para estabelecer um diálogo e/ou observação para fins desta pesquisa são os seguintes:

- Direção/coordenação do Centro de Artes e Ofícios;
- Funcionários da ASDEC;
- Professora do Projeto Fios de Vertentes;
- Ex-alunos do Projeto;
- As crianças/jovens inseridos no Projeto;

## 2.5. Técnicas de coleta de dados

As técnicas de coletas de dados são várias, de forma a compreender o que os encontros podem oferecer. Nesta direção, Lage (2005) diz que é preciso “observar, além das falas e dos silêncios, os espaços, os atores, as atividades, a atmosfera do ambiente, os comportamentos e os sentimentos”. Entre essas técnicas estão a observação direta, as conversas informais, as entrevistas semi-estruturadas e as histórias de vida, além de fotografias e filmagens. Além dos encontros, a pesquisa de campo se completará com uma ampla consulta bibliográfica, acervo particular, sites na internet e outras fontes de registro e memória.

## 2.6. Análise e Sistematização de Dados

Para fins da análise deste exercício de pesquisa escolhemos como estratégia metodológica uma aproximação com a técnica de análise de conteúdos, que segundo Vala (2001) é:

*É uma técnica de tratamento de informação, não é um método. A finalidade será, pois efetuar inferências, com base numa lógica explicativa, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas. (2001, p. 104)*

Outra estratégia adotada foi a observação participante, utilizando-se ainda de entrevistas, conversas informais, falas e discursos. Será realizada de acordo com as categorias explicativas e decodificada dos temas transcritos e mencionados na fundamentação teórica:

- Educação Popular e educador de rua;
- Trabalhos manuais e as relações de gênero.

Vale ressaltar que os temas propostos foram expostos de maneira reflexiva, em uma tentativa de aproximar a realidade do campo empírico com a teórica.

## 3. O CASO DA ASDEC – PROJETO FIOS DE VERTENTES

Em virtude de um exercício de pesquisa de caráter social, a busca por uma instituição de cunho comunitário, foi à essência para a aproximação com a **ASDEC** (Associação de Desenvolvimento Comunitário das Vertentes). Essa por sua vez trabalha com diversos projetos, entre os vários projetos desenvolvidos (Diário de Campo, p. 1), um em especial merece destaque, tanto pelo seu contexto social quanto em relação às questões culturais, trata-se do **Projeto Fios de Vertentes**.

O projeto Fios de Vertentes tenta proporcionar as crianças/jovens em risco de exclusão à oportunidade de ter acesso à pintura, bordado e crochê. Por meio desta experiência insere uma prática educativa que proporciona outra forma de renda para a família dessas crianças, além de uma formação profissional voltada para o aspecto comunitário. O projeto acontece três vezes na semana (Terças / Quintas/ Sextas das 13:00 às 16:30), em um anexo da ASDEC, a professora responsável pelo repasse das trabalhos manuais é uma senhora aposentada, o seu trabalho é totalmente voluntário. Na matrícula, ou melhor, na ficha de inscrição consta o nome de 20 alunos meninos e meninas, entretanto, apenas as meninas freqüentam.

É válido ressaltar também que as crianças vivenciam também o carnaval, páscoa, das crianças, São João, Natal, entre outras datas comemorativas. Fugindo da monotonia do dia-a-dia, as aulas do Projeto “Fios de Vertentes” vão se caracterizando como uma prática educativa, além de evitar que as crianças fiquem na rua, proporciona uma aula contextualizada onde são inseridas as datas comemorativas e permitem a liberdade das crianças criarem e inovarem suas práticas artísticas resgatando a nossa cultura.

Inserida no âmbito da ASDEC diagnosticamos a presença de temas singulares que são eles: **Identidade Cultural, Saberes tradicionais locais, formação cidadão**. Por outro lado, foi perceptível a ausência de um tema voltado para a educação de uma formação profissional em si. É válido também registrar contribuições das alunas:

*“Bordado para mim é aprendizado, é uma forma da gente mostrar nossa cultura... essa semana mesmo eu vendi três panos de prato que eu mesmo pintei e bordei...”. (Júlia, 2009)*

No cenário onde o Projeto Fios de Vertentes é desenvolvido muitos assuntos estão presentes, porém, é necessário falar sobre, dialogar, pois quando se omite a tal ação não se pode esperar que todas as crianças e adolescentes presentes entendam interpretem da mesma forma.

#### 4. ANÁLISE DO CASO

A análise do caso se dará a partir das categorias: Trabalhos manuais e as relações de gênero, tendo como pano de fundo a educação popular como um lugar de diálogo com os saberes tradicionais.

##### 4.1. Educação Popular : Um diálogo com os saberes tradicionais

A educação popular muitas vezes é vista como se fosse voltada exclusivamente para os pobres. Todos somos iguais e responsáveis direto ou indiretamente pelo mundo que temos. Nota-se a preocupação em repassar não só bordados, como também teatro, artesanato produzidos com palito de picolé e pedaços de panos. A princípio pensei que no campo iria existir conceitos a respeito de saberes tradicionais, como se originou, ou seja, suas raízes, no entanto, houve apenas alerta para a importância de saber produzi-los. Mesmo assim, resalto a importância de o Projeto trabalhar com crianças, pois segundo Herbert de Souza:

*A criança é o princípio sem fim. Quando uma sociedade deixa matar as crianças é porque começou o seu suicídio como sociedade. Diante dela, o mundo deveria parar para começar um novo encontro, porque a criança é o princípio sem fim e o seu fim é o fim de todos nós. (2006, p. 3).*

Precisamos acreditar que a mudança deve partir de nossas crianças, embora o projeto não seja destinado somente a elas e exista a presença de adolescentes, nossa esperança de ter um mundo mais solidário e com a nossa cultura segura é a partir de projetos como o Fios de Vertentes.

##### 4.2 - Trabalhos Manuais = Relações de Gênero, é isso que queremos?

Os trabalhos manuais são vistos como destinados a mulheres, infelizmente esse preconceito é bastante perceptível no Projeto Fios de Vertentes. Inclusive é válido ressaltar um dos primeiros momentos no campo, eu perguntei como era composta a turma, e a professora em um tom meio inquestionável disse: “Só de meninas”. Então, refletimos: “Se a professora que no momento é a mediadora entre o conhecimento artístico e o aluno, como pode ter uma mente tão fechada para

esse assunto?”. Enfim, o fato é: a professora já é resultado da sociedade excludente. Citamos Silva e Cavalcante: “As representações não são naturais, mais criadas pelo ser humano. São as pessoas que socialmente criam marcas, sinais, símbolos, etc. para representar algo” (2007, p.37).

A relação de gênero é muito presente, principalmente em projetos sociais como o investigado que se refere à atividade específica, a professora, apesar de ter uma mente fechada para a possibilidade de meninos participarem das aulas, mesmo assim involuntariamente tenta repassar não só trabalhos manuais, como outras artes como: dança, teatro. É diante de perspectivas como essa que podemos e devemos acreditar na mudança do nosso país.

## 5. CONCLUSÕES PRELIMINARES

Retomando a pergunta inicial pela qual se destina esta investigação: **Quais os componentes pedagógicos que contribuem para uma formação profissional que resgate a identidade cultural e a cidadania em crianças e jovens em risco de exclusão?**

Assim sendo o objetivo principal desta pesquisa é identificar e refletir sobre os componentes pedagógicos presentes em uma formação profissional e suas metodologias direcionadas ao resgate da identidade cultural como caminho para o reconhecimento da cidadania de crianças e jovens em risco de exclusão, identificamos que o componente pedagógico necessário é uma formação de cidadãos para que a sociedade precise, também foi presente fatores bastante relevantes para essa formação como: interação, incentivo para um futuro melhor, consciência de ser um sujeito ativo na sociedade, sendo portanto, possível mudar a realidade, enfim, esses fatores originam-se uma alternativa viável, para retificar o erro produzido por nosso sistema econômico.

Mais especificamente, pretendeu-se em primeiro lugar: Estudar as contribuições da educação popular e do educador de rua na reconstrução de sujeitos em risco de exclusão, sem sombra de dúvidas, as contribuições são positivas e de grande relevância, pois, trabalhar uma educação partindo de um contexto direcionando para o mesmo, é sempre mais fácil. No campo empírico diagnosticamos a presença de uma formação de consciência, refiro em virtude disso mudar a realidade de forma pacífica, e não aceitando tudo o que é imposto. Em segundo lugar: Analisar/ discutir a construção social sobre a divisão sexual e cultural do trabalho e as relações de gênero, a reflexão final adquirida a partir do dia-a-dia vivido na ASDEC e em especial no Projeto Fios de Vertentes, é a seguinte: O projeto é o resultado da construção da sociedade e se essa por sua vez, já é infectada com preconceitos, consequentemente o projeto também o será. Então, a relação de gênero e de cultura foi bastante presente no campo da pesquisa.

No âmbito social, concluímos que existem alternativas possíveis e reais para mudar a realidade brasileira, pois como afirma Freire: “A educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”. Embora, os movimentos sociais e as associações não tenham conhecimentos sistematizados, não significa omissão de educação, pelo contrário, no interior dessas organizações existem práticas pedagógicas relevantes, muitas delas de forma pouco visível, porém, todas dentro de um contexto social, e com um único objetivo: **Mudar a realidade do BRASIL, torná-lo mais igual e solidário.**

## Referências

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. Fundamentos da pesquisa etnográfica. In: ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. Etnografia da prática escolar. 2ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1998.  
ANDRADE, Maria Margarida de. Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação / Maria Margarida de Andrade. – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.  
AMADO, João da Silva. A técnica de análise de conteúdo. In: Revista Referência, nº5, p: 53-63, novembro. Coimbra: Escola Superior de Enfermagem de Coimbra, 2000.

CHAUÍ, Marilena. Cidadania Cultural / Marilena Chauí. – 1. ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

DEMO, Pedro. Educar pela pesquisa. 8ª ed. – Campinas: Autores Associados, 2007.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa/ Paulo Freire. – São Paulo: Paz e Terra, 1996 (coleção Leitura).

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social / Antonio Carlos Gil. – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

LAGE, Allene Carvalho. Pesquisa – Lutas por inclusão nas Margens do Atlântico: um estudo comparado entre as experiências do Movimento dos Sem Terra/Brasil e da Associação In loco/ Portugal. Revista Fênix (Recife), v.8, p. 32-34, 2006.

LAGE, Allene Carvalho. Lutas por Inclusão nas Margens do Atlântico: um estudo comparado entre as experiências do Movimento do Sem Terras/ Brasil e da Associação In Loco / Portugal. Volume I – Dissertação de Doutorado. Orientador: Boaventura de Souza Santos. Coimbra: Universidade de Coimbra. Faculdade de Economia, Programa de Pós – Graduação em Sociologia, 2005

MATTELART, Armand, 1936 – Diversidade Cultural e mundialização / Armand Mattelart; Tradução Marcos Marcionilo. – São Paulo: Parábola, 2005.

MEJÍA, Marco Raúl. A transformação social: educação popular e movimentos sociais no fim do século/ Marco Raúl Mejía; Tradução de Ana Vieira Pereira e Ricardo Ribeiro. – 2. ed. – São Paulo, Cortez, 2003. – (Coleção questões da nossa época; v. 50).

MINAYO, Cecília de Souza. Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

PASTORINI, Alejandra. A categoria “Questão Social” em debate. 2ª ed. – São Paulo: Editora Cortez, 2007.

PAICA. Meninos e meninas em situação de rua: políticas integradas para a garantia de direitos/ Paica-Rua, (org.). 2 ed. – São Paulo: Cortez; Brasília, DF: Unicef, 2006. – (Série fazer valer os direitos; v. 2).

PELEGRINI, Sandra C. A. O que é patrimônio Cultural imaterial / Sandra C. A. Pelegrini, Pedro Paulo A. Funari – São Paulo: Brasiliense, 2008, - (Coleção primeiros passos, 331).

SANTOS, Boaventura de Souza. Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista, organizador. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Alexandre Magno da. Com Paulo Freire nas Comunidades – Universitários rompem os muros da academia e, aprendendo e ensinando, vão ao encontro de comunidades rurais e urbanas no agreste pernambucano: a experiência da FAFICA. FAFICA – Caruaru: Edições: FAFICA, 2004. P. 33 A 48.

SILVA, Beatriz de Barros de Melo e, Cavalcante, Janayna. Tecendo os fios da Arte – Alfabetização / Beatriz de Barros de Melo e Silva ( coordenadora), Janayna Cavalcante...et al. ; Tradução Josenilde Alves Matias. – Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007. 136 p. : il., fig. 2007.

SOUZA, João Francisco de, 1944 – Ética, política e pedagogia na perspectiva freireana / João Francisco de Souza. – Recife: Bagaço, 2004.

SOUZA, João Francisco de. E a filosofia da educação: ??Quê?? a reflexão filosófica na educação como um saber pedagógico / João Francisco de Souza. – Recife: NUPEP/EFPE; Edições Bagaço,2006.

SOUZA, João Francisco de, 1944. E a educação popular: ?? Quê?? Uma pedagogia para fundamentar a educação, inclusive escolar, necessária ao povo brasileiro / João Francisco de Souza. – Recife: Bagaço, 2007.

SOARES, Maria Priscila. Formação para o desenvolvimento: Formação / Inserção Profissional Territorizada. Edição: Associação IN LOCO Apartada 603. fevereiro de 2001.

STRECK, Danilo R. José Martí & a Educação/ Danilo R. Streck – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008. – (coleção pensadores & Educação). p. 50 – 90.

VALA, Jorge. A análise de conteúdo. In: Silva, Augusto Santos e PINTO (orgs), José Madureira. Metodologia das Ciências Sociais. 11ª edição. p : 101-128. Porto: Afrontamento, 2001.

---

[1] Orientadora deste exercício de pesquisa

[2] Este exercício de pesquisa foi realizado no âmbito da componente curricular “Pesquisa e Prática Pedagógica III” do 4º Período do curso de Pedagogia do Centro Acadêmico do Agreste da UFPE.

[3] ASDEC = Associação de Desenvolvimento Comunitário das Vertentes, no âmbito da Associação desenvolve-se o projeto Fios de Vertentes

[4] Fios de Vertentes = Nome de um projeto destinado a ensinar e perpetuar a cultura de trabalhos manuais (crochê, bordado, pintura) entre as crianças e jovens



***Profundizando la  
democracia en los medios  
de comunicación***

# **“Currículo extra-escolar e inclusión digital: como los jóvenes aprenden a usar los recursos de Internet en comunidades carentes de João Pessoa (PB)”**

*Maria das Graças Alves Rodrigues*  
Maria do Rosário Silva Leite

## **1. Introducción**

Nacida en el apogeo del crecimiento avasallador de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), la Cibercultura emergió y redimensionó nuevos conceptos sociales, acoplando al mundo a una escala de acceso y oportunidades, trayéndonos la universalización del lenguaje virtual, capaz de circular entre los ambientes más remotos. La Cibercultura rompió con algunas desigualdades y nos trajo la interconexión y la comunicación entre comunidades, sin límites de fronteras geográficas, sociales o étnicas, universalizando la información. Así, las Lan Houses – emprendimientos particulares que, a precios módicos, disponibilizan, entre otros servicios, el acceso a Internet – instaladas en comunidades de baja renta en la ciudad de João Pessoa-PB, posibilitan la inclusión digital, transformándose en espacios de oportunidades para que los usuarios busquen informaciones que puedan culminar tanto en información como en conocimiento.

Ianni (1999) destaca la visión marxista sobre el capitalismo, donde Karl Marx caracteriza este sistema como un proceso civilizatorio, influenciando, en mayor o menor escala, todas las formas de organización de trabajo y de vida. Capitalismo y globalización propician la difusión y sedimentación de patrones. Engloban valores socio-culturales a escala mundial e influyen las prácticas locales. Así se dio con la era tecnológica. La tecnología predomina actualmente en todo el mundo, impone patrones, sugiriéndonos nunca parar de aprender. Somos sorprendidos en cada momento con lo nuevo, y la realidad social y el mercado de trabajo nos recomiendan estar preparados para vivir y sobrevivir en este mundo tecnológico.

El deseo de verificar cómo se procesa lo aprendido entre los usuarios de Lan Houses, localizadas en comunidades de baja renta en la ciudad de João Pessoa-PB, surgió al observar el creciente desarrollo y la acelerada popularización de esas “casas” en comunidades carentes. En este contexto, nos pareció relevante hacer un levantamiento de datos sobre la población de usuarios/ frequentadores, y cómo es esa relación con el mundo virtual y sus manifestaciones.

## **2. Exclusión Social en el Contexto de las TIC**

Como es sabido, la lógica de la exclusión social está presente en el proceso de formación socio-cultural do Brasil. Por un lado, un Brasil moderno, tecnológicamente avanzado, especialmente representado por los grandes centros urbanos de las regiones del Sur y del Sudeste; por otro lado, un Brasil arcaico, carente de servicios básicos de Salud, Educación y Tecnología.

Es el Brasil de las comunidades carentes con acceso limitado a Internet que pretendemos analizar, ya que buena parte de esas comunidades tienen un menor poder adquisitivo, recurriendo a las Lan Houses para insertarse en la Cibercultura. Esas comunidades estaban al margen de la inclusión digital y las Lan Houses trajeron, a precios módicos, la vía de acceso al mundo digital.

Las TIC, adjuntas al ambiente virtual, nos llevan al surgimiento de nuevos medios de aprendizaje, trayéndonos nuevas maneras de adquirir conocimiento. En este proceso estuvo presente la radio, que, después de su invención, tardó treinta y ocho años para que llegase a 50.000 personas; la televisión, que demoró trece años para alcanzar estos números; e Internet, que, después de su apertura para el gran público, tardó solamente cuatro años para obtener este mismo número, transformándose actualmente en un gran medio de masas.

De acuerdo con Silveira (apud Brennand e Guimarães, 2007, p.30), “la defensa de la inclusión digital es fundamental no solamente por motivos económicos o de empleabilidad, sino por razones político-sociales que aseguren el derecho inalienable a la comunicación”.

Las TIC nos reportaron al espacio virtual, e Internet fue un elemento-clave en este proceso por permitir estrategias de búsqueda de fuentes para la actividad cotidiana, interactividad, reciprocidad e interacción entre comunidades, que comparten la reconstrucción de sus mundos.,

De esta forma, las Lan Houses vinieron para desmitificar el uso de los ordenadores y generar la democratización tecnológica, posibilitando la formación de ciudadanos conscientes de su papel socio-político, formando un vínculo de comunicación de múltiples vías.

### **3. Lan Houses**

Según la Wikipédia (2009), Lan House es un establecimiento comercial donde, a semejanza de un cibercafé, las personas pueden pagar para utilizar un ordenador con acceso a internet y a una red local, con el principal fin de acceso a la información rápida por la red y entretenimiento a través de los juegos en red u online.

LAN significa Local Area Network, es decir, red local de ordenadores. LAN HOUSE es el establecimiento en el cual es ofrecido el uso de estos ordenadores con hardwares e softwares ligados en red para acceso a Internet y programas en general, como los juegos electrónicos o soluciones para la oficina. Es cobrada una tasa de los usuarios proporcional al tiempo de uso.

Sin embargo, algunos creen que es una casa de juegos, pero una Lan House puede ser no solo un centro de entretenimiento, sino también tener un papel fundamental en la sociedad, difundiendo educación y cultura, accesibilidad al mundo de la tecnología de forma democrática. Se trata de un local que propicia el ocio, oportunidades, educación y cultura.

Según el Comité Gestor de Internet en Brasil (CGI.br), en 2007 las Lan Houses tenían cerca del 49% de los accesos a Internet en el país, siendo la mayoría de los clientes del sexo masculino, miembros de las clases socio-económicas C, D y E, los cuales podían ver a las Lan Houses como oportunidades de inclusión a los menos favorecidos en el mundo de la tecnología.

En ese sentido, nos remitimos a Levy (1999, p.170), que dice:

*El punto principal aquí es la mudanza cualitativa en los procesos de aprendizaje. Se procura menos transferir cursos clásicos para formatos hipermidia interactivos o “abolir la distancia” que establecer nuevos paradigmas de adquisición de los conocimientos y de construcción de los saberes.*

Para Tavares (1997), los efectos de la revolución (o simplemente revolución de la informática) son paradójicos: por un lado, se potencializa la generación de conocimientos científicos aplicados a la producción de bienes y servicios, creando condiciones para un mayor dominio del hombre sobre la naturaleza; por otro lado, se agravan más todavía las desigualdades sociales.

Así, Ortega y López (1997) hablan de la diversificación cultural y del impacto informático. “Esa fascinación por la informática proviene de diversas fuentes, entre las cuales está la transformación de la información en una mercancía y en un poder que desempeña el papel principal”.

En la concepción de Oliveira apud Virgílio (2003), se refiere a las cuestiones relacionadas con las tecnologías, hace referencia a la descalificación del mundo real por el virtual, a la preocupación

de las estructuras sociales, a la conversión del hombre-nómada en hombre sedentario, delante de la pantalla del ordenador.

Por lo tanto, es en este panorama en el que las Lan Houses ponen en discusión lo que se entiende por un nuevo modelo de accesibilidad en comunidades carentes para solucionar los nuevos desafíos del mundo globalizado y tecnológico.

### **3 Los Procedimientos Metodológicos y los Resultados de la Pesquisa**

Conforme ya fue expuesto, el artículo tuvo como objetivo analizar cómo los jóvenes aprenden a usar los recursos de Internet en comunidades carentes de la ciudad de João Pessoa (PB). Para ello, fue realizada una investigación de campo con los frequentadores de lan houses en las referidas comunidades. A partir de un guión de entrevista semi-estructurada, se utilizó el método de pesquisa historia oral para captar el modo en cómo los jóvenes sujetos a esta pesquisa usan los recursos de Internet en su día a día.

La investigación de campo fue realizada en el mes de agosto de 2009, en los Barrios de Mandacaru y São José, localizados en la periferia de João Pessoa (PB).

Se trabajó con una muestra no probabilística por accesibilidad formada por 73 encuestados (siendo 40 del Barrio de Mandacaru y 33 del Barrio de São José).

Con el fin de conseguir el objetivo general de la investigación, que es analizar cómo los jóvenes aprenden a usar los recursos de Internet en comunidades carentes de la ciudad de João Pessoa (PB), se hizo uso del método de pesquisa conocido como Historia Oral. Este es definido por Alberti (1989, p. 5) como un método de pesquisa social que “favorece la recuperación de lo vivido, tal como fue concebido por los que lo vivieron”.

Como resultados de la investigación de campo, se constató lo siguiente:

El 58% de los entrevistados son del género masculino, en cuanto el 42% son del género femenino. Tales números indican un ligero predominio de los hombres en la frecuencia a las citadas Lan Houses.

El 90% de los entrevistados se encuentran en una franja de edad situada entre los 12 y los 17 años, clásicamente conocida como adolescencia. Tal dato es un indicio de que los jóvenes de las referidas comunidades buscan las Lan Houses desde temprano, ya sea para comunicarse con los amigos, ya sea para hacer pesquisas escolares.

Preguntados sobre cómo aprendieron a utilizar el ordenador, un 34% dijo que aprendió a usar el computador/ pesquisar en Internet por sí solo; un 23%, con los amigos; un 20%, en cursos de informática; un 5%, en cursos en la escuela en la que estudian; un 16%, a través de otros medios. Tales números indican que los jóvenes aquí estudiados aprendió, en su mayoría, a utilizar el ordenador/ Internet o por sí solo, o con la ayuda de personas próximas.

Preguntados sobre por qué frecuentan las Lan Houses, un 92% respondió “porque no tiene ordenador en casa”.

Preguntados sobre el (los) motivo(s) que los llevaron a buscar los servicios de tales establecimientos, un 55% indicó que fue para “hacer pesquisas escolares”; un 40%, para entrar en páginas de relacionamiento (del tipo de Orkut); un 5%, para otros fines.

Un 95% de los encuestados afirmó que el acceso a Internet es “muy importante” para ellos,

teniendo en cuenta el contacto con los amigos, páginas de relacionamiento, pesquisas escolares, envío de e-mails, etc.

#### **4. Consideraciones Finales**

Este artículo tuvo como objetivo analizar cómo los jóvenes aprenden a utilizar los recursos de Internet en comunidades carentes de la ciudad de João Pessoa (PB). Para ello, fue realizada una investigación de campo con los frequentadores de lan houses en las referidas comunidades. A partir de un guión de entrevista semi-estructurada, se utilizó el método de pesquisa historia oral para captar el modo en cómo los jóvenes sometidos a esta pesquisa utilizan los recursos de Internet en su día a día. Como principales resultados, se constató que los jóvenes aquí pesquisados utilizan el acceso a Internet para realizar pesquisas escolares, interactuar con los amigos y frecuentar páginas de relacionamiento. Como aprendizaje de ese recurso tecnológico, ellos se valen de la ayuda de los amigos y del “método de ensayo y error”, teniendo en cuenta que en las escuelas públicas localizadas en las citadas comunidades todavía es incipiente la disponibilidad de laboratorios de informática con acceso a Internet en las actividades curriculares regulares.

#### **Referencias**

ALBERTI, Verena. História oral: a experiência do CPDOC. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1989.

BRENNAND, Edna; GUIMARÃES, Jane Mary. A rede eliminando fronteiras. João Pessoa: Ed. da UFPB, 2007.

DISCOVERY, Brasil

<http://www.discoverybrasil.com> Acesso em 15/julho/09

IANNI, Octavio. Teorias da Globalização. 5.Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

Lan House

Disponível em “[http://pt.wikipedia.org/wiki/LAN\\_house](http://pt.wikipedia.org/wiki/LAN_house)” Acesso em: 26 jul. 2009.

LÉVY, P. Cibercultura: por uma antropologia de ciberespaço. São Paulo: Ed.34, 1999.

TAVARES, Hermes M. Fim do Século e Globalização. In: Milton Santos & outros. Editora Hucitec, São Paulo, 1997

OLIVEIRA, GERSON P. Educação à distância mediada por tecnologias de informação/comunicação: uma proposta para a pesquisa em ambientes virtuais. In: X Congresso Internacional de Educação a Distância, 2003. Disponível em: [www.scholar.google.com.br/scholar?q=Gerson+p.+oliveira&hl=ptBR&um=1&ie=UTF-8&oi=scholar](http://www.scholar.google.com.br/scholar?q=Gerson+p.+oliveira&hl=ptBR&um=1&ie=UTF-8&oi=scholar). Acesso em: 29 jul.2008.

ORTEGA, Graciela Uribe, LÓPEZ, Silvana Levi de. Fim do Século e Globalização. In: Milton Santos & Outros. São Paulo: Hucitec, 1997.

NICOLELIS, Miguel; Scientific American-edição de fevereiro /o projeto do Instituto Internacional de Neurociências de Natal e as articulações para a criação da rede de institutos dedicados ao ensino de C&T (<http://www.sciam.com/article.cfm?id=building-a-future-on-science>) Acesso, 15/08/2009.

RIBEIRO, Darcy. Os Brasis na história. O Povo Brasileiro. 3. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

## **DEMOCRACIA E INTERNET: novas possibilidades, novos problemas**

*Campos Galuppo, Marcelo - de Oliveira, Moisés –  
Salles Jr, Ernane – Moraes, Rane - Motta Rejane, Samarah  
ernane.salles@hotmail.com*

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte

### **1. Introdução**

As interações que se estabelecem entre meios de comunicação e democracia aparecem, no atual momento, como um dos maiores impasses para a construção de uma esfera pública efetivamente livre e participativa nos países periféricos. Frente a tal contexto, o próprio conceito de representatividade democrática passa a ser, constantemente, questionado, uma vez que os gigantescos gastos em campanhas eleitorais definem boa parte das eleições, numa situação em que a publicidade perde o seu papel de controle público do exercício do poder para dissolver-se em mero veículo de manipulação eleitoral.

Todavia, o advento de novas tecnologias, em especial o desenvolvimento da internet, tem consolidado formas, até então inéditas, de interação comunicacional e uma descentralização do acesso e distribuição das informações, acarretando, inclusive, mudanças no modo de conceber a esfera pública e a divulgação das campanhas eleitorais. Isso porque a internet funciona tanto como um meio de interação social em que os cidadãos intervêm diretamente na formação da propaganda política e na proposta dos candidatos a partir de instrumentos como fóruns, twitter, e-mails, orkut e outros, quanto um instrumento de publicidade de baixíssimo custo, possibilitando a insurgência da diversidade também no âmbito da candidatura, tendo em vista que proporciona maiores condições para que grupos divergentes e alternativos possam se expressar de forma mais ampla e em maior condição de igualdade.

Partindo das discussões que permeiam a promulgação da recente lei n.º 12.034/2009, uma espécie de mini-reforma eleitoral que disciplina entre outras coisas o uso da internet nas campanhas políticas no Brasil, procura-se analisar de que forma a regulamentação das propagandas eleitorais no meio digital permitiria a emergência de novas identidades no cenário político nacional, uma auto compreensão co-participativa dos cidadãos no que se refere às opiniões circundantes, mais heterogeneidade nas disputas pelo poder e, portanto, uma reconstrução do próprio conceito de espaço público, construído também a partir da voz do outro.

### **2. Na trilha da construção da cidadania política brasileira**

As recentes modificações do sistema eleitoral brasileiro, trazidas pela Lei 12.034/2009 introduziram, definitivamente, a internet como ferramenta de contribuição às propagandas políticas durante o período do pleito. As alterações normativas que já estarão em vigor nas próximas eleições do Brasil destacam, entre outras coisas, a posição dos veículos digitais nas campanhas eleitorais, possibilitando debates públicos na construção da própria informação veiculada na internet e interação maior entre candidatos/eleitores no meio digital, a partir de uma concepção mais ampliada de espaço público. De forma a assegurar a factibilidade dessa via de democratização do espaço digital, a lei 12.034/2009 vedou expressamente a propaganda eleitoral paga tanto em páginas oficiais quanto em privadas da web de forma a diminuir os custos depositados nas campanhas eleitorais e, ao mesmo tempo, afastar o jogo político, a cada vez mais, da variável dinheiro.

Em primeiro lugar, é importante observar que a minireforma eleitoral coaduna-se perfeitamente com a expansão, contemporânea, da internet na vida dos indivíduos. Nesse sentido, como observa Castells, “a internet tem tido um índice de penetração mais veloz do que qualquer outro meio de comunicação na história” (CASTELLS, 2005, p.439) o que a torna um forte instrumento de mobilização política. Isso porque o espaço digital funciona como uma rede que permite aos usuários

o contato e difusão de informações de forma rápida e confortável, sem necessariamente pedirem permissão aos grupos midiáticos já consolidados. Ela se apresenta como um espaço apto a atender demandas individuais, onde cada um busca a informação que deseja (incluindo aquela de cunho político), podendo modificá-la ou adicionar suas considerações para uma posterior publicação, sem grandes dificuldades ou custos. (MARQUES, 2006, p.167)

A utilização da internet, como veículo de comunicação, nas próximas eleições majoritárias no Brasil deve ser previamente avaliada como um benefício à democracia, uma vez que a arquitetura descentralizada da rede (CASTELLS, 2005) poderá permitir a circulação e o acesso público ilimitado às informações referentes à política nacional. Mais do que abrir um novo canal de comunicação para a propaganda eleitoral, a internet poderá possibilitar uma modificação na construção destas informações políticas, o que apresentaremos no decorrer da nossa análise.

É importante ressaltar que no caso do Brasil, país nitidamente marcado por regimes autoritários e por uma democratização tardia (FAUSTO, 2004), as estruturas econômicas e a propriedade dos meios de comunicação geram distorções ao espaço político eleitoral, uma vez que “mais da metade das emissoras de rádio e televisão pertencem a políticos, parentes ou a pessoas ligadas a políticos” (ALDÉ, 2004, p. 25) o que inviabiliza a construção efetiva de um sistema eleitoral verdadeiramente democrático. Desde a independência do Brasil até o recente estabelecimento da democracia representativa no final da década de 80 do século passado, cada mudança de regime político demonstrou a extraordinária capacidade das elites em garantir o seus próprios interesses por meio da cooptação e controle social dos diferentes setores da sociedade (BETHELL, 2002, p. 29).

A manutenção do status quo da elite política brasileira durante todo este período é, comumente, atribuída a extraordinária capacidade do povo de tolerar a pobreza, a exclusão, a desigualdade e a injustiça colaborando com sua própria subordinação (BETHELL, 2002, p. 29). Entretanto, é necessário esclarecer que esta tolerância não é uma simples passividade política ou um desinteresse, mas, uma incapacidade, gerada pelo próprio sistema político que no decorrer da história não incluiu os cidadãos. (CARVALHO, 2009). A existência no Brasil dos direitos políticos sem o prévio desenvolvimento de direitos civis, da convicção da liberdade individual e dos limites do poder do Estado cria um modelo de cidadania desligado da idéia de virtude cívica (CARVALHO, 1998, p. 281).

Assim, o distanciamento do mundo público se deu muito pelo lento desenvolvimento dos direitos políticos (CARVALHO, 2009) que foram durante o século XX aumentados ou mitigados, via de regra, pela intervenção estatal e não por meio da conquista social (CARVALHO, 2009). Os avanços no sistema eleitoral brasileiro, que visavam a correção das distorções históricas perpetuadas por meio das eleições, começaram efetivamente em 1933 com a criação da Justiça Eleitoral, a instituição do voto secreto e do voto feminino (CARVALHO, 2009).

A partir da redemocratização do Brasil no final da década de 80 do século passado, as eleições diretas, o voto universal e secreto passaram a ser protegidos constitucionalmente, o que buscou viabilizar os projetos democráticos por meio da transparência e da garantia de igualdade entre os candidatos. Dando seguimento a estes projetos democráticos desde os anos 2000, todo o sistema de votação brasileiro foi informatizado o que gerou maior segurança e maior lisura e confiabilidade dos pleitos.

É, então, no trajeto deste viés democrático que se insere a recente minireforma política brasileira que poderá permitir, além da democratização da informação com o advento da regulamentação da internet nas eleições, que os cidadãos sejam não apenas meros receptores de conteúdos veiculados pelas campanhas eleitorais, mas também, construtores destes mesmos conteúdos que consomem. Dessa forma, uma característica diferenciadora da internet dos outros tipos de mídia é a interatividade que, caso utilizada no campo político, pode servir como meio pelo qual o indivíduo sai de sua condição de espectador ou mero receptor frente aos meios de comunicação para inserir-se no caminho da cidadania política.

### 3. A crise da democracia representativa

Ainda que os direitos políticos no Brasil apareçam amplamente assegurados no rol das garantias

fundamentais da Constituição de 1988, a sua formalização no texto constitucional não assegurou de imediato a construção de uma cidadania em que o sujeito de direito fosse capaz de falar por si mesmo. O que ocorre é que a atribuição de direitos políticos não rompeu com alguns problemas centrais da nossa relação histórica com a vida política, como o baixo nível de influência civil nas decisões tomadas pelo Estado e a forma conivente de lidar com a corrupção e o patrimonialismo. A partir desse modelo político marcado, historicamente, pela passividade no trato com a coisa pública, a democracia no Brasil insurge como sinônimo de representatividade numa situação na qual o sufrágio é concebido como um dos únicos instrumentos de intervenção decisória do cidadão nas questões políticas.

Tal concepção clássica de cidadania que denega ao cidadão o papel de redefinir os rumos das decisões políticas que lhe afetam tem reafirmado uma crise de legitimidade na nossa maneira de conceber a democracia em termos de representatividade. (MAGALHÃES, 2004; GOMES, 2005a; ROVERONI, 2007; LEVY, 1998). Os escândalos públicos e a corrupção exasperada que se instaurou no país revelam que os representantes estão cada vez mais aptos a descartar os interesses da sociedade civil em nome de seus próprios interesses, a partir de uma concepção de espaço político tomado como uma mera propriedade privada de quem é autorizado para governar. (COSTA JUNIOR; OLIVEIRA, 2009). Em razão disso, o cidadão, habituado a delegar à classe dirigente o poder e a iniciativa para decidir o que é bom para si e para os outros, perde a confiança tanto na probidade das instituições estatais que o representam quanto nos princípios éticos norteadores do exercício da atividade política. (COSTA JUNIOR; OLIVEIRA, 2009).

Esse descrédito que permeia a relação entre política e sociedade e que se manifesta na dificuldade do cidadão brasileira de se ver refletido nas instituições político-jurídicas reforça a insuficiência do modelo de democracia pautado na separação marcante entre partidos políticos e esfera civil em que essa última se limita a escolher, de tempos em tempos, quem integrará a esfera que toma as decisões propriamente políticas. (GOMES, 2005a, p.216). Há, pois, uma esfera social, o âmbito da cidadania, considerada o coração dos regimes democráticos, que autoriza, mas não governa, e há, por outro lado, uma esfera política cujo único vínculo constitucional com a esfera social é de natureza basicamente eleitoral. (GOMES, 2005a, p.218).

Soma-se a isso o papel do marketing eleitoral e dos meios de comunicação no convencimento das massas, uma vez que torna questionável a livre escolha por parte dos eleitores a respeito dos candidatos disponíveis durante as eleições. Ao contrário de caminhar no sentido do desenvolvimento da consciência, do esclarecimento cidadão e da corroboração na vigia das atividades públicas exercidas na política nacional, os meios de massa acabaram por orientar-se por princípios internos do jornalismo ou por circunstâncias econômicas e industriais de sobrevivência e lucro num mercado competitivo. (GOMES, 2005b, p.9) Isso, por sua vez, levou a presença marcante de uma informação política distorcida (GOMES, 2005b, p.3) ou fortemente direcionada aos desígnios daquele capaz de investir a maior soma de capital para vencer a disputa eleitoral. Em outros termos, quem fabricar melhor seu representante, tiver mais dinheiro para contratar uma boa empresa de “marketing” e conseguir muito tempo de mídia, conquista e mantém o poder (MAGALHÃES, 2004), o que, por sua vez, coloca em xeque o ideal de paridade da luta política e de inclusão de pequenos partidos políticos diante do modelo representativo da democracia.

Frente a esse quadro, o conceito de democracia passa por um processo de reestruturação, o que exige não a adoção pura e simples do modelo direto de participação política, mas a busca de alternativas capazes de repensar novas formas de conceber a representatividade democrática. A compreensão de que não basta a eleição de representantes – como “depositários da vontade política” – nem a intervenção dos meios de comunicação tradicional no processo de conscientização política abre caminhos para a reflexão da necessidade da incorporação de uma comunicação de mão-dupla que possibilite o entrecruzar de idéias e, portanto, mais interação e participação efetiva dos cidadãos. (ROVERONI, 2007, p.99-100). Eis que a internet surge como possibilidade de uma nova intervenção na esfera política que será analisada a seguir.

#### 4. Democracia, Internet e Representatividade: novas possibilidades



A internet, nos tempos hodiernos, constitui numa das grandes promessas de reabilitação do político com o estabelecimento de uma esfera de comunicação democrática capaz de dar conta, mesmo que parcialmente, da gigantesca complexidade das sociedades atuais. Diferentemente das mídias tradicionais que se caracterizam fundamentalmente por uma recepção passiva por parte do telespectador/leitor/ouvinte, um computador é um instrumento de troca, de produção e de estocagem das mais diversas informações. (LEVY, 1998, p.42) Ao canalizar e entrelaçar múltiplos fluxos, ele torna-se um centro virtual estruturado a partir da conexão de uma diversidade incontrolável de grupos humanos e informações acessíveis.

Nesse mesmo aspecto, poderíamos notar que a imprensa, o rádio e a televisão funcionam num esquema de “um para todos”. “Um centro emissor envia mensagens na direção de receptores passivos e sobretudo isolados uns dos outros.” (LEVY, 1998, p.43-44). Apesar de um considerável número de cidadãos receber as mesmas mensagens, não há, nesse caso, reciprocidade, nem interação, numa situação na qual as informações são impostas por um centro emissor. (LEVY, 1998, p.44). Nessas condições, o cidadão restringe-se a condição de mero consumidor de informação política e o fluxo da comunicação política passa a transitar em uma única direção: da esfera política para a esfera civil. (GOMES, 2005a, p.218).

Na outra extremidade, temos o correio e o telefone que funcionam a partir da lógica “um para um”, na qual, ao contrário da irradiação de mídia, as mensagens podem ser endereçadas com precisão e, sobretudo, trocadas, com reciprocidade. (LEVY, 1998, p.44). O problema é que tal esquema não possibilita a criação de um espaço público, já que a comunicação é local e individualizada.

A internet, em contrapartida, é o único meio de comunicação que combina as vantagens dos dois modelos anteriores. Há, ao mesmo tempo, interatividade na comunicação e uma dimensão mais ampla e pública de diálogo. A comunicação, nesse caso, opera-se a partir do esquema “todos para todos”. “Numa conferência eletrônica, por exemplo, uma pessoa envia uma mensagem a dezenas ou centenas de outras. Entre estas, algumas respondem. Depois, outras respondem à resposta, etc.” (LEVY, 1998, p.44). Como todas as mensagens são registradas, sedimenta-se assim progressivamente uma memória, um contexto do grupo de discussão. (LEVY, 1998, p.44). Mas essa memória e contexto não são determinados por um “centro emissor Todo-Poderoso” (LEVY, 1988, p.44), eles são produto da interação dos próprios participantes daquela rede de linguagem.

Isso nos é especialmente relevante, uma vez que o nível de entendimento alcançado a partir da comunicação no ciberespaço não sofre a intervenção decisória de um poder hierárquico ou burocrático, nem de uma violência capaz de obrigar o participante da comunicação a aderir a um conhecimento ou informação disponibilizada na rede. O efeito imediato da internet como veículo de interação comunicacional é o dilaceramento de um poder centralizador capaz de ditar as regras do jogo ou de definir verdades a priori acerca das informações veiculadas na rede. O ciberespaço reforça a idéia de que a realidade não está pronta, ela é uma possibilidade, um processo no qual estamos o tempo todo intervindo. As informações e os conhecimentos não são meramente consumidos, mas também criticados, reavaliados e reconstruídos democraticamente dentro dos espaços de discussão digital.

Até o presente momento da história, o espaço público de comunicação era controlado através de intermediários institucionais que cumpriam uma função de filtragem e de difusão entre os autores e os consumidores de informação política: estações de televisão, de rádio, jornais, editoras, gravadoras, escolas, etc (LEVY, 1998, p.45). Ora, o desenvolvimento do ciberespaço cria uma situação nova com implicações políticas importantes. Sem seleções a priori das mensagens que atingem o público (LEVY, 1998, p.45), a internet permitiria uma relação sem intermediários entre a esfera civil e a esfera política, bloqueando as influências da esfera econômica e, sobretudo, das indústrias da informação de massa, que nesse momento controlam o fluxo da informação política. (GOMES, 2005a, p.218). O eleitor, nessa lógica, participa da própria construção das informações políticas disponibilizadas no ciberespaço num jogo de pedir e de oferecer razões motivadoras da veracidade de tais informações.

Dessa maneira, a minireforma da legislação eleitoral brasileira inova ao incluir a internet como instrumento de construção da opinião pública, concebendo os blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados como meios de comunicação descentralizados, nos

quais, os cidadãos criam uma nova instância de intermediação com os candidatos e, pelos quais, o processo de elaboração da informação é reconfigurado. A referida alteração legislativa (BRASIL, 2009) autoriza, dentre outras coisas, a realização das campanhas eleitorais no meio digital, enfatiza a liberdade dos sites e blogs na manifestação de opiniões sobre candidatos, garantindo o seu direito de resposta, e ainda veda expressamente campanhas pagas na internet. Os propósitos centrais da nova lei são a de assegurar um rol demasiadamente maior de informações políticas do que aquelas veiculadas pelos meios de comunicação de massa, um debate mais ampliado acerca das propostas dos candidatos e uma nítida diminuição dos custos com as campanhas eleitorais.

Diante disso, a expectativa que envolve a minireforma brasileira é a de que a comunicação informal na internet se desdobre livremente entre indivíduos e comunidades fora das arenas políticas formais, possibilitando tanto uma interação considerável de informações políticas sobre os planos dos candidatos sem controle prévio, censura ou coerção quanto uma maior inserção de partidos de pequeno porte, que hoje, não possuem representação política expressiva no âmbito nacional, uma vez que são incapazes de investir pesado em marketing eleitoral. Isso logicamente traz algumas consequências no âmbito da representatividade política brasileira. Sem uma concentração de meios de comunicação e com a redução dos investimentos em propagandas no período das eleições, a tendência é a de que se reduza consideravelmente o risco do estabelecimento de verdades oficiais públicas, trazendo uma maior visibilidade para grupos minoritários e suas respectivas propostas. Tal via quer reafirmar o pluralismo também na disputa pelo poder que, ao contrário de agravar os riscos de manipulação, de desinformação ou de mentira no exercício da política, constitui-se em condição para que vozes minoritárias, opositoras ou divergentes possam ser escutadas. (LEVY, 1998, p.45)

Isso é passível de ser observado na medida em que a configuração tradicional da propaganda política funciona de maneira triangular: mídia, sondagens e eleição. As pesquisas reforçam a mídia, a mídia reforça as pesquisas e as pesquisas reforçam a eleição. O conteúdo dessas pesquisas eleitorais não é discutido ou acordado publicamente. A origem dessas questões não é revelada, aos eleitores é dada a possibilidade de responder apenas “sim” ou “não”. Nessa estrutura triangular, o centro permanece intangível e o eleitorado tende a pender para o candidato que está a frente nas pesquisas, influenciadas pelo que Levy (1994) chama de poder de massa. Portanto, esse poder não revela a existência de um pensamento majoritário.

Nesse sentido, a emergência do espaço cibernético traz uma transformação na dinâmica de pensamento e organização do eleitorado. Os eleitores não estão polarizados, antes, estão separados, mas ligados ao centro e ligados entre si de maneira transversal e aleatória. Esse espaço promove a emergência da inteligência e da discursividade, podendo os eleitores constituir maiorias e minorias relativas a cada problema ou situação em pauta. Não se trata, portanto, de superestimar o papel do voto ou da decisão política empreendida pelo cidadão na sua forma solipsista, mas de incitar a elaboração coletiva e contínua dos problemas e a sua resolução cooperativa, concreta, que envolvam diretamente grupos afetados. (LEVY, 1999, p.187)

É dessa forma que a inserção da internet nas eleições e mais, especificamente, na propaganda eleitoral, faz com que estas deixem de ser apenas uma “técnica de apresentação de argumentos e opiniões” (FERREIRA, 1991, p. 258) destinadas ao convencimento do público para se tornarem meios de fomentação das virtudes cívicas, da participação e dos laços da sociabilidade. Pelo menos em parte, isso pode ser atribuído ao anonimato típico dos debates na rede, uma vez que as desigualdades existentes fora do mundo virtual responsáveis pela separação de grupos ou pessoas, como as de classe e de gênero, estigmatizações culturais, papéis sociais, diferentes status e habilidade retórica dos participantes sofrem certo apagamento (MAIA, 2000, p.8):

A vantagem da Rede é que ela permite a criação de laços fracos com desconhecidos, num modelo igualitário de interação, no qual as características sociais são menos influentes na estruturação, ou mesmo no bloqueio, da comunicação. De fato, tanto off-line quanto on-line, os laços fracos facilitam a ligação de pessoas com diversas características sociais, expandindo assim a sociabilidade para além dos limites socialmente definidos do auto-reconhecimento. Nesse sentido a internet pode contribuir para a expansão dos vínculos sociais numa sociedade que parece estar passando por uma rápida individualização e uma ruptura cívica. (CASTELLS, 2005, p. 445)

O que importa no ciberespaço não é “quem estará discutindo” a respeito das demandas sócio-políticas, mas sim “o que se estará em pauta dessas discussões”, ampliando ainda mais o âmbito público de comunicação. Nesse contexto, o sentimento cívico e de sociabilidade poderia ser mais bem explorado, já que, ao intervir mais diretamente no processo de propaganda e informações políticas, o público tem a impressão de que a sua participação pode fazer alguma diferença para conduzir a decisão nesta ou naquela direção acerca dos negócios públicos. (GOMES, 2005b, p.6). Com isso, o cidadão “possivelmente se sentirá compelido a produzir intervenções mais constantes e mais qualificadas.” (GOMES, 2005b, p.6). Ou, em outros termos, “trata-se precisamente de transformar os cidadãos em inteligências associadas.” (LEVY, 1998, p.45)

Essa idéia de inteligências associadas, analisada por Levy (1998; 2002), é uma espécie de via alternativa para o problema da desarticulação social e da concepção solipsista do sufrágio das democracias que depositam toda a sua fé na representatividade política. Para além da dimensão do voto, a noção de democracia exige que haja, simultaneamente, a idéia dos direitos e das liberdades, que implicam a dignidade do cidadão (versão política da pessoa), e a deliberação, do debate e da busca comum das melhores propostas, leis ou programas políticos. (LÉVY, 2002, p. 31). Nesse mesmo caminho, a minireforma eleitoral brasileira coaduna-se com a expansão dos meios eletrônicos de participação, da formação de uma inteligência coletiva e de acesso a assuntos governamentais, reafirmando a máxima de que nossas relações com a política, com as informações e com as propostas na esfera pública estão sendo tecidas constante e intersubjetivamente.

## 5. Os Desafios da participação democrática no meio virtual

A internet, vista por seus entusiastas como ferramenta de engajamento e participação que permitirá recriar o cenário político, deve ser analisada com cautela e parcimônia, uma vez que a tecnologia não trará consigo, necessariamente, o substrato da democracia. É inquestionável que a internet representa avanços significativos, entretanto, é também igualmente relevante que a internet, como meio de comunicação e participação política, terá seus impactos sociais e políticos inseridos nos contextos econômicos, culturais e sociais das comunidades.

Dos desafios que são postos à internet como meio de participação e efetivação da cidadania, talvez, o mais relevante esteja relacionado ao acesso desigual ao meio digital. A exclusão tecnológica é uma face da exclusão econômica e social, que é mais acentuada em países como o Brasil, que possuem uma gritante desigualdade social. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, mais de 56 milhões de brasileiros têm acesso à internet, mas ainda assim, a inclusão digital está longe de ser efetivada. Dessa forma, o acesso desigual à tecnologia pode criar “novas e severas assimetrias entre “os plugados” e os “não plugados”, ou destituídos das tecnologias da informação.” (MAIA, 2000, p.5)

A questão que se coloca sobre a diferenciação entre os “conectados” e os “não conectados” ainda é agravada pelo fato de que a utilização da internet exige um grau de instrução relativamente elevado. Na sociedade informacional que vem sendo construída, é exigido do cidadão mais do que a simples formação tradicional - saber ler e escrever, possuir algum ofício - é necessário “ter acesso à informação, saber buscá-la e encontrá-la, dominar seu uso, organizá-la e entender suas formas de organização, e, sobretudo, utilizá-la apropriada, adequada e eficazmente” (SPITZ, 1999). Dessa forma, ter acesso à internet não significa, necessariamente, a garantia de sua utilização efetiva, o que torna a abrangência da rede ainda mais limitada. Embora a comunicação mediada por computadores esteja revolucionando o processo de comunicação e a cultura em geral, esta é uma revolução “que se desenvolve em ondas concêntricas, começando nos níveis de educação e riqueza mais altos e provavelmente incapaz de atingir grandes segmentos de massa sem instrução, bem como países pobres.” (CASTELLS, 2005, p. 385).

Nesta perspectiva, mais importante que o simples acesso ao equipamento ou a conexão técnica, é o acesso aos “processos de inteligência coletiva, quer dizer, ao ciberespaço como sistema aberto de autocartografia dinâmica do real, de expressão das singularidades, de elaboração dos problemas, de confecção do laço social pela aprendizagem recíproca, e de livre navegação nos saberes.” (LÉVY, 1999, p. 196).

Dessa maneira, a inclusão digital terá que superar as barreiras humanas, freios institucionais, políticos e culturais para formas de comunicação comunitárias, transversais e interativas, e terá ainda que lidar com os sentimentos de incompetência e de desqualificação frente às novas tecnologias. (LEVY, 1999, p.237)

Assim, a inclusão digital e social só poderá ser efetivada quando os indivíduos atingirem condições mínimas de autonomia e de habilidade cognitiva para compreender e agir na sociedade informacional. Estar incluído é possuir condições de desenvolvimento do pensamento crítico e autônomo com relação às novas tecnologias de informação.

É preponderante observar que “embora aceitemos que as novas tecnologias não sejam uma panacéia para os problemas da desigualdade, elas constituem hoje uma das condições fundamentais da integração na vida social” (SORJ, 2003, p. 14). Assim, mesmo que a exclusão digital seja um aspecto a se levar em conta, ela não pode ser utilizada como cobertura para ocultar a amplitude e relevância das inevitáveis modificações culturais, econômicas e políticas que nos esperam. (LEVY, 1998, p.43). Parece que os que insistem em afirmar os aspectos da “exclusão, da desigualdade econômica e social, não são os verdadeiros desfavorecidos das nossas sociedades, mas antes os que correm o risco de perder, no turbilhão da metamorfose, uma parcela de poder. (LEVY, 1998, p.43).

Não resta dúvida quanto ao fato de a internet possibilitar uma participação mais democrática e incisiva nos assuntos políticos, entretanto, enfatizamos que apenas o acesso à internet não é capaz de assegurar o incremento da atividade política, ou seja, à modificação do meio de produção da informação e da associação dos indivíduos não pode ser tido como preponderante na reestruturação da cultura política predominante. Assim, mesmo possibilitando aos eleitores opinarem sobre as questões políticas, a internet, não garante, por si só, que as decisões políticas sejam determinadas por esta esfera comunicacional.

Inegavelmente, a facilitação do acesso à informação, gera maior conscientização do eleitorado e do cidadão, entretanto, cabe destacar, que a quantidade de informação circulante na internet, que não encontra correspondência em nenhum momento da história da humanidade, gera, paradoxalmente, a sensação de total desinformação. Em suma, apesar das enormes vantagens da circulação livre das informações na internet, a abundância destas informações não garante a confiabilidade, qualidade e veracidade das mesmas no jogo político.

Portanto, ainda que se vejam impactos positivos no uso da internet, com possibilidades de avanço para cidadania, este novo espaço emergente, para se tornar lócus democrático por excelência, ainda terá que romper com os desafios da inclusão digital, superar os meios de comunicação tradicionais e influenciar, de forma decisiva, as decisões e as estruturas políticas.

## 6. Considerações finais

No que tange às possibilidades e desafios trazidos pelo advento da minireforma eleitoral brasileira, a balança parece tender para o lado positivo, já que a nova lei reconhece as inovações tecnológicas dos meios de comunicação como instrumento para se conceber novas formas de relacionamentos entre sociedade civil e democracia representativa. Mas o que a nova lei prescreve é apenas a inserção de um novo meio, a internet, que sirva para viabilizar a cidadania política no Brasil e não a sua própria materialização.

O ciberespaço é, então, apenas um meio, um mecanismo ou uma possibilidade. O seu efetivo encontro com a democracia ainda está pendente à ação dos cidadãos, porque são eles os verdadeiros sujeitos capazes de se comprometer com a instrumentalização do espaço digital enquanto ambiente de reabilitação do político. Então mais que avaliar a incorporação da internet como espaço comunicacional privilegiado da luta política nos seus resultados positivos ou negativos, as mudanças legislativas refletem uma realidade que já vivenciamos. É o momento, então, do cidadão se abrir ao mundo político e, por meio dessa abertura facilitada pelo uso da internet, atuar se identificando numa democracia ainda porvir.

## Referências

BETHELL. Leslie. Política no Brasil: de eleições sem democracia a democracia sem cidadania. In: BETHELL. Leslie (Org.). BRASIL: fardo do passado, promessa do futuro: dez ensaios sobre política e sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=238789>> Acesso em: 5 de Outubro de 2009.

CARVALHO, José Murilo de. Brasileiro: Cidadão? In: CARVALHO, José Murilo de. Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1998. 457p. p. 275-288.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 12ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 8. ed. total. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CHAHIN, Ali et al. E-gov.br: a próxima revolução brasileira : eficiência, qualidade e democracia : o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COSTA JUNIOR, Ernane Salles da; OLIVEIRA; Moisés Mileib de. Cinismo à brasileira: entre o enganar e o ser enganado. In: Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2009. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2009.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 12. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

FERREIRA, Pinto. Código Eleitoral Comentado, 3ª ed. ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1991.

GOMES, Wilson. A democracia Digital e o Problema da Participação Civil na Decisão Política. Revista Fronteiras – estudos midiáticos. Vol. VII, n3, set./dez. 2005a.

GOMES, Wilson. Internet e Participação Política em Sociedades democráticas. In: V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura. Salvador, Bahia. 2005b. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/>> Acesso em: 2 de fevereiro de 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Brasília, 11 de dezembro de 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impressao.php?id\\_noticia=1517](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=1517)>. Acesso em 16 de março de 2010.

JENSEN, J. F. Interactivity: Tracing a new concept in media and communication studies. vol. 19. Nordicom Review. 1998. pp. 185–204. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Interatividade>> Acesso em: 20 de março de 2010

LÉVY, Pierre. A emergência do ciberespaço e as mutações culturais. In: Festival Usina de Arte e Cultura, 1994, Porto Alegre – Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/paradigmas/pierrelevy/emerg.html>. Acesso em 15 mar 2010.

LÉVY, Pierre. A Revolução Contemporânea em Matéria de Comunicação. Revista FAMECOS. Porto Alegre, n.9, dezembro de 1998.

LÉVY, Pierre. O que é o virtual? São Paulo: Ed. 34, 1996. 160 p.

LÉVY, Pierre. Cibercultura. São Paulo: Editora 34, 1999.

LÉVY, Pierre. Ciberdemocracia. Lisboa: Instituto Piaget, 2002. 249 p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A crise da democracia representativa. O paradoxo do fim da modernidade. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 223, 16 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4828>>. Acesso em: 10 de set. 2009.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. Opinião Pública, Campinas, vol. 12, n.1, Abril/Maio, 2006, p. 164-187.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Democracia e a internet como esfera pública: aproximando as condições do discurso e da deliberação. Minas Gerais, novembro de 2000. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Rousiley2001.pdf>> Acesso em 10 de fevereiro de 2010.

ROVERONI, Antônio José. Cibercidadania: modelos para discussão em espaços públicos digitais não-estatais. IN: Anais da IV Conferência Sul-Americana em Ciência e Tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico – CONeGOV, 2007, Palmas: Tocantins. BUENO, Tânia Cristina d'Agostini; ALMEIDA, Américo Ricardo Moreira de; BEDIN, Sonali Paula Molin (Orgs). Florianópolis: Editora Digital Ijuris, 2007

SORJ, Bernardo. [brasil@povo.com](mailto:brasil@povo.com): a luta contra a desigualdade na Sociedade da Informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: Unesco, 2003.

SPITZ, Rejane. Internet, WWW & comunicação humana: uma nova Torre de Babel? In: COUTO, Rita M. de Souza, OLIVEIRA, Alfredo Jefferson de (orgs.). Formas do Design. Rio de Janeiro: 2AB/PUC-Rio, 1999.

# “Análisis de las campañas electorales presidenciales período 1983 - 2008”

Mariana Di Raimondo

manidiraimondo@hotmail.com

Centro de Estudio Avanzados - Universidad Nacional de Córdoba

## INTRODUCCIÓN

El electorado toma decisiones políticas a partir de la lógica de la información imperfecta, esto no depende de la intelectualidad de la persona, sino que es producto de la lógica que conforma los procesos políticos y electorales.

Sólo recientemente se han comenzado a estudiar esta lógica, las normas y los estándares profesionales que rigen las elites políticas.

Al respecto Fritz Plasser sostiene que a partir de los 80 sobreviene un proceso universal creciente de profesionalización e internacionalización de las elecciones y prácticas de campaña centradas en los medios <sup>1</sup>.

Esto es lo que se conoce como la **Norteamericanización**<sup>2</sup> de las campañas electorales en su doble acepción: ya sea como la modernización de los sistemas de medios y de la relación votante-partido (enfoque de modernización), o la creciente difusión internacional e implementación de estrategias norteamericanas en las campañas electorales (enfoque de difusión).

La **Norteamericanización** según Fritz Plasser promueve el uso intensivo de los medios de comunicación, la implementación de importantes recursos monetarios, el estudio exhaustivo del electorado y la opinión pública y un creciente e imprescindible asesoramiento de consultoría. Posicionando al marketing político – tal como se postula en “la conquista del poder”- como un factor esencial, protagónico y necesario en las campañas electorales y en las disputas por los espacios de poder público.

El estilo Norteamericano de comunicación política en época de campañas electorales es complejo, dinámico y comparable a una gran contienda con varios frentes, Fritz Plasser distingue:

Por un lado, los candidatos que deben construir su imagen y su mensaje teniendo en cuenta las características mediáticas, los soportes, la competencia y fundamentalmente a los votantes en su mayoría apáticos, escépticos, desatentos poco participativos y desinteresados.

Por otro lado, los medios de comunicación y el contexto de cobertura periodística generalmente poco cooperativos, basados en el amarillismo, el sensacionalismo y centrados en el “juego”, con fuerte tono negativo y tendiendo al enfrentamiento para su espectacularización.

En este panorama complejo, las estrategias centradas en el candidato que tienen mayores probabilidades de resultar exitosas son aquellas que:

- Son estructuradas por profesionales a partir de profundas investigaciones
- Logran manejar y manipular el flujo de noticias para generar un sesgo favorable.
- Logran alterar y modificar la agenda mediática para encuadrar los temas deseados
- Utilizan de manera estratégica gran multiplicidad de medios
- E Implementan certeros planes alternativos defensivos, de refuerzo u ofensivos según las estrategias que adopta la oposición.

En la compleja dinámica de las campañas electorales donde se intercambian discursos contradictorios

1 “La campaña global”, Fritz Plasser, Gunda Plasser, S/D cap 2

2 “La campaña global”, Fritz Plasser, Gunda Plasser, S/D cap 3

-como sostiene Wolton- entre políticos, periodistas y la opinión pública recogida a través de sondeos de opinión, emerge el candidato que logra legitimar su discurso

Claro esta que este posicionamiento depende cada vez menos de las lealtades políticas, y cada vez más del desarrollo del marketing político, sistema de medios de comunicación e investigaciones de la opinión publica.

Como se establece en La conquista del poder, la actual dinámica implica: “la creciente pérdida de importancia y legitimidad de los partidos políticos como estructuras democráticas; el desprendimiento del voto de las lealtades partidarias y un creciente desarrollo de sistemas de medios de comunicación como espacio central en las campañas electorales”.<sup>3</sup>

Latinoamérica y Argentina no son la excepción, la tendencia predominante de las reglas del juego que rigen las campañas electorales son: la combinación de elementos específicos de las campañas norteamericanas con un estilo más tradicional de movilización masiva centrado en el partido, es decir, la adopción de los axiomas norteamericanos de comunicación electoral sin olvidar las peculiaridades propias de la región, ya que experiencias pasadas demuestran que la simple imitación de campañas que resultaron exitosas en Norteamérica no garantizan el éxito, por el contrario, es necesario adaptar esas estrategias a las condiciones particulares de cada región. Es posible identificar como similitudes al estilo norteamericano el alto grado de personalismo, la creciente tendencia hacia las campañas negativas y campañas electorales basadas en mensajes dirigidos a determinados targets.

Desde esta perspectiva se pretende analizar, como primer avance de la investigación “**Análisis de las campañas electorales presidenciales período 1983- 2008**”, las campañas electorales que se llevaron a cabo el día 24 de octubre de 1999 en nuestro país, donde se postularon como candidatos a presidente: Eduardo Duhalde (PJ), Domingo Cavallo (Acción por la República), Patricia Walsh (Izquierda Unida) y Fernando De La Rúa (Alianza), entre otros.

Y donde resultó electo Fernando De la Rúa con el 48,5% de los votos; seguido por la fórmula presentada por el PJ (Duhalde – Ortega) con un 38%, se procederá a identificar las estrategias que fueron implementadas en 5 spots político-electorales correspondientes a la campaña electoral de Fernando De La Rúa, los mismos fueron extraídos y pueden observarse en:  
<http://www.youtube.com/watch?v=hbsBX5KLrGo&NR=1>

## **ANÁLISIS**

Cada elección “es una especie de mundo causal”, el comportamiento del electorado es múltiple, sin embargo a la hora de explicar porque se dio un resultado y no otro, de esa multiplicidad causal siempre emerge un elemento que es predominante.

Analizando los spots publicitarios que se utilizaron en la campaña de Fernando De la Rúa, se intentará identificar que estrategias se utilizaron y resultaron favorables para hacer la diferencia respecto a los demás candidatos, así como también determinar que elementos predominantes fueron valorados por la ciudadanía y guiaron al electorado en el voto.






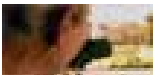
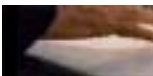

Primero que todo es importante destacar que los spots político-electorales en época de campaña constituyen uno de los elementos imprescindibles y de mayor eficacia para construir un clima psicológico favorable y persuadir la intención de voto del electorado hacia el candidato presentado.


Los spots político-electorales son formas comunicativas complejas comparables a una carta de presentación del candidato, que se utilizan a lo largo de la campaña electoral: en la apertura, en el desarrollo y en el cierre, es posible distinguir diferentes tipos de spots políticos - electorales cada

3 “La conquista del Poder, Ismael Crespo, Antonio Garrido, Mario Riorda S\D, cap 6




uno de los cuales focaliza sobre un aspecto puntual de la construcción del candidato.


| IMAGEN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | TEXTO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ANÁLISIS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Spot N° 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|      | <p>Dicen que soy aburrido, aburrido je, será que no manejo ferrarys, será para quienes se divierten mientras hay pobreza, será para quienes se divierten mientras hay desocupación, para los que se divierten con la impunidad.</p> <p>Aburrido, ¿es divertida la desigualdad de la justicia?, ¿es divertido que nos asalten y nos maten en las calles?, ¿es divertida la falta de educación?</p> <p>Yo voy a terminar con esta fiesta para unos pocos, viene una argentina distinta, la argentina del respeto, la argentina de las reglas claras, la de la dignidad la del trabajo, la que va a educar a nuestros hijos, la que va a proteger a la familia, la que va a encarcelar a los delincuentes a los corruptos.</p> <p>Y al que le aburra que se vaya, no quiero un pueblo sufriendo mientras algunos pocos se divierten, quiero un país alegre quiero un pueblo feliz.</p> <p>Alguien esta pensando en la gente</p> | <p>Este es un spot negativo directo, se intercalan imágenes de pobreza, coimas, corrupción, con imágenes de Menem. Se establece un repudio explícito al modelo neoliberal, a la conducción económica del país al gobierno próximo a concluir y se construye a Menem como el responsable de todos los problemas.</p> <p>Las imágenes son fuertes y sensibilizadoras al igual que el sonido. Paralelamente se construye la imagen del candidato como opuesto a esto.</p> <p>Dicen que soy aburrido porque no manejo ferraris ni me divierte la pobreza, la impunidad ni las muertes por inseguridad. Es un spot que se caracteriza por una fuerte yuxtaposición o comparación se presentan las cosas del gobierno anterior que se han realizado mal y se las contrasta con las propuestas y promesas de De la Rúa.</p> <p>Fue un mensaje fuerte que implícitamente atacaba a su principal contrincante Duhalde por pertenecer al PJ y ser cómplice o parte de eso que se repudiaba. Podría decirse que a través de este spot se apelaba al voto castigo por el mal desempeño gubernamental de Menem por los vestigios de pobreza, por la inseguridad, por la corrupción etc.</p> |
| Spot N° 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                                                  | <p>Cuando veo la casa rosada desde la ventana de mi despacho pienso: “estoy a 100 pasos de ser el presidente de una argentina distinta. Fue mi pueblo el que me trajo hasta aquí, no arregle con nadie para llegar y llegué, pero esto me a traído problemas, pero yo se como solucionar problemas, tengo las manos libres para terminar con el privilegio de unos pocos, para sacar al pueblo del abandono en que está, voy a dar estos pasos y los que hagan falta dar, quiero la dignidad que tuvimos, la que perdimos la que vamos a volver a tener.</p> <p>Alguien esta pensando en la gente</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>Este es un ejemplo de comunicación positiva, es un spot biográfico donde se presentaron los valores personales centrales sobre los que va a descansar el resto de la campaña de de La Rúa</p> <p>Se asoció la historia del candidato -gran trayectoria en la política, en la militancia- a un tipo de valor – rectitud, capacidad, transparencia, liderazgo,-</p> <p>Esta idea de capacidad: “no arregle con nadie para llegar y llegué”, “se como solucionar problemas” “voy a dar estos pasos y los que hagan falta dar, quiero la dignidad que tuvimos, la que perdimos la que vamos a volver a tener”</p> <p>Son los valores que van a sustentar toda la campaña y que teóricamente se a transferirían en el mandato.</p> <p>Además hay ataques implícitos a la oposición a los que se alude con “voy a terminar con los privilegios de unos pocos” idea por cierto arraigada y compartida por la ciudadanía argentina por aquel entonces.</p>                                                                                                                                                                                                                          |
| Spot 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

|                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Voy a ser el empleador de cada argentino que quiera trabajar, voy a ser el maestro de cada niño que va a ser educado, voy a ser el medico de cada argentino que deba ser sanado, quien le dé de comer a cada chico que tenga hambre, voy a ser un presidente en el que la gente pueda creer, voy a ser el que empuje a la cárcel a cada delincuente a cada corrupto, voy a ser el presidente de una Argentina distinta, voy a ser el presidente de un pueblo feliz.</p> <p>Eso es lo que voy a ser<br/>Alguien esta pensando en la gente.</p> | <p>Este es un spots de asuntos y temas, es un claro ejemplo de comunicación positiva, en donde se establece y se sintetiza la agenda de temas y problemas del espacio público y las acciones que se emprenderán al respecto, en este spot se brinda información concreta sobre el futuro accionar del candidato.</p> <p>La construcción que se hace de De La Rúa es la de un candidato dotado de conocimiento y acción: se construye la figura de un político que “sabe cuales son los problemas” y además “puede resolverlos” ya que esta dotado de esa capacidad.</p> <p>Se desarrolla una imagen heroica del candidato, podría decirse que es un spot de carácter mítico ya que plantea la idea de un candidato con atributos que lo hacen diferente al resto, distante que pude cambiar la realidad.</p> <p>Es apreciable además que el mensaje busca abarcar a todos, se evita cuestiones que puedan segmentar. Empleo, educación, salud, seguridad son temas de interés general. Claramente se busco asociar la imagen del candidato a temáticas valoradas por los votantes y ser redujeron al mínimo posturas radicalizadas.</p> <p>Podría decirse que este spot apeló al Voto racional económico de bienestar general.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Spot 4

|                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>De la Rua<br/>¿Doctor con respecto a la devaluación?<br/>No, un peso un dólar y no se hable más<br/>¿Qué va hacer con el famoso avión presidencial?<br/>Es lindo es muy lindo, pero lo vendo esta vez el ajuste lo hace la política y no el pueblo,<br/>Ya lo van a ver<br/>Somos el único cambio de verdad y somos más</p> | <p>Este es un spot positivo de asuntos y temas donde se especifica que postura adopta el candidato respecto a la política cambiaria, tema que constituía en su momento una de las inquietudes mas importantes del electorado.</p> <p>La garantía de que se iba a respetar la política cambiaria, la idea de estabilidad económica presentada, de preservación de los ahorros fueron aspectos de la campaña muy valorados.</p> <p>Podría decirse que se apeló a un voto racional económico, es decir, se busco que el electorado percibiera en el candidato gran productividad compromiso y capacidad para llevar a cabo gestiones que implicaban beneficios económicos para el votante</p> <p>Paralelamente en este spot se presentó siguiendo coherentemente con lo presentado en los anteriores spots la idea de terminar con los beneficios de unos pocos, terminar con la corrupción, terminar con los ajustes en el pueblo y el despilfarro de la clase dirigente aludiendo a la venta del avión presidencial.</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Spot 5

|                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Hola soy Pablo y salgo así porque debo tener cara de estúpido, sino como se explica que después de 10 años de estar gobernando nos vienen a decir que ahora ellos son el cambio, ella es Anita mi mujer otra estúpida, ahora ellos van a bajar los impuesto después de 10 años de subirlos y ahora ellos van a terminar con la corrupción después de 10 años de impunidad, ellos nos van a dar trabajo después de 10 años de dejarnos en la calle, ahora ellos son el cambio</p> <p>Nos vieron cara de estúpidos, pero no somos estúpidos, el 24 de octubre vamos a volver a mirar adelante la argentina y decir juntos somos mas los que queremos cambiar estas caras de tristeza, somos mas los que queremos un país justo somos mas los vamos a vivir mejor Somos más</p> | <p>Este es un spot negativo implícito a la oposición, no personifica pero escracha a “ellos” los otros, a los que estuvieron gobernando los últimos 10 años (entre los que se encontraba Duhalde) los opuestos al candidato presentado, los responsables de los aumentos de impuestos, de la corrupción, de la impunidad, de la falta de trabajo,</p> <p>Podría decirse que este spot apela al miedo intenta hacerle recordar al elector una serie de acontecimientos desagradables y le muestra la posibilidad y el camino para no volver a padecer esto “no somos estúpidos, el 24 de octubre vamos a volver a mirar adelante la argentina”</p> <p>“somos mas los que queremos un país justo somos más los vamos a vivir mejor Somos más”</p> <p>Invitando al elector a sumarse a esta alternativa, la invitación la realiza un hombre y una mujer que buscan lograr identificación con el común de la ciudadanía argentina.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## CONCLUSIONES FINALES

La comunicación política es el espacio en las democracias liberales donde se intercambian y confrontan discursos, donde emergen demandas y se construye consenso.

Este consenso al cual se arriba a través del voto, es en la actualidad muy efímero, ya que elector decide en base a la coyuntura, a su experiencia reciente, su modo de percibir la realidad y a la imagen, el carisma y grado de confiabilidad que el candidato logra despertar durante época de campaña electoral.

De allí el incremento en el uso de estrategias de marketing político -en épocas de campaña electoral-, como herramienta predilecta para recolectar las percepciones del electorado y traducirlos en programas, opiniones y formas de proceder de los candidatos, que son devueltos a la sociedad a través de los medios de comunicación, que representan otro de los elementos constitutivos de la dinámica de las actuales democracias liberales.

Como se postula en La conquista del poder “la política de los medios no es toda la política” pero “toda la política debe pasar por los medios para influir en la toma de decisiones”, de ellos depende en gran medida que la propuesta y el candidato obtenga números significativos de adhesiones.

Podría decirse que la construcción del candidato de Fernando de La Rúa se actuó teniendo en cuenta principalmente el descontento de la ciudadanía respecto a la gestión de Menem, esto se deja entrever en el alto porcentaje de negatividad explícita en los spots analizados, esta estrategia resultó favorable puesto que atacaba directamente a su principal contrincante Eduardo Duhalde.

Podría decirse que se apeló principalmente al voto castigo por la mala gestión del gobierno, el modelo neoliberal, las desigualdades sociales, los beneficios de unos pocos, la corrupción etc.

Cabe destacar también que en los spots analizados se percibe fuerte coherencia y además diversidad: cada pieza presenta algo distinto a la anterior sin perder por ello su coherencia, así el candidato va siendo construido desde diferentes ángulos.

Claro está y buen ejemplo resulta el Gobierno de Fernando de la Rúa-, que la toma del poder no asegura la gobernabilidad, de allí la importancia de medir las promesas y propuesta para que el choque de las percepciones de la realidad con las propuestas no genere desconfianza.

La propuesta de la Alianza giraba en torno al pleno empleo, igualdad de oportunidades, mejor educación, salud como un derecho, estado sin corrupción y ciudadanía sin miedos.

Tal vez las expectativas que se crearon y la imposibilidad de alcanzarlas hizo que se provocara un

cambio de actitud y de percepción respecto al Presidente electo que terminó siendo considerado como incapaz, ineficiente e inoperante.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Principal**

“La campaña global”, Fritz Plasser, Gunda Plasser, S\D

“La conquista del Poder, Ismael Crespo, Antonio Garrido, Mario Riorda S\D

### **Complementaria**

[http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/1639/licatacuyo14.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/1639/licatacuyo14.pdf)

<http://www.liminar.com.ar/jornadas04/ponencias/daporta.pdf>

<http://revistas.ucm.es/inf/11357991/articulos/CIYC9899110149A.PDF>

**Reflexiones en torno a la deliberación y la comunicación, ¿Será Posible?**  
**Programa Construyendo Agendas**  
**Asociación Civil El Agora**  
**Córdoba, Argentina**

Andres Dunayevich,  
Responsable del Área de Comunicación de El Agora  
andresduna@gmail.com

Nicolas Rotelli,  
Periodista de El Agora  
nicolasrotelli@gmail.com

## **Introducción**

Desde la Asociación Civil **El Ágora** hemos desarrollado el Programa “**Construyendo Agendas**”: un ejercicio ciudadano que busca mediante la deliberación pública, recuperar la política y vincular a la sociedad civil con el Estado.

La pregunta que guía el Programa **Construyendo Agendas** es la siguiente: ¿es posible mejorar el vínculo entre la sociedad civil y el Estado? Este interrogante nos anima a abrir la plaza pública a la discusión sobre los asuntos de la ciudadanía.

Este trabajo analiza la experiencia de **Construyendo Agendas**, desarrollada por la asociación civil **El Ágora** en la provincia de Córdoba, Argentina entre 2008 y 2010, y su relación con la comunicación: las estrategias, acciones, dificultades y aciertos a la hora de interactuar e incorporar la deliberación como herramienta para mejorar la democracia.

Entendemos que la deliberación requiere de una predisposición a mirar los problemas desde un punto de vista complejo, inclusivo y estar dispuesto a interrogarnos, sorprendernos, dudar, reflexionar, atrevernos a buscar consensos e inclusive a perder.

Es desde esta perspectiva que pensamos en el rol e importancia de los medios de comunicación, incorporando la lógica de deliberación ciudadana y la posibilidad de que ésta pueda incidir en las Políticas Públicas.

Si bien este trabajo no pretende ser una investigación exhaustiva sobre democracia deliberativa y comunicación, sí busca analizar estos componentes en base a la experiencia desarrollada por el programa **Construyendo Agendas**.

Partimos de la idea que la democracia es mejorable, perfeccionable y requiere de una apropiación por parte de las mayorías. En este sentido los medios de comunicación juegan un papel muy importante a la hora de construir sentido para la opinión pública.

Nos preguntamos:

¿Es posible mediante la participación y la deliberación de distintos grupos y actores sociales incidir en el sistema político?

¿Cuáles son las cuestiones que obstaculizan hoy los procesos de diálogo y abordaje participativo de problemas públicos de la comunidad?

¿Los medios de comunicación están en condiciones de incorporar la lógica de la pluralidad y diversidad de sus fuentes?

¿Qué rol cumplen o deberían cumplir los medios de comunicación para profundizar la democracia?  
¿Cómo deberían ejercer ese rol?

Además, y a pesar de estas preguntas, sabemos que las posibilidades de participación en la esfera pública no son iguales para todos y que requieren de la reconstrucción de vínculos sociales y estrategias para construir mas igualdad, posibilitando el ejercicio efectivo de la deliberación.

Muchos de los espacios deliberativos que hoy existen, incluidos los medios de comunicación, aunque cumplen con todos los requisitos formales, no garantizan necesariamente la representatividad de la diversidad y el acceso de todos en la definición de lo colectivo.

## **Será Posible**

Siguiendo con la pregunta de si ¿Será Posible?, en el sentido de la incógnita e incertidumbre, de indignación y fastidio, pero también en el sentido de afirmación y esperanza, nos interrogamos sobre las posibilidades de construir colectivamente agendas, entre los ciudadanos y el Estado, para alcanzar políticas públicas que permitan ampliar las bases de nuestra democracia.

En este trabajo reflexionaremos sobre experiencias puntuales de democracia deliberativa, y las posibilidades de mejorarla mediante la participación activa de los medios de comunicación.

Sobre estas temática expondrán sus opiniones especialistas, politólogos, periodistas, directivos de medios de comunicación y ciudadanos que analizarán las posibilidades y limitaciones de construir, a través de la comunicación, una ciudadanía informada y activa en un momento en el que se hace necesario encontrar nuevas alternativas y respuestas para una población desencantada de la política.

Comenzamos este relato analizando e intentando comprender las dificultades propias para la participación ciudadana.

Luego, analizaremos las características propias de los medios, sus necesidades y sus realidades a la hora de comunicar, y las consecuencias que esto trae para la deliberación pública.

## **Contexto: ciudadanía y deliberación**

El Proyecto Construyendo Agendas, consiste en concebir espacios de deliberación entre el Estado y la Sociedad Civil para, a través de la deliberación, incidir en políticas públicas inclusivas y nuevas soluciones a las problemáticas de los ciudadanos.

Para ello es importante fortalecer y/o crear nuevos espacios para participar y generar información no sólo desde el Estado sino desde los mismos ciudadanos y/o redes de actores que conocen las problemáticas locales en profundidad a través de su propia experiencia.

Como señala Diana Cifuentes<sup>1</sup>, el poder comunicativo se funda en el sistema de derechos que garantiza la deliberación autónoma y la simetría discursiva, individual y colectiva de la ciudadanía.

La democracia deliberativa, consensual y discursiva<sup>2</sup>, necesita para su realización analizar el poder comunicativo y la opinión pública en cada sociedad.

El informe Así no va más<sup>3</sup>, de la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma

Política de Córdoba, llegó a conclusiones sobre la escasa participación política de la ciudadanía. Según este informe, más del 75 % de la población de Córdoba prefiere la democracia como régimen político, pero en la práctica no participa activamente de la vida en democracia.

Entonces nos preguntamos: ¿cómo podemos recuperar el vínculo entre los ciudadanos y la democracia en el día a día?

Mario Riorda, politólogo e integrante de dicha Comisión para la Reforma Política de Córdoba señala<sup>4</sup>: “(...) hoy, se reclama más participación pero cuando se crean los canales, principalmente institucionales, no hay incentivos para participar y en todo caso se delega.

Prácticamente no se registran casos de democracias netamente participativas, como tal vez la academia realiza. Nuestra democracia es una democracia representativa, tal vez

“delegativa” como sostienen algunos autores, en el sentido que delego la confianza en los líderes y sólo me hago cargo de esa delegación cuando hay altos fracasos”.

Consultado por el rol de los medios con respecto a la participación, Riorda los critica en su función de formadores de opinión en la sociedad actual. “Un medio debería contar con, como mínimo, dos fuentes informativa. Sin embargo, estudios realizados en España afirman que hay una fuente promedio en las noticias. No se llega a lo mínimo: una fuente A y una fuente B. Mucho más problemático es que en noticias políticas, un 70 % de esa una fuente promedio es fuente gubernamental. Esto significa que el gobierno construye la agenda.”

Entendemos a la democracia deliberativa como una ampliación de los procedimientos democráticos dando mayor importancia a los espacios de participación para generar mayor incidencia en el sistema político.

En este sentido, consultamos a Mario Riorda sobre si sería posible en este contexto en que vivimos una democracia deliberativa, donde la gente participe en espacios de concertación que permitan construir agendas políticas entre los ciudadanos y el Estado. Riorda expresa: “no sólo creo que es posible, sino que creo que es necesario. Lo que no hay que entender, a mi criterio, es que la deliberación suple a otras instituciones. Diría, en mi lógica, que la deliberación de la sociedad civil organizada es un complemento necesario.

Porque hay otro esquema de deliberación que quizás hoy esté funcionando mal: las entidades legislativas, los consejos deliberantes. Allí seguramente en términos de consensos públicos esté fallando el sistema argentino. Entonces, se hace necesario un eje deliberativo informal, por así decirlo, que pueda ayudar, que pueda controlar, que pueda enriquecer el debate que se debe dar en estas instituciones formales. En la medida que no se sobrecarguen las expectativas de la participación y en la medida que se genere control desde los gobiernos, me parece ineludible.” Por otro lado, en una entrevista publicada en la Revista PoSibles, el politólogo y sociólogo argentino Atilio Borón habló sobre las democracias deliberativas en nuestra región. <sup>\*5</sup>

Borón, consultado sobre la necesidad de establecer prácticas de democracia deliberativa sostiene: “Que el pueblo tenga capacidad para hacer sentir su voz, no solamente cada 4 años, sino hacerla sentir de manera permanente. Habría que buscar otras fórmulas, hay otras fórmulas de democracia participativa, protagónica. Tiene que ser algo que, aparte de brindar la sensación de participación,

tenga consecuencias efectivas en el proceso de toma de decisiones.”

El politólogo subraya: “no basta con decir que queremos una democracia deliberativa; ante eso aparece en la Constitución Argentina que dice en el artículo 21, -El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes...- ¿O sea, nosotros somos una especie de oligofrénicos que no podemos deliberar sobre la política y que quienes lo deben hacer son solo nuestros representantes? Hay que derogar ese artículo que es profundamente antidemocrático”.

Un elemento interesante que señala Borón es la capacidad de escucha de los Gobiernos frente a la sociedad civil, capacidad de escucha necesaria e indispensable para el desarrollo de la participación y deliberación pública. “Hay gobiernos que tienen mayor capacidad de escucha y hay otros que tienen menos capacidad de escucha. Los gobiernos argentinos en general, no solamente el actual ni el anterior, yo diría que tienen en general un rasgo común de estos 25 o 26 años democráticos en la Argentina ha sido la poca capacidad de escucha de los gobiernos ante las organizaciones de la sociedad civil, no sólo ante las ONG, sino también ante asociaciones de otro tipo, asociaciones políticas, barriales, vecinales que no son precisamente ONG en el sentido estricto del término y que también sus voces no han sido escuchadas”.

La deliberación, la participación activa de la ciudadanía, puede entonces convertirse, a criterio de Borón, en el reaseguro de nuestra joven democracia. “(...) Porque cuando usted no tiene un orden institucional capaz de resolver estos conflictos, eso se resuelve por la vía de la lucha callejera en donde puede pasar cualquier cosa. No es que estoy en contra de la lucha callejera, pero lo que digo es que un buen gobierno debería tratar de desarrollar la capacidad para procesar las contradicciones en un marco constitucional ampliado. Es lo que no tenemos en Argentina, en donde éste está muy restringido y cuando a un gobierno le va mal, no hay más remedio que un golpe militar o una movilización totalmente anómica que provoca el derrumbe y tener lo que tuvimos: cinco presidentes en una semana como ocurrió a fines de 2001. Habría que buscar otras fórmulas. Tiene que ser algo que, aparte de brindar la sensación de participación, tenga consecuencias efectivas en el proceso de toma de decisiones.”

## **Los medios de comunicación y la deliberación: algunas**

### **aproximaciones y contextos**

Una vez analizadas algunas de las posturas y dificultades para la participación ciudadana y la deliberación, pondremos en perspectiva las opiniones de periodistas, directivos de medios de comunicación, organizaciones sociales y medios comunitarios para intentar entender sus posturas y dificultades a la hora de contribuir a la deliberación.

Para dar inicio al desarrollo del rol de los medios en procesos deliberativos, vamos a poner en contexto algunos datos y realidad de los medios de comunicación, reconociendo que gran parte de los medios de comunicación se encuentran frente a una crisis económica, tanto a nivel local e internacional.

Según un estudio publicado por The New York Times en abril de 2009, la circulación total de los diarios en EE.UU. cayó un siete por ciento en un año y, de los 25 diarios norteamericanos más importantes, todos (salvo el Wall Street Journal, que tuvo un incremento del 0,6%) declararon haber sufrido caídas de entre el 20,6% y el 0,4%. Según un estudio reciente de la Columbia Journalism Review, los empleados en el área de redacción de los diarios americanos, que eran más de 60 mil en 1992, cayeron a 40 mil en 2009, un nivel no visto desde 1971<sup>6</sup>.

La mayor parte de los periódicos eliminaron los corresponsales en el exterior y pusieron menos periodistas a cubrir noticias locales y a realizar trabajos de investigación. Rosental Calmon Alves,



director del Knight Center for Journalism in the Americas -subraya-, la importancia del periodismo de investigación -que es muy caro, y que es la primera víctima de esta crisis- con el nuevo modelo de negocios” y uno de los pilares mas importantes de las sociedades democráticas.

Alfonso Gumicio Dagron<sup>\*7</sup>, especialista en Comunicación para el Desarrollo con experiencia en América latina, advierte: “El papel político de los medios de difusión en relación con los movimientos sociales es epidérmico. La carencia de análisis y de investigación hace que la cobertura de los movimientos sociales sea precaria, superficial y, por lo general, revele ignorancia del tema. Su función se ve reducida a difundir información que otros generan, desde boletines oficiales hasta comunicados de la empresa privada, pero sin capacidad de articular la información”.

Reforzando el enfoque anterior, Germán Rey<sup>8</sup> realiza un análisis sobre algunos modelos de periodismo que se están llevando a cabo en Latinoamérica, analizando concretamente la experiencia que realiza la Fundación AVINA con las Becas sobre Periodismo social.

Un aspecto central para analizar el rol de los medios es la formación de la agenda y la función que las fuentes informativas ejercen en dicha agenda: “La formación de la agenda periodística es un proceso que no obedece simplemente a la afirmación de los intereses de los dueños y los directivos de los medios de comunicación. (...) La agenda es también el producto de procesos de negociación con determinadas fuentes, del interés de los editores, de la composición específica de la agenda en un día cualquiera o de presiones que empiezan a percibirse en la calle y que van aumentando en importancia para la sociedad”.

Señala Rey un rasgo de los medios de comunicación en la actualidad. “Una gran parte del esfuerzo de los medios privilegia a los sucesos sobre los procesos.”

En varios estudios que dirigidos por Germán Rey sobre representaciones mediáticas de problemas sociales, se ha encontrado un espectro bastante restringido de las fuentes, que se concentran abrumadoramente en las autoridades, los voceros del gobiernos y en general las fuentes institucionales.

Continúa Rey aseverando sobre las fuentes: “el problema de las fuentes no es solamente cuán diverso sea su espectro, sino también cuán contrastante es el foro discursivo que posibilitan. La reiteración y la convergencia son mucho más habituales que la divergencia y el contraste, lo que nos indica que tenemos una información con más unanimismo que debate crítico”.

El problema central es el siguiente: la población es la que menos se expresa en estos medios. Al respecto nos parece importante la postura de Gumicio Dagron, por que ilumina una mirada sobre los medios de comunicación y los movimientos sociales. Acentuando sobre el principal problema de los medios de difusión, que no es lo que dicen sino lo que callan.

Y, agregamos, el problema no son las fuentes institucionales activas que se mencionan, sino las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos no organizados que no alcanzan a visibilizar a través de los medios sus propuestas y actividades.

En este sentido, no son pocas las investigaciones actuales que nos alertan sobre la prioridad que los medios asignan a las fuentes institucionales activas por sobre expertos del tercer sector y ciudadanos independientes<sup>9</sup>.

### **Organizaciones de la sociedad civil y medios: estrategias para la incidencia**

Entre los talleres realizados en el marco del Programa Construyendo Agendas, se realizó un taller dedicado exclusivamente al Rol de los Medios de Comunicación en la Construcción de Agendas

Ciudadanas en Procesos Deliberativos. Del mismo, participaron distintos referentes de medios de comunicación, diarios, radios comunitarias, el sindicato de periodistas, periodistas independientes, diarios locales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de base y representantes de Municipios locales. \*10

El objetivo final del taller fue unir las dificultades y sugerencias aportadas por los dos grupos: periodistas por un lado y organizaciones sociales y Municipios por el otro; en pos de poder pensar conjuntamente estrategias para la incidencia de las problemáticas en la agenda de los medios de comunicación.

El taller nos permitió pensar colectivamente estrategias para la incidencia de las problemáticas ciudadanas en la agenda de los medios de comunicación<sup>11</sup>.

En el plenario final del taller se plantearon las dificultades existentes en la comunicación entre medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

#### a) Medios de Comunicación:

Con relación a los medios de comunicación, hay aspectos relacionados con su funcionamiento estructural que pueden limitar el acercamiento de los periodistas a las agendas de la sociedad civil, tales como los ritmos rápidos de producción de la noticia, la flexibilización laboral, la profesión vista como negocio y el ámbito geográfico en el que se mueven los periodistas.

Una de las principales falencias y obstáculos, tanto de los medios comunitarios como de las principales empresas periodísticas, es la falta de tiempo y las urgencias que el mismo medio les impone a los periodistas.

Asimismo, existen aspectos relativos al periodista mismo como la falta de objetividad periodística y su afiliación ideológica, que junto con las prevenciones al interior del medio sobre tratar ciertos temas o afectar intereses creados, obstaculiza la posibilidad de incluir a las organizaciones de la sociedad civil y sus agendas en la información que se produce.

#### b) Organizaciones de la Sociedad Civil:

Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil se recomendó la posibilidad de buscar las grietas o fisuras dadas por los periodistas que tienen más empatía con la temática y que vienen siguiendo el tema.

También se sugirió mantener una comunicación fluida entre los involucrados, evitando el aislamiento de las organizaciones y de los medios, promoviendo un diálogo constante, sin desconocer los alcances y limitaciones propias de cada medio en función de los formatos, gráfica, digital, radio y televisión- y buscando no saturarlos con una cantidad abrumadora de información.

Con relación a las organizaciones de la sociedad civil, del taller de comunicación citado surge que sus dificultades para comunicarse con los medios radican en su desconocimiento sobre los medios y la falta de estrategias para acercarse adecuadamente a los mismos. Con relación a lo primero, las organizaciones ignoran la naturaleza de los medios como amplificadores de las agendas y debilidades de las organizaciones, carecen de información sobre los perfiles de los medios, las posibilidades que ofrecen los medios electrónicos y la distinción entre medios comerciales y comunitarios o las profesiones y roles en su interior.

Por otro lado, las organizaciones carecen de estrategias claras de comunicación que se reflejan en aspectos como la tendencia a “comunicar todo lo que hace la organización o bien no comunicar nada”, la falta de sentido de oportunidad sobre el mejor momento para informar y la improvisación

y la urgencia cuando se hace, y la falta de adaptación a diferentes formatos como las gacetillas.

## **Relación medios de comunicación - sociedad civil**

Continuando con la relación de los las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, tomaremos algunos fragmentos de la entrevista realizada por Catalina Moyano Londono\* <sup>12</sup> a Carlos Jornet, director del Diario La Voz del Interior, de la Provincia de Córdoba, Argentina. De esta entrevista, también participó Andrés Dunayevich, en representación de El Ágora. La misma estuvo centrada en el análisis de experiencias de alianzas entre medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones de la sociedad civil, tal y como las describe Jornet desde La Voz del Interior, son vitales para el desarrollo democrático de los países en América Latina, y su papel puede ser potenciado por los medios de comunicación: En sociedades como las latinoamericanas, con escaso recorrido democrático, es vital que existan organizaciones de la sociedad civil para desarrollar la conciencia ciudadana y movilizar a la gente en la búsqueda de una mayor transparencia, acceso a la información pública, defensa de derechos cívicos, etcétera. Sin embargo, estas entidades por lo general enfrentan dificultades para hacer oír su voz o para coordinar esfuerzos. Y es allí donde la alianza entre éstas y los medios de comunicación adquiere valor, ya que la prensa permite potenciar el mensaje y sumar a distintos actores sociales que muchas veces no se conocen entre sí pese a estar trabajando con un mismo objetivo.

Sin embargo, Jornet reconoce la precaria cobertura que aún se realiza de las organizaciones de la sociedad civil a pesar de su importancia, dadas las falencias en los mecanismos de comunicación en muchas de estas organizaciones, así como la prevalencia en el uso de fuentes oficiales por parte de los medios, incluyendo a La Voz del Interior. Sin embargo, subraya algunos esfuerzos por parte de este medio de comunicación en llevar a cabo capacitaciones a periodistas, algunas con participación de ONGs, para promover un mayor conocimiento de las mismas. Así mismo, Jornet opina que las alianzas descritas han fortalecido el conocimiento entre medios y organizaciones de la sociedad civil, y también han servido para ampliar el número de fuentes usadas por los periodistas mediante la inclusión de estas organizaciones.

Las alianzas comentadas fueron un excelente modo de fortalecer el conocimiento mutuo y que redactores y editores sepan que hay fuentes “no tradicionales” con excelentes niveles de conocimiento sobre problemáticas sociales y con bases de datos muchas veces desconocidas, que permiten elaborar informes periodísticas mucho mejor documentados y, por ende, de mayor impacto en procura de cambiar situaciones injustas o mejorar la situación de minorías.

El Ágora, por su parte, como organización de la sociedad civil, busca activamente incidir en la agenda de los medios, los cuales son muy importantes para esta organización en tanto son parte de la estrategia de democratización y dada su capacidad de influencia en la opinión pública.

Sin embargo, para nosotros, como integrantes del área de comunicación de El Ágora, aún hay que mejorar, y las diferencias en la naturaleza y los ritmos de las organizaciones involucradas han sido un reto concreto para la organización en términos del éxito de la alianza con los medios locales.

En este tipo de proyectos siempre se tiene la sensación de que no fue suficiente: de que el tema daba para mucho más. Pero también somos conscientes de que lo que cada organización considera fundamental, en términos generales quizás no lo es para la coyuntura y prioridades que establecen los medios de comunicación. Los medios tienen sus propias agendas y lógicas donde se prioriza otro tipo de información, enfocada principalmente en la política de acusaciones y enfrentamientos. El entretenimiento, los espectáculos y los deportes, que llevan la mayor parte de la información. Este es otro gran desafío de El Ágora: comenzar a instalar, a través de los datos recabados mediante la

deliberación ciudadana, temas que en general no tienen visibilidad pública y no están instalados en los medios de comunicación

Esta alianza, así como otros proyectos en los que los medios han tenido un papel en el trabajo de El Ágora, han permitido sin embargo el posicionamiento de la organización en la agenda de los medios, así como una mejor cobertura por parte de estos a sus actividades. Si bien El Ágora siempre tuvo un cierto posicionamiento en los medios de comunicación (es una organización con más de doce años trabajando en el fortalecimiento de la ciudadanía y su presidente Claudia Laub es reconocida en el campo académico) podemos asegurar que como consecuencia de la vinculación con el diario local La Voz del Interior, la institución cobró mayor visibilidad en el ámbito político y en la población en general.\*<sup>13</sup>

Desde las experiencias llevadas a cabo entre medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, Carlos Jornet, destaca la posibilidad de trabajar desde el conocimiento mutuo, y evitar que disputas entre organizaciones interfieran en la relación con los medios de comunicación por protagonismo o diferencias personales, o en rencillas menores de éstas con algún sector del poder político o económico. En todo caso, el medio puede actuar de árbitro imparcial en estas cuestiones, planteando objetivos claros a cumplir y la participación que cabe a cada entidad en el logro de esas metas. Todavía debemos recorrer un largo camino para sacar conclusiones más sólidas. Pero todo indica que cada parte debe tener claro cuáles son sus fortalezas y debilidades y avanzar en acuerdos que aprovechen las primeras y minimicen las segundas.

Jornet afirma: “Los medios solemos tener más claras las vías para marcar la agenda ciudadana y la necesidad de integrar distintos canales de comunicación y modos de llegar a los sectores de poder y a la sociedad, pero por lo general nos cuesta sistematizar nuestras acciones, armar bases de datos y hacer seguimiento de los temas. Asimismo, las OSC suelen disponer de recursos humanos más capacitados sobre temáticas específicas y dispuestos a estructurar planes de mediano y largo plazo, pero les cuesta diseñar estrategias para la difusión de sus mensajes o para que éstos sean claros y efectivos”.

Mientras tanto, desde **El Ágora**, proponemos reconocer las diferencias entre el tipo de información que interesa a los medios y a las organizaciones de la sociedad civil, para poder lograr que la información que se genere desde estas organizaciones sea oportuna y compatible con las temporalidades y lógicas de la noticia en los medios. Por otro lado, la relación con los medios no debe limitarse a sus niveles directivos sino que debe propender por un contacto fluido con los periodistas y personas en su interior que estén dispuestas a apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, ya que estos se convierten en las grietas por medio de las cuales es posible el acceso.

Asimismo, la calidad de información que se ofrece a los medios debe ser “confiable y con una variada cantidad de fuentes que lo respalden” para contribuir y complementar su labor en vez de competir con ellos por “instalar temáticas”. Igualmente, para nosotros es importante reconocer los alcances y limitaciones entre los tipos de formatos que se pueden trabajar, tales como la televisión, la radio, el formato digital y gráfico; así como los tipos de medios, sean comerciales o comunitarios. Particularmente en relación con estos últimos, los medios comunitarios pueden brindar posibilidades interesantes en cuanto “son medios solidarios que tienen como objetivo la transformación social, además de comunicar, es decir llevar una acción a cabo”.

### **Conclusiones: la comunicación en las estrategias de movilización e incidencia**

Partimos de la idea de que la democracia deliberativa se sustenta en gran medida en la construcción de información, con una mirada plural y sistemática.

Para generar verdaderas instancias deliberativas es necesaria la recopilación previa de distintas fuentes de información y fundamentalmente la constitución y fortalecimiento de redes sociales que permitan una mirada mas compleja de la problemática. A su vez, las instancias deliberativas son una herramienta muy potente para la generación de información - investigación, discusión, construcción de redes, deliberación- que van sedimentando un gran caudal de conocimiento que facilita un trabajo cabal sobre la problemática en cuestión. De esta manera no se compite con los medios para instalar temáticas sino que se los complementa con información que mejora su trabajo. En lo que respecta a la continuidad del Proyecto Construyendo agendas, entendemos que el rol o responsabilidad de los medios en los procesos relacionados a temas políticos que afectan a los ciudadanos no debería ser el de “cubrir” si no mas bien el de “iluminar” los procesos: hacer visible lo no visible, superar lo anecdótico para contribuir a la formación de una opinión pública autónoma y crítica.

La pregunta sería entonces: ¿qué rol puede cumplir la prensa para el desarrollo de experiencias más participativas en la ciudadanía? Puede contribuir a fortalecer y perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas (accountability) de las instituciones representativas, hacer más transparentes los procesos políticos, y promover el debate social y la presencia en la agenda de los obstáculos que hoy impiden las transformaciones necesarias.

Ahora lo que parece ser el gran desafío es cómo sostener los temas en la agenda y nutrir la discusión pública. Creemos que debemos incluir a los medios de comunicación como aliados estratégicos y necesarios para mejorar la calidad de la vida pública e institucional de los regímenes representativos.

Citando a Enrique Peruzzotti<sup>14</sup>, tanto la sociedad civil como la prensa autónoma aparecen hoy como promisorios agentes informales para la rendición de cuentas. Sostenemos que hay que generar las condiciones para la deliberación. Es decir, preparar el terreno: comenzar a instalarlas los temas, empoderar a los ciudadanos, fortalecer las redes y que luego comiencen a tener visibilidad, lograr reconocimiento para potenciar y estimular la participación.

¿Que implica ser responsables de manera colectiva? Evitar caer en el “todos responsables y ninguno responsable”. Entonces, si estamos todos de acuerdo en que hay que participar

Por qué no participamos como ciudadanos, ejerciendo el derecho a participar y a hablar?

Uno de los principales obstáculos que vemos en la deliberación es el miedo a participar. Todos los participantes de Construyendo Agendas y facilitadores coinciden en que es importante para la participación la obtención de resultados concretos para que no disminuya el entusiasmo. En este sentido, los medios son un actor clave para lograr resultados. Para incidir y contagiar a la ciudadanía por un lado, para traducir la información, para interpelar en algunos casos a los Gobiernos locales y para brindar legitimidad a los procesos deliberativos.

Los medios de comunicación no son el único factor que permite el desarrollo de procesos de democracia participativa y la deliberación pública<sup>15</sup>. Se necesitan espacios de encuentro, dialogo, de reflexión, para intercambiar ideas y enriquecer opiniones desde el respeto por las diferencias. Este es el rol propiamente dicho de El Ágora, como la plaza pública: entre la idea y acción tiene que haber reflexión.

Sin embargo, sí son los medios un actor indispensable para que circule información proveniente de las diversas fuentes que posee una sociedad, y, de ese modo, lograr que más voces puedan escucharse para comenzar a construir desde lo colectivo.

1 CIFUENTES, Diana Carolyn (2001). “El papel de la ciudadanía en la democracia deliberativa y su relación con la

opinión pública” en Revista de Estudios Sociales, nº 10. Bogotá: Universidad de Los Andes. Pág 84.  
2 CIFUENTES, Diana. Op. Cit. Pág 83.

3 Así no va más. Diagnóstico y propuesta de Reforma político electoral de la Provincia de Córdoba. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2008.

4 Entrevista realizada en el marco del Documental Será Posible? (Asociación civil El Ágora, 2009). Disponible en

<http://www.elagora.org.ar/site/construyendo-agendas/inicio.html>

5 Entrevista a Atilio Borón en la Revista Posibles de la Asociación Civil El Ágora “Para fortalecer la democracia hay que

empoderar al pueblo”. Entrevista disponible en <http://www.elagora.org.ar/site/podcast.htm>

6 Juana Libedinsky: “¿Adiós al papel?: los diarios ante el desafío digital”, en Diario La Nación, Domingo 25 de febrero

de 2007. Disponible en [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=886315](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=886315)

7 Alfonso Gumicio Dagron, “Medios y Comunicación” en Diario Página 12. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-118591-2009-01-21.html>

8 Germán Rey, “La “otra” sociedad que cuenta el periodismo” en Son de Tambora, 205, 25 de junio de 2008. Disponible

en: <http://practicasrodando.files.wordpress.com/2008/07/la-otra-sociedad-rey.pdf>

9 Ver PERIODISMO SOCIAL (2009). Niñez y adolescencia en la prensa argentina. Monitoreo 2008. Buenos Aires:

Periodismo social.

10 Participaron un total de 28 Organizaciones: De la Sociedad Civil y Cooperativas: 12. Sector Público (Municipal): 6,

Medios de Comunicación: 6, Otros: 4

11 Ver Anexo.

12 Catalina Montoya Londono de Colombia investigadora en el Programa de Estudios de Periodismo (PEP) y docente en

la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana.

13 A partir de la repercusión que tuvo la Campaña de Veedurías Ciudadanas realizada en el 2007, <http://www.veeduriasciudadanas.com.ar/home.html>, la participación en la Comisión para la Reforma

Política de Córdoba

<http://www.reformapoliticacba.com.ar/> y el establecimiento de alianza con el diario Local, La Voz del Interior, El Ágora

cobró un cierto reconocimiento como organización y podemos asegurar que a partir de allí comenzamos a implementar

estrategias de comunicación con los medios más ajustadas a los proyectos de El Ágora.

14 Enrique Peruzzotti: “La política de accountability social en America Latina”. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos

Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.ebpdn.org/download/download.php?table=resources&id=509>

15 John Thompson señala que el mismo Habermas entendía que la prensa jugaba un papel clave para la deliberación en la

esfera pública burguesa no por su papel en tanto prensa, sino por su rol de activador de discusiones y conversaciones que

se desarrollaban en los clubes y salas de café. Ver J. Thompson: “La Teoría de la esfera pública”.

Anexo

Documental

\*1 Apuntes y entrevistas del Documental Audiovisual de Será Posible?, realizado durante el 2009 ya que el

mismo es un documental político planificado en concordancia con los objetivos del proyecto Construyendo

Agendas.

El objetivo del documental va más allá del registro y sistematización del Programa. Apunta a generar un debate sobre el estado de la política actual; sobre las posibilidades de incidir o no en la agenda política a través de la participación ciudadana y la democracia deliberativa. Sobre esta temática dialogan ciudadanos que protagonizan experiencias de democracia deliberativa y especialistas de diversas áreas de las ciencias sociales: sociología, ciencia política, filosofía y psicoanálisis.

Talleres de Ciudadanía de El Agora

Partiendo de la pregunta: ¿Cómo pueden los medios de comunicación facilitar la “deliberación democrática?”

1) El grupo de las organizaciones y facilitadores discutieron sobre las limitaciones y posibilidades que tienen para instalar la problemática en los medios.

Respecto a las limitaciones que tienen las organizaciones de la sociedad civil y municipios para instalar los

temas en los medios de comunicación se señalaron los siguientes puntos:

- “Falta de objetividad y profesionalismo de los medios”
- “Existe dependencia económica y política de los medios”
- “Falta de predisposición de los medios”
- “Falta de Marketing para trabajar en conjunto entre medio y organizaciones sociales”
- “No se tiene en cuenta la prensa como una herramienta para la deliberación”
- “La cotidianeidad y naturalización del problema, porque el mismo no es noticia”
- “Ausencia de lenguaje y código periodístico”
- “Dificultad para aprovechar el corto tiempo que dan los medios para hacer visible un problema”

Como oportunidades para las organizaciones de la sociedad civil y municipios se hicieron algunas sugerencias:

- “Aprender a utilizar los medios barriales, no sólo los medios más grandes”
- “Cada organización debe darse tiempo para enseñarle al periodista sobre el problema que queremos publicar”
- “Buscar originalidad para establecer la noticia para que los medios lo tomen”
- “Mostrarse creíble ante los medio de comunicación”
- “Adaptarse y utilizar sabiamente el poco tiempo o espacio que se da para una noticia”

A su vez se discutió sobre los temas públicos particulares que se están trabajando en el marco del proyecto Construyendo Agenda en cada una de las localidades. Al respecto se analizaron las potencialidades que tienen estos temas para instalarse en los medios de comunicación.

- Respecto al tema salud: es una potencialidad que la gente acuda a los centros de salud para plantear su problemática.

- Los profesionales de la salud pueden contribuir a instalar el tema a fin de que se encuentre una solución.

- Las personas que se atienden en otros centros de salud de otra localidad pueden ayudar a instalar el tema salud.

- Los medios de comunicación locales pueden dar el espacio a que el tema de la salud pública sea conocido por su realidad.

Córdoba: Jimenez de Lorca 4229 – Córdoba Argentina - tel/fax: (54) 351 - 4210060

web: [www.elagora.org.ar](http://www.elagora.org.ar) - email: [elagora@arnet.com.ar](mailto:elagora@arnet.com.ar)

14

- Respecto al tema del agua, hay una buena predisposición en los medios de comunicación locales. Dentro de las organizaciones de la sociedad civil y municipios se trabajo en la consigna sobre las posibilidades que harían falta para que los problemas públicos puedan formar parte de la agenda de los medios de comunicación.

Se sugirieron los siguientes puntos:

- “Convocar a los medios de comunicación para informar del problema”
- “Convocar a los interesados para que acudan a los medios de Comunicación”
- “Solicitar a los medios un espacio para que el ciudadano participe”
- “Carta al lector en los grandes medios”
- “Petitoria público con la firma de adherentes”

- “Utilizar el reparto de volantes o algún método popular”
- “Conocer a fondo la realidad de los problemas y tener el respaldo de los ciudadanos”
- “Realizar acciones para que el tema perdure en el tiempo”
- “Sensibilizar sobre la cuestión a la sociedad”
- “Crear espacios de diálogo y deliberación con las distintas instituciones con el fin de instalar un determinado tema”
- “Lograr un contacto con el periodista más que con el medio”
- “Tener en cuenta cual es el mejor momento para generar la noticia”
- “Mantener un contacto fluido con el medio y con el periodista”

2) Por otro lado las personas que trabajan en medios de comunicación discutieron desde sus perspectivas, los obstáculos y dificultades que creen que tienen las organizaciones para instalar temas en los medios.

En relación a los principales obstáculos o dificultades que tienen para instalar ciertos temas públicos en la agenda de los medios de comunicación acordaron los siguientes puntos:

- “Tienen dificultad para comunicar sus problemas”
- “Existen dos tendencias: de comunicar todo lo que hace la organización o bien no comunicar nada”
- “No saben distinguir los grandes medios de los medios comunitarios, como tampoco la distinción sobre el rol de periodista, el editor y el jefe de redacción”
- “No saben aprovechar los tiempos, el momento para transmitir cierta información”
- “Se manejan con la urgencia e improvisación, lo que dificulta al medio poder cubrir una nota”
- “Dificultad dentro de cada organización para desarrollar una estrategia de comunicación, saber qué es lo que quiere comunicar, quién lo va a comunicar y cómo”
- “No conocen las estrategias de cada medio por lo que eso dificulta saber cual medio es útil para que tema o problema”
- “Falta de actualización sobre el aprovechamiento de los medios electrónicos de comunicación”
- “No contemplan que los medios de comunicación funcionan como un amplificador, puede ser positivo si muestra una temática puntual pero puede ser negativo si la organización descuida sus puntos débiles”
- “Problemas para adaptarse al formato que utilizan los medios como son las gacetillas”

Respecto a la pregunta que se le formuló a los miembros de los medios de comunicación: ¿Cuáles son las dificultades que tienen para colaborar en la instalación de un tema público?, plantearon los siguientes aportes:

- “La gran flexibilización laboral existente en los grandes medios, dificulta la labor de los periodistas”
- “Si un periodista considera que su profesión es un negocio del cual va a vivir es difícil que colabore o se

comprometa con una problemática de la sociedad”

- “La objetividad periodística no existe porque son sujetos lo que son periodistas, sólo se puede ser honesto con la –verdad-“
- “El ámbito geográfico determina en cierta medida lo que puede hacer o no un periodista. No es lo mismo un periodista de las sierras que uno que se encuentra en la ciudad de Córdoba”

Córdoba: Jimenez de Lorca 4229 – Córdoba Argentina - tel/fax: (54) 351 - 4210060

web: [www.elagora.org.ar](http://www.elagora.org.ar) - email: [elagora@arnet.com.ar](mailto:elagora@arnet.com.ar)

15

- “El aspecto ideológico de un periodista también va influir en que este dispuesto a colaborar con un problema social”
- “Muchas veces los periodistas de los grandes medios se ven obligados a recortar ciertos aspectos de un tema”
- “En los grandes medios, los periodistas deben cubrir notas en la urgencia, no tienen el tiempo de procesar y analizarla”
- “Si una determinada temática afecta a sectores “respetables”, dicha temática no va a formar parte de la agenda de los medios por más que un periodista lo proponga”
- “Existe demonización de algunos temas, por lo que los periodistas no pueden hacer mucho”

Finalmente sobre la pregunta: ¿Qué hacen y podrían hacer los medios de comunicación para



facilitar la “deliberación democrática” en torno a los distintos temas de interés público?, propusieron lo consiguiente:

- “Los medios comunitarios, son medios solidarios que tienen como objetivo la transformación social, además de comunicar, es decir llevar una acción a cabo”
- “Hay que aprovechar las grietas que tienen los grandes medios comerciales por medio de periodistas que tienen buena fe”
- “Tratar de ubicar qué personas dentro de los medios comerciales que pueden ayudar a las organizaciones”
- “Dar en la hora precisa en la que puede ser receptado un pedido por parte de un ciudadano u organización y salga una nota dando cuenta de un problema”

Pamela Cáceres

#### POTENCIALIDADES

- La difusión de información útil para el ejercicio del control ciudadano de las prácticas políticas. He observado con alegría columnas que en el actual proceso electoral hacen referencia al proceso de reforma llevado adelante en Córdoba y las incoherencias de las prácticas en relación a la discusión que se desarrolló durante 2008. POTENCIAL ILUMINADOR y promotor de la transparencia dado que permite sancionar socialmente el vacío de la pura retórica.
- La difusión de información que permita vincular temas centrales que hacen al funcionamiento de las instituciones políticas y cómo éstos conectan con los temas comunes de la vida cotidiana. El problema de la representación tiene impacto en la calidad de las decisiones que nos involucran a todos y en temas fundamentales. Estas “traducciones” son una acción pedagógica con un enorme potencial ACTIVADOR DE LA OPINION PUBLICA CRITICA.

#### LIMITACIONES/DIFICULTADES

- Muchas, entre ellas:
  - o Limitantes organizacionales en la labor periodística.
  - o Limitantes ambientales que hacen a los tiempos y ciclos de la noticia. Y las características actuales de las audiencias....la velocidad, la volatilidad, la apatía.
  - o Limitantes cognitivos que refieren a los insumos para la comunicación y a la posibilidad de un tratamiento integral, multidimensional e inclusivo de los temas.

La dificultad para el uso de fuentes alternativas y diversas.

No hay redes de compromisos compartidos, no hay alianzas estratégicas, hay escasa articulación de estrategias conjuntas entre los medios y las organizaciones de la sociedad civil.

La sociedad civil no se piensa ni actúa como fuente de información para los medios. En muchos casos quienes podrían acercar información útil para instalar temas son los actores de la sociedad civil pero no priorizamos las estrategias de incidencia en la agenda de los medios. Dice el dicho; incide en la agenda de los medios y tendrán capacidad de incidencia....pero esto exige que las OSC sean concientes de la importancia de la construcción de información referida a temas públicos.

Córdoba: Jimenez de Lorca 4229 – Córdoba Argentina - tel/fax: (54) 351 - 4210060

web: [www.elagora.org.ar](http://www.elagora.org.ar) - email: [elagora@arnet.com.ar](mailto:elagora@arnet.com.ar)

16

#### Bibliografía:

CIFUENTES, Diana Carolyn. “El papel de la ciudadanía en la democracia deliberativa y su relación con la opinión pública” en Revista de Estudios Sociales, nº 10. Bogotá:

Universidad de Los Andes, 2001.

DAGRON, Alfonso Gumicio, “Medios y Comunicación” en Diario Página 12. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-118591-2009-01-21.html>

LIBEDINSKY, Juana: “¿Adiós al papel?: los diarios ante el desafío digital”, en Diario La Nación, Domingo 25 de febrero de 2007. Disponible en

[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=886315](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=886315)

PERIODISMO SOCIAL. Niñez y adolescencia en la prensa argentina. Monitoreo 2008.

Buenos Aires: Periodismo social, 2009.

PERUZZOTTI, Enrique: “La política de accountability social en America Latina”.

Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Disponible en:

<http://www.ebpdn.org/download/download.php?table=resources&id=509>

REY, Germán, “La “otra” sociedad que cuenta el periodismo” en Son de Tambora, 205, 25 de junio de 2008. Disponible en: <http://practicasrodando.files.wordpress.com/2008/07/laotra-sociedad-rey.pdf>

THOMPSON, John: “La Teoría de la esfera pública”, en Voces y culturas. N° 10, Barcelona, 1996.

ZOVATTO, Daniel (Dir.) Así no va más. Diagnóstico y propuesta de Reforma político electoral de la Provincia de Córdoba. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2008.

# **“Actores y Conflictos en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”**

*Juan Jesús Hernández*

juanje\_2003@hotmail.com

Estudiante - Universidad Nacional de San Juan

## **1. Introducción**

El presente trabajo consiste en el análisis de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Se analizará la ley como una política estatal a partir del marco teórico que brindan Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell en “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En el análisis se tendrá en cuenta el contenido de la norma legal y otros aspectos claves: la cuestión que dio origen a la política estatal, su introducción en la agenda política, el proceso de surgimiento, desarrollo y resolución, los actores involucrados con sus posiciones y estrategias y los impactos que genera esta política. Estos aspectos serán desarrollados en cada uno de los capítulos del presente trabajo.

## **2 Definición de la cuestión, surgimiento de la misma y evolución dentro de la agenda**

La cuestión que da origen a la política estatal es la necesidad de una nueva regulación en el ámbito de los medios de comunicación audiovisuales. La existencia de una normativa muy antigua, el proceso de creciente concentración en la propiedad de los medios de comunicación, el reclamo de los agentes perjudicados y excluidos por la legislación, las relaciones entre los medios de comunicación y los gobiernos (vinculación dominada por conflictos y acuerdos), entre otros aspectos fueron planteando la necesidad de una nueva política estatal.

Esta necesidad había sido manifestada en diferentes oportunidades y por diversos actores por más de 20 años.

Pero solo el reclamo de algunas organizaciones sociales vinculadas a los pequeños medios de comunicación y a los trabajadores del sector, tuvo éxito. Estos actores nucleados en la Coalición por una Radiodifusión Democrática y en otras organizaciones elaboraron los 21 puntos que sirvieron como objetivos básicos del proyecto de ley. Intentaron tematizar la cuestión durante algunos años y no lo consiguieron por la oposición de otros actores.

Los propietarios de los grandes multimedios, beneficiados por la legislación vigente y por la concentración del espacio multimediático, se opusieron a la tematización. La necesidad por parte de los partidos políticos, de sus candidatos y de los funcionarios de los gobiernos, de que se transmita una imagen favorable acerca de ellos en los grandes medios, llevó a que estos sectores políticos tampoco promovieran cambios en la antigua regulación sobre medios audiovisuales.

Esta situación se modificó con el gobierno de la presidente Cristina Fernández de Kirchner, quien sostuvo múltiples confrontaciones con los grandes multimedios, en especial con el Grupo Clarín, a partir del conflicto entre el gobierno y las entidades representativas de los empresarios del campo. Clarín y otros medios durante su cobertura del conflicto, apoyaron a las entidades nucleadas en la mesa de Enlace y se opusieron al Gobierno. Así se rompió la alianza entre el Poder Ejecutivo y los grandes medios de comunicación, que había existido durante los gobiernos previos, incluido el de Néstor Kirchner.

De esta manera se fueron dando las condiciones para que el reclamo de las organizaciones sociales que promovían una reforma sustancial en la antigua ley de Radiodifusión contara con el apoyo del partido gobernante. Estas organizaciones habían promovido la incorporación del tema en la agenda de problemas socialmente vigentes pero no lo habían logrado debido a sus escasos recursos políticos. Hizo falta el apoyo del partido que ejercía el gobierno para que el tema pudiese ingresar en la agenda. Esto pone de manifiesto la diferencia entre el poder de tematización que tienen los actores. El partido o las personas que tienen el control del Poder Ejecutivo cuentan con

los recursos suficientes para plantear cuestiones e impulsar su debate dentro de la sociedad y de los ámbitos formales de decisión política. Fue desde el Estado donde se escuchó una de todas las demandas sociales y se respondió a ella mediante una política estatal.

En abril de 2008 la Coalición por una Radiodifusión Democrática le entregó a Cristina Fernández el primer borrador del proyecto, que fue estudiado a partir de entonces y modificado en el ámbito del COMFER. El 18 de marzo de 2009 la presidente de la Nación presentó el anteproyecto de ley que fue sometido a un proceso de consultas y recepción de nuevas propuestas a través de 24 foros públicos realizados en todo el país y de una dirección de mail en Internet. El proceso de elaboración de la política estatal tuvo la virtud de involucrar a múltiples actores, muchos de ellos frecuentemente olvidados en otras políticas tales como organizaciones de los pueblos originarios, radios comunitarias, organizaciones sociales y culturales, universidades, sindicatos, organismos de Derechos Humanos, etc., estos constituirán los sectores que apoyarán el proyecto de ley, que fue un ejemplo de democracia participativa en su proceso de elaboración. Las propuestas que se realizaban eran estudiadas por el COMFER. Se recibieron alrededor de 1500 aportes. El anteproyecto fue modificado en alrededor de 50 artículos durante esta etapa.

Pero todavía el tema no tenía un lugar central en la agenda. Por aquellos días otros temas, como la campaña para las elecciones para legisladores nacionales, acaparaban la atención de la sociedad, de los partidos políticos y de los medios de comunicación. Como el anteproyecto de ley tenía como principales opositores a los grandes medios de comunicación, en ese momento era muy difícil que fuera apoyado por los legisladores, muchos de ellos candidatos, que no estaban dispuestos a enfrentarse con esos medios capaces de transmitir imagen negativas acerca de su partido o de su persona.

El resultado poco favorable en la elección de junio de 2009 para el partido gobernante, la proximidad del mes de diciembre momento del recambio en el Congreso de la Nación que iba a traer una nueva configuración de las Cámaras poco favorable al Frente para la Victoria y a los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, y la necesidad del gobierno nacional de recuperar el control de la agenda, el apoyo popular y la ofensiva política, fueron dando las condiciones para que el proyecto de ley ingresara al Congreso y la cuestión ocupara un lugar central dentro de la agenda política.

El 27 de agosto de 2009, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, a partir de allí el tema ocupará un lugar central dentro de la agenda política. Los medios le dedicarán mucho espacio a su tratamiento. Así la cuestión que dio origen a la ley y el tratamiento de la política estatal en el Congreso ingresarán en la agenda política y en la agenda de los medios.

El tema ocupará un lugar central en la agenda (o en las agendas) hasta que la ley sea aprobada de manera definitiva por el Congreso de la Nación el 10 de octubre de 2009, y no desaparecerá del todo, aunque ya no ocupará ese espacio central, en las semanas posteriores.

### 3. El Desarrollo de la cuestión y los actores

En este capítulo se analizará, en primer lugar la etapa de desarrollo de la cuestión, que comprende el momento de tratamiento en el Congreso del proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y su aprobación. Luego se procederá a la descripción de los actores involucrados en todo el proceso que implicó la política estatal, detallando quienes estuvieron a favor y en contra de la política estatal.

#### 3.1 El tratamiento en el Congreso del proyecto de ley

La etapa de desarrollo de la cuestión comprende el momento de tratamiento del proyecto de Ley en el Congreso de la Nación, desde su ingreso en ese órgano el 27 de agosto de 2009, hasta su aprobación definitiva el 10 de octubre del mismo año.

En esta etapa se termina de elaborar la política estatal: se producen nuevas modificaciones al proyecto de Ley. Así el Congreso de la Nación es uno de los espacios (no el único) donde se elabora y modifica la política pública. Es también una de las arenas donde se da la lucha, el conflicto y la negociación. La otra gran arena durante esta etapa serán los medios de comunicación.

Las modificaciones que se dieron al proyecto de ley en este periodo, implican cambios en la posición del Estado, fueron fruto de la negociación en las comisiones dentro de la Cámara de Diputados y sirvieron para obtener nuevos apoyos para la política estatal, que permitieran conseguir el número necesario de votos para la sanción de la ley en las cámaras.

En el proceso de tratamiento del proyecto se evidenció una particular relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. El proyecto parte desde el Poder Ejecutivo, es él (junto con otros actores) quien elabora la política y define la estrategia de acción a llevar adelante para su aprobación. La intención de la presidente y su equipo, era que el proyecto fuera tratado rápidamente en el Congreso, y que fuera sancionado antes del 10 de diciembre, momento a partir del cual cambiaría la composición en las cámaras, y el Frente para la Victoria contaría con menos legisladores. Sin embargo, el órgano legislativo no fue un mero legitimador de la política, sino que ante la necesidad de obtener apoyos, y por lo tanto votos de otros partidos para lograr la aprobación, hubo espacio para la negociación en la Cámara de Diputados que produjo modificaciones en varios artículos del proyecto. En cambio, los senadores solo ratificaron lo aprobado en la cámara baja. Así la compleja relación entre los órganos que implica un sistema presidencialista, tuvo un capítulo especial con el tratamiento de esta política estatal.

### 3.2 Los actores

Para analizar la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es necesario determinar quienes son los actores involucrados en ella.

Toda acción del Estado tiene beneficiarios y perjudicados. Estos actores serán generalmente quienes movilicen en mayor o menor medida sus recursos a favor o en contra de la política estatal. Su grado y tipo de movilización no están determinados solo por el modo en que son afectados por la política, sino también por otros factores, tales como las posibilidades que tienen de movilizar recursos y por cómo se van resolviendo los diferentes nudos. No siempre las posiciones de estos agentes son extremas, en el sentido que apoyan totalmente o se oponen totalmente a la norma, sino que suelen haber posturas intermedias.

Con respecto a la Ley, hay actores que están a favor de ella (los cuales serán enumerados en el apartado 3.2.1) y otros en contra (los cuales se detallan en el apartado 3.2.2). Pero también hay agentes que tienen posiciones intermedias: están de acuerdo con la sanción de la ley pero prefieren que se modifiquen algunos de sus artículos; este es el caso por ejemplo de algunos periodistas y abogados constitucionalistas.

Los actores desplegarán sus estrategias y sus luchas, principalmente en dos grandes escenarios o arenas: los medios de comunicación y el Congreso de la Nación.

Algunos actores adoptaron posiciones porque la ley los afecta directamente (positiva o negativamente), ejemplo: medios de comunicación audiovisuales. Otros fijaron posición porque deben hacerlo en el ámbito del Congreso: ejemplo los partidos políticos. Habrá otros a los cuales la Ley no les afecta, pero que igualmente tomaron posición respondiendo a otros intereses o en solidaridad con los otros actores. Ejemplo: la mesa de Enlace de las entidades representativas

de los empresarios del campo, los diarios (la ley no trata sobre ellos, sino solo sobre los medios audiovisuales), etc.

La cantidad de actores a favor o en contra de la política, no es un indicador directo de que la ley sea “buena” o “mala”, o que tengan alguna de estas calificaciones la mayoría de sus artículos. Porque generalmente los actores que manifiestan posiciones con respecto a la Ley, lo hacen porque algunos de sus intereses son afectados y/o porque cuentan con recursos suficientes para hacerlo (poder político, capacidad de movilización, posibilidad de acceso a los medios, etc.). Ellos toman posición de acuerdo a sus intereses y perspectivas (que nunca son objetivas). No se puede establecer con precisión si la mayoría de los actores a los que la ley les incumbe o la mayoría de la población estuvo a favor o en contra, ya que no hay forma precisa de medirlo y no todos tienen posibilidad de expresarse. Además no es la cantidad de actores ni la bondad de una norma, lo único que determina su existencia, hay otros factores, tales como los recursos de los actores, los que determinan que una ley sea aprobada o que una política estatal cumpla sus objetivos.

Por otra parte cuando se dice que una organización apoya o se opone a una norma, es necesario conocer a cuántos y quienes representa esa entidad, quienes son sus afiliados o quienes tienen el poder en la misma; para conocer así que intereses se expresan a través de ella.

Por último hay que tener en cuenta que dentro de los mismos actores sus posiciones no son unívocas, sino que pueden modificarse a lo largo del tiempo y pueden haber disidencias internas dentro de organizaciones que nuclean a distintas personas que pueden pensar y expresarse distinto.

### 3.2.1 Actores que apoyan la Ley

Los actores que apoyan la ley lo hacen porque ésta los beneficia en algún modo o porque coinciden ideológicamente con ella. A continuación se enumeran estos actores, aunque la lista no es exhaustiva:

- El Poder Ejecutivo Nacional
- Algunos medios de comunicación, tales como:
  - o Los nucleados en el Sistema Nacional de Medios: Canal 7, Canal Encuentro y todas las emisoras de Radio Nacional.
  - o El diario Página/12
  - o Diario El Argentino
  - o Radios, Diarios y canales de TV pertenecientes a organizaciones no gubernamentales, cooperativas, pueblos originarios, sindicatos y universidades
- 25 universidades nacionales
- 11 gobernadores provinciales
- Algunas legislaturas provinciales y concejos deliberantes municipales
- Algunos partidos políticos:
  - o Frente para la Victoria
  - o Proyecto Sur:

- o Partido Nuevo Encuentro
- o Partido Solidaridad e Igualdad
- o Partido Humanista
- o Partido Socialista
- o Partido Libres del Sur
- o Frente Grande
- Algunos órganos públicos descentralizados que apoyaron de modo expreso la norma:
  - o I.NA.DI.
  - o CO.NA.DIS
- Organizaciones y movimientos sociales tales como:
  - o La Coalición por una Radiodifusión Democrática (que integra a muchas otras organizaciones)
  - o Fundación Alternativa Popular
  - o Red Par
  - o Alianza MenEngage
  - o Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva
  - o Feministas en Acción
  - o Red Nacional no a la trata
  - o O.N.G. Mentas Activas
  - o Fundación Mujeres en Igualdad
  - o Grupo de Estudios Sociales
  - o Red AMARC
  - o Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Ambliopes
  - o Encuentro de Organizaciones de los Pueblos Originarios (incluye a 19 organizaciones de distintas comunidades y pueblos originarios de todo el país).
  - o Asociación Civil Las Otras Voces
  - o Asociación Civil Nueva Mirada
  - o SAVIAA
  - o Barrios de Pie

- o Agrupación La Vallese
- o Red Eco
- o Asociación Civil Grupo Pro Derechos de los Niños
- o Central de Movimientos Populares
- o Organización Tupac Amarú

- Algunos organizaciones de trabajadores

- o C.G.T.
- o C.T.A.

o Algunos sindicatos nucleados en las 2 confederaciones anteriores, pero que hicieron pronunciación explícita a favor de la Ley. Ejemplos: A.T.E., AMSAFE, COSIMECOS, SAT, UPCN, Argentores, Unión de Músicos Independientes, el Sindicato de los camioneros, Asociación Argentina de Actores, Asociación de Directores de Cine, Asociación Bonaerense de Cinematografistas, Asociación de Productores de Cine Documental Independiente de la Argentina, Asociación de Productores de Cine Infantil, Asociación Argentina de Productores de Cine y Medios Audiovisuales, Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina, Sindicato Argentino de Locutores, FATPREN, ARBIA

- Otros:

- o FARCO: Federación Argentina de Radios Comunitarias
- o CAPIT: Cámara Argentina de Productores Independientes
- o AATECO: Asociación Argentina de Teledifusoras PyMES y Comunitarios
- o Fund TV
- o Signis Argentina
- o Asociación General de la Industria de Medios Audiovisuales
- o Cámara Argentina de la Industria Cinematográfica
- o Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo Cinematográfico
- o Cámara de Cableoperadores del Norte
- o Asociación Misionera de Radios
- o Asociación de Radiodifusores de Frecuencia Modulada
- o Confederación de Radios y Medios de la República Argentina
- o Red de Radios Universitarias
- o Federación Internacional de Periodistas



- o Algunos individuos que militaron a favor de la norma, por ejemplo actores y periodistas que aparecían en las propagandas a favor de la ley, el relator de Naciones Unidas para Libertad de Expresión Frank La Rue, etc.

### 3.2.2 Actores que se oponen a la Ley

Los actores que se opusieron a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual lo hicieron porque ésta perjudicaba sus intereses, porque no coincidían ideológicamente con ella, por solidaridad con la posición de otros agentes, etc.

A continuación se enumeran algunos de los principales actores que se opusieron a la política estatal:

- Cámaras empresariales:
  - o Cámara Argentina de Anunciantes
  - o Asociación de Entidades Periodísticas (ADEPA)
  - o Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas (ATA)
  - o Asociación de Televisión por Cable (ATVC)
- Algunos medios de comunicación
  - o Los medios del Grupo Clarín
  - o Los medios del Grupo Uno (Grupo Vila – Manzano)
  - o Todas las radios de Cadena 3
  - o Los medios del Grupo Prisa
  - o Los medios pertenecientes a Telefónica
  - o Diario Crítica
  - o Diario La Nación
  - o Algunos diarios, radios y canales del interior del país
- Algunos partidos políticos
  - o PRO
  - o Coalición Cívica
  - o U.C.R
- Algunos gobiernos provinciales. Ej: el de San Luis
- Otras Organizaciones:
  - o Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

- o Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)
  - o Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR)
  - o Asociación Argentina Ciudadana
  - o Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados (MIJD)
  - o La Mesa de Enlace de las entidades representativas de los empresarios del campo
  - o CODELCO
- Algunos individuos tales como el Vicepresidente de la Nación Julio Cobos y algunos legisladores e intendentes del partido creado por él, los legisladores del peronismo disidente, etc.

#### 4. Posiciones y Políticas de los actores

En el presente capítulo se describirán algunas de las tomas de posición y políticas llevadas adelante por los actores a lo largo del periodo de surgimiento y desarrollo de la cuestión

##### 4.1 Posiciones y políticas de los actores

Durante el proceso de surgimiento y desarrollo de la cuestión, los distintos actores desplegaron diversas estrategias, tomaron posiciones y adoptaron políticas. Algunos las sostuvieron durante todo el proceso, otros las fueron modificando.

Las posiciones de los actores estaban determinadas por diferentes factores: el modo en que la política estatal podría influirles, la ideología y pertenencia a los partidos, las políticas de los otros actores, etc. También las alianzas existentes previo al tratamiento de la Ley, fueron importantes para determinar las posiciones.

Las alianzas formadas en el momento en que se discutió la Resolución 125 en 2008 y las elecciones de junio de 2009 fueron mantenidas en algunos casos y rotas en otros, y se formaron nuevas alianzas. El frente Acuerdo Cívico y Social votó en conjunto en contra de la ley, salvo el Partido Socialista, lo que implicó una ruptura en la alianza conformada tan solo unos meses antes. El frente conformado por el PRO y los peronistas disidentes, adoptaron una estrategia común. La Mesa de Enlace de las entidades representativas de los empresarios del campo, se opuso a la Ley para mantener el vínculo que la ligó a los partidos opositores y a los medios que la apoyaron en el 2008. Así las posiciones adoptadas en otros temas condicionaron las posturas tomadas en el tratamiento de la ley, pero a su vez esta política estatal generó cambios y rupturas en las alianzas previas.

El conflicto entre los actores en principio abarca la generalidad de la ley. Los actores la aceptan o la rechazan de manera completa. A medida que avanza el proceso, y la aprobación de la ley se vuelve inminente, la estrategia de los sectores opositores a ella cambia: la discusión se centrará en torno a algunos artículos.

Los actores no se manifestaron solo a favor o en contra de la ley, habían posiciones intermedias. Pero una estrategia de muchos agentes al inicio del tratamiento de la norma en el Congreso, fue intentar polarizar el debate, ocultar los matices.

A pesar de las diferentes posiciones hubieron estrategias comunes para todos los actores: polarización del debate, negociación, división del adversario, decir que ellos eran los que realmente defendían la libertad de expresión, hacer lobby presionando a diputados en forma secreta o pública (ej. a través de los medios de comunicación) etc.

Todos los actores se referían al mismo proyecto de Ley, pero interpretaban de manera distinta muchos de sus artículos. Tenían diferentes percepciones, preferían resaltar un artículo y no otro, veían todo lo bueno o todo lo malo de los escenarios que podría generar la norma, etc.

El gobierno nacional promueve la ley como una forma de escuchar el reclamo de amplios sectores sociales, pero también con la intención de relegitimarse tras la derrota en las elecciones recientes, de volver a tomar poder y de tejer alianzas con los partidos de centroizquierda que puedan ser útiles cuando deje de tener mayoría en las cámaras.

Las estrategias que planteó el gobierno para lograr consensos y aprobar la ley fueron varias. Presentó esta política como elaborada mediante la participación ciudadana, como una legislación de avanzada comparable con las más actualizadas disposiciones establecidas en los países desarrollados y en los tratados internacionales, como una forma de brindar la posibilidad a que se expresen nuevas voces y se terminen los monopolios, etc. La estrategia publicitaria será vincular la ley a la frase “Hablemos todos”, ese será el eslogan de las propagandas y el nombre de la página web oficial que se creó para defender el proyecto.

El gobierno explicitará algunos de los objetivos de la Ley, que aparecerán en varios artículos y en los 21 puntos. Pero también habrán objetivos implícitos: retomar poder, formar alianzas y dar un paso más en la guerra que lleva adelante con los grandes multimedios desde el año 2008. Sin tener en cuenta este último objetivo implícito no se puede contextualizar adecuadamente la norma ni el momento en que se promueve. No es el único propósito para impulsar el proyecto, pero es un factor importante para entender el contexto y conocer los impactos deseados de la política estatal.

La estrategia oficial entre marzo y julio fue ir avanzando lento, gestando las condiciones para presentar el proyecto en el Congreso y dar un espacio para la participación en la redefinición de algunos puntos de la norma. El tema estaba latente en la agenda. No se lo promovía porque no era el momento oportuno. La estrategia cambia desde mediados de agosto, el gobierno envía el proyecto en la Cámara de Diputados. Está dispuesto a la negociación con los partidos de centroizquierda para obtener apoyos para aprobar la Ley. Éste es el gran objetivo, no importa si la redacción es exactamente igual a la del proyecto original.

El Gobierno nacional y los legisladores del Frente para la Victoria querrán celeridad en el tratamiento y en el debate en el Congreso. Si se demora se dificulta su aprobación. Hay varias leyes para aprobar antes del recambio legislativo del 10 de diciembre. Ellos han puesto muchas fuerzas en impulsar la Ley, si ésta fuera rechazada sería una gran derrota. No puede haber rechazo ni retrasos. No les importará si el momento de la votación en Diputados no cumple con los plazos mínimos establecidos en el reglamento de la Cámara: para estos actores los tiempos políticos son más cortos y más fuertes que los tiempos legales.

El proceso lento de elaboración del proyecto, contrasta con el proceso rápido de tratamiento en el Congreso. Aquí se evitarán dilaciones que puedan llevar a cambios sustanciales en el contenido de la Ley o a su no aprobación. Porque en esta etapa se jugaba la suerte de la política estatal y eran apostados muchos de los recursos políticos del Gobierno.

Se aceptaron cambios en el proyecto en las comisiones de la Cámara de Diputados, como estrategia para lograr consensos y votos para aprobar la Ley. Aunque esos cambios significaran sacrificar el apoyo de las telefónicas. En Senadores la estrategia será distinta: no se aceptaran cambios en los artículos porque esto haría que el proyecto volviera a la cámara baja y se demorase su aprobación.

El gobierno despliega estrategias de presión: se denuncia al diputado Francisco De Narváez por no haber declarado su participación accionaria en América, se envía una inspección de la AFIP a Clarín, se prometen cosas a los gobiernos provinciales si sus legisladores votan a favor de la norma. Así se utilizan los recursos con que se cuenta y se “ensucia la cancha”. El juego sucio lo hacen actores de segundo orden: nadie asumía la responsabilidad de haber dado la orden de enviar inspectores a Clarín, eran los movimientos sociales quienes repartían panfletos criticando duramente a los grandes medios, el gremio de los camioneros bloqueaba la salida de los ejemplares de Clarín y La Nación por un reclamo salarial. Así se establece una paradoja: se utilizan algunas estrategias no siempre limpias para defender una Ley de fuerte contenido democrático.

El bloque del Frente para la Victoria se mostró unido y con una posición común. Tan solo un senador, Guillermo Jenefes, cuya familia posee varios medios de comunicación en Jujuy, manifestó críticas a la Ley, pero luego votó a favor de ella.

Las organizaciones sociales que apoyaron la política estatal tuvieron como estrategia aprovechar los espacios de participación y hacer movilizaciones y marchas en apoyo al proyecto. Las organizaciones de los pueblos originarios, tuvieron una actitud muy interesante: participaron en todos los foros públicos, presentaron propuestas y lograron que se los incluyera en varios artículos del proyecto que se envió al Congreso (no habían sido tenidos en cuenta en el anteproyecto). Estas organizaciones, carentes de muchos recursos políticos con los que cuentan otros actores, dieron un ejemplo de participación democrática.

Las universidades emitirán comunicados y declaraciones de apoyo al Proyecto. Los medios de comunicación públicos y los privados que apoyan la Ley utilizarán sus páginas y sus programas para brindar análisis y opiniones favorables a la política estatal. Así se conformaba un bloque homogéneo de apoyos, que abría la puerta a otros actores.

Los partidos de centroizquierda cuando se presentó el proyecto se opusieron a varios artículos, propusieron nuevas ideas y anunciaron su voto negativo, pero cambiaron su posición cuando la Presidente anunció que se iban a modificar algunos de los artículos del proyecto que ellos habían criticado (la posibilidad de que las empresas telefónicas presten servicios de televisión por cable y la conformación de la autoridad de aplicación). Entonces votaron a favor de la Ley. Su estrategia estuvo dominada por la negociación y consiguieron sus objetivos. Además lograron conservar una cierta independencia del Poder Ejecutivo, que les va permitir tomar posiciones contrarias a él en futuros temas.

Los actores que se opusieron a la Ley también tomaron posiciones y adoptaron políticas. El conflicto entre el Gobierno y la Mesa de Enlace, y las elecciones, habían creado una organización de las fuerzas políticas que servirá como molde para determinar las posiciones de los actores. Sin embargo la Ley rompe parte de ese molde, cuando el Partido Socialista apoyó la norma, tomando una posición distinta al Acuerdo Cívico y Social, frente que había conformado en las elecciones del mes de junio.

Una estrategia inicial de los sectores opositores a la Ley fue plantear la deslegitimación de la formación del Congreso, y sostener que la ley debía ser tratada luego del 10 de diciembre, momento en el cual asumirían los nuevos legisladores electos y el oficialismo ya no tendría mayoría en las cámaras. Este planteo no tiene un sustento legal, ya que los diputados ejercen sus funciones hasta el día en que se cumple su mandato. El planteo en realidad apuntó a deslegitimar la Ley, buscando ocultar el apoyo de múltiples sectores sociales al proyecto y la utilización de mecanismos de democracia participativa en la etapa de elaboración, e intentando que la opinión pública se oponga a la ley basándose en el rechazo que un sector importante de la población manifestó hacia los candidatos oficialistas en las recientes elecciones.

La estrategia inicial de los sectores opositores será que la Ley no se trate en el Congreso, o por lo

menos demorar su tratamiento hasta después del 10 de diciembre, lo que implicaría quizá sacar el tema de la agenda y tratar que no ingrese más.

Cuando esta estrategia no tuvo éxito, recién allí aceptaron el tratamiento y el debate como segunda alternativa. Trataron de evitar la discusión de cada artículo, porque eran concientes de no contar con la mayoría para que el Congreso rechazase la ley en general o sus partes más importantes. Además intentaron vincular la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, a una ley que fue aprobada en Venezuela y que le permite a Hugo Chávez dar de baja a la licencia de algunos medios opositores.

Estas estrategias se vieron reflejadas desde el ingreso del proyecto a la Cámara de Diputados. Allí pidieron que el debate se diera en un mayor número de comisiones y que hubiera audiencias públicas en todo el país. Elaboraron un discurso que se transmitió a través de todos los medios de comunicación opositores a la ley. Esos medios y esos legisladores tenían un discurso común. Tal coincidencia pudo darse por diferentes motivos, quizá por compartir una ideología o una opinión sobre el proyecto, quizá por amistad o por conveniencia o quizá porque siempre los políticos están interesados en llevarse bien con los grandes medios, y están dispuestos a representarlos en el Congreso. Los intereses de los medios tuvieron representación parlamentaria.

A medida que iban pasando los días y el debate se estaba dando en el Congreso, aparecieron nuevas acciones por parte de estos actores: publicidades en contra de la ley en algunos medios, amenazas de presentar reclamos judiciales si la ley se aprobaba, promesas de modificar la ley al año siguiente, declaraciones de algunas organizaciones que nuclean a los grandes medios (Ej. ATA, SIP, ADEPA), etc.

Cuando el proyecto llegó al plenario de la Cámara la estrategia de los legisladores del PRO, Coalición Cívica, peronistas disidentes y U.C.R., fue retirarse del recinto al momento de la votación con la intención de deslegitimar la norma y reclamando que no se habían cumplido los plazos que establece el reglamento de la Cámara que deben transcurrir desde el dictamen de las comisiones hasta el momento de la votación.

En la cámara de Senadores, la estrategia de estos partidos cambió. Ahora aceptarán el debate y estarán presentes en las comisiones y en las votaciones. Pero seguirán intentando demorar la aprobación. Para ello pedirán que el proyecto sea tratado en más comisiones, intentarán bloquear los dictámenes de ellas, pedirán modificaciones en algunos artículos, etc. Si el proyecto era modificado aunque sea en un punto debía volver a la Cámara de Diputados y se demoraba su sanción. Pero tampoco tuvieron éxito: la Ley fue aprobada sin cambios.

La mesa de Enlace de las entidades representativas de los sectores del campo siempre apoyó las posiciones de los legisladores opositores y de los grandes medios. Estas entidades eran actores que no estaban involucrados en la ley, pero que tomaron posición por el solo hecho de sostener su rol de referente de la oposición y ser solidarios con los partidos y medios que lo habían apoyado el año anterior cuando se debatió la Resolución 125.

Los medios de comunicación también desplegaron sus políticas y estrategias. Para esto utilizaron sus páginas o programas. En el siguiente apartado se analizará la cobertura de algunos medios de comunicación durante el tiempo en que se trató la Ley en el Congreso y en los días posteriores.

## 5. La resolución de la cuestión

El 10 de octubre de 2009 la Cámara de Senadores de la Nación otorga su aprobación al proyecto. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual quedaba sancionada. La presidente promulgaba el mismo día la Ley. Pero la aprobación por el Congreso de la política estatal no implicó la resolución definitiva de la cuestión que dio origen a lo que dio origen. El / los problema/s que la motivaron para resolverse necesitan de la aplicación y éxito de la norma. Además una serie de reclamos judiciales

en los días posteriores a la aprobación de la Ley van a cuestionar y poner en peligro su aplicación. El tema ya no ocupará un lugar central en la agenda, pero no desaparecerá del todo.

Los meses post aprobación son un tiempo de reglamentación de la Ley, de aplicación de la misma y de reclamos judiciales. El tema habrá salido del Congreso, pero se originarán nuevos nudos, que los medios reproducirán en forma de noticias, aunque no sea en la tapa ni en sus primeras páginas.

Apenas aprobada la Ley, la presidente de la Nación la promulgó y a los pocos días firmó el primer decreto reglamentario que establecía la puesta en marcha de Radio y Televisión Argentina S.E., que comenzaría a funcionar el 10 de diciembre. Nuevos decretos se sucederán en los días siguientes.

En el seno del Congreso comenzarán las disputas por la constitución de la comisión bicameral que establece la Ley. La oposición se negará a conformarla antes del recambio legislativo. El Frente para la Victoria querrá hacerlo antes.

El artículo 161 establece el plazo de 1 año desde que se constituya la Autoridad de Aplicación y se establezcan los mecanismos de transición para que las empresas se adecuen a la Ley, lo que implica que las grandes firmas que superan el límite de licencias deban vender algunos de sus medios, y que en ese plazo las programaciones se ajusten a las nuevas disposiciones. Entonces, uno de los objetivos de los opositores a la Ley será demorar los tiempos, evitar que se constituyan los órganos creados por la norma, lograr medidas cautelares de la Justicia que por los menos suspendan por algunos meses el proceso de aplicación, etc.

Algunos referentes de los partidos opositores prometerán ante los grandes medios y sus asociaciones, que la Ley será modificada en el 2010. Esta promesa para ser cumplida depende del nuevo juego de fuerzas que se establezca en el Congreso. La derogación de la Ley completa parece muy difícil. La derogación de algunos artículos puede ser la estrategia planteada por algunos sectores, que creen que la sanción de la ley no marcó su derrota definitiva ni el fin del juego; ellos tratarán de reflotar el tema en la agenda.

El Grupo Clarín, el Grupo Uno, la O.N.G. Codelco y otros, presentarán reclamos ante jueces, algunos de los cuales escucharán sus demandas. Jueces federales con sede en las provincias de Mendoza, San Juan, Salta y Buenos Aires dictarán medidas cautelares que suspenden la aplicación de la Ley para casos concretos y el Gobierno apelará tales disposiciones. Así van transcurriendo los primeros meses post aprobación. El tema es posible que llegue incluso a la Corte Suprema. Lo que establezca la Justicia depende de las normas que existan, de las normas que los jueces decidan aplicar y de sus vinculaciones con el poder político y económico.

En conclusión, algunos actores intentarán implementar la política estatal y otros detener su aplicación. Así se originarán nuevos nudos. El proceso de resolución es lento.

## 7. Conclusiones

En este capítulo, como modo de cierre del presente trabajo, se enumerarán una serie de conclusiones, algunas de las cuales ya han sido expresadas anteriormente:

- En la política estatal llamada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Estado muestra una relativa pero importante autonomía con respecto a los grandes grupos económicos que dirigen la acumulación en los medios de comunicación. En este sentido es un caso raro y excepcional con respecto a las anteriores políticas que regulaban esta materia, en las que el Estado intervenía en beneficio de esos grupos.
- La ley mediante el esquema de gravámenes y asignaciones presupuestarias, intenta revertir

en parte el sentido que le imprime el mercado a la acumulación en los medios de comunicación. Porque los medios que posee mayor facturación serán los que más paguen, y los medios que no pertenecen a empresas privadas y que se prevé que tengan ingresos menores podrán recibir aportes estatales.

- La ley es una toma de posición por parte del Estado que modifica la regulación en muchos temas concernientes a los medios de comunicación, y además legisla sobre aspectos antes no regulados. En este último caso implica una intromisión del Estado en lo que antes era parte de la esfera privada. Los límites entre Estado y Sociedad se redefinen dentro del espacio de los servicios de comunicación audiovisuales.

- El proceso de elaboración de la Ley tuvo la virtud de involucrar a múltiples actores, mucho de los cuales son frecuentemente olvidados en otras políticas estatales. Ellos fueron elegidos como fuente de apoyo, no así los grandes multimedios. Si los frecuentemente excluidos representan a un mayor número de la población, estamos ante una ley más democrática. Si la ley sirve para revertir inequidades en el ámbito de los servicios de comunicación audiovisuales, estamos ante una ley más justa.

- La elaboración del proyecto de ley reinstaló la participación ciudadana en las políticas públicas. Generó la movilización de muchos actores, que se convirtieron en co - autores de la ley. Los sindicatos, las organizaciones sociales, las universidades, el gobierno nacional y los partidos de centroizquierda que presionaron para que hubieran cambios en el proyecto, todos son autores de la norma. Por tanto no es una “Ley K”, no es mérito solamente de la presidente y de su esposo.

- Sin embargo hay que reconocer la importancia que tuvo el Poder Ejecutivo nacional para lograr la incorporación del tema dentro de la agenda. Las organizaciones sociales y sindicatos de trabajadores de los medios, carecían de los recursos suficientes para instalar con éxito la cuestión en la agenda de problemas socialmente vigentes. Fue indispensable la alianza de estos sectores con el Poder Ejecutivo y el partido político gobernante. Así el Estado tomó una de las múltiples cuestiones y demandas que existen en la sociedad y respondió con una política pública.

- Hay que tener en cuenta que el partido gobernante y el Poder Ejecutivo no promovieron la ley solo como un modo de satisfacer la demanda de estos sectores sociales. También lo hicieron para mejorar la imagen en la población tras la derrota en las elecciones, para tejer una alianza con los bloques de centroizquierda del Congreso que puede ser útil para cuando se traten otros proyectos de ley y para dar un duro golpe a los grandes medios de comunicación opositores a su gobierno.

- El contenido de la ley, está determinado por una compleja mezcla entre racionalidad técnica y racionalidad política. Algunos artículos solo pueden entenderse si se conocen aspectos técnicos propios de los medios de comunicación audiovisuales y de la tecnología que utilizan. Otros artículos son fuertemente políticos o tienen consecuencias políticas. A lo largo de la ley se entremezclan ambas racionalidades de manera que una condiciona a la otra. No se puede entender las medidas tomadas sobre contenidos de la programación, pauta publicitaria, etc. sin comprender los impactos que generarán, y cuales serán las políticas que adoptarán como respuesta los diversos actores.

- Uno de los mayores aportes que realiza la ley es que considera a la comunicación como un servicio y un derecho humano y no como un negocio, y al espectro audiovisual como un bien público.

- La ley abre la posibilidad a la creación de nuevas fuentes de trabajo especialmente en el interior del país, donde la programación de los canales y radios ya no podrá limitarse a retransmitir lo que producen algunos medios de Buenos Aires. Lógicamente esos medios metropolitanos protestarán porque algunas de sus producciones ya no tendrán el mismo alcance que antes. A cambio podrán

existir nuevos programas provinciales.

- La ley crea Radio y Televisión Argentina S.E., un órgano público, que será un gran multimedia y estará exento de muchos gravámenes y prohibiciones que tienen que cumplir las empresas comerciales, y que es financiada en parte con lo que pagan en concepto de impuestos los canales comerciales. Lógicamente estos últimos protestarán y verán con recelo a R.T.A. y sus medios. Multimedios públicos de este tipo existen en muchos otros países, y en algunos casos son líderes en audiencia. Esto último difícilmente se dé en la Argentina. Es necesario que R.T.A. no sea solo un medio que transmita una ideología oficial; el Consejo Consultivo Oficial de los Medios Públicos debería controlar esto. Hay que reconocer que el multimedia público es la única firma que tiene un órgano que lo controla directamente.

- Hay un juego de asimetrías. Se diagnostica una situación actual considerada desventajosa para los medios públicos, los de las organizaciones no gubernamentales y los de las universidades, y se intenta equilibrar o revertir esa situación a través de distintos artículos (exención de gravámenes, subsidios, permisos para transmitir en cadenas y establecer redes, etc.). Es decir se les otorga privilegios con los que no cuentan las empresas comerciales. Se crean asimetrías para revertir otras asimetrías anteriores.

- Una gran virtud de la ley es que brinda la posibilidad de acceso a las licencias de los medios audiovisuales a nuevos sectores. Esto diversificará la oferta de medios dentro de los cuales las personas podrán elegir, aumentará la cantidad de voces y creará puestos de trabajo. Es posible que algunos de esos nuevos medios dependan de los aportes oficiales nacionales, provinciales o municipales para subsistir, esto podría limitar su capacidad de criticar a los gobiernos que los financian. Es necesario leyes que regulen y limiten los aportes en cualquier concepto que puedan otorgar los órganos públicos a cada uno de los medios. Sin embargo hay que confiar en la capacidad ya demostrada por distintas organizaciones sociales y universidad para expresarse y criticar a los gobernantes.

- Aunque se diversifique la propiedad de los medios de comunicación y se ponga límites al número de licencias que puede poseer una empresa, igualmente es posible que las personas sigan eligiendo los canales y radios del mismo medio, aunque estos sean menos que antes. Por esto es necesario educar a la población para que aprenda a informarse a través de diferentes fuentes. Esto es una tarea que podrían cumplir las instituciones educativas.

- La conformación de la Autoridad de aplicación de la Ley fue uno de los artículos más discutidos por los sectores opositores a la aprobación de la norma, ya que le otorga mayoría al partido gobernante. El antiguo Comfer estaba dirigido por un interventor y allí no había ningún tipo de participación de partidos opositores. En este sentido la nueva autoridad implica un avance en la democratización de la conducción del principal órgano regulador de los medios audiovisuales. Sin embargo el argumento esgrimido por quienes se oponen a la Ley, no carece de sentido. La norma regirá con diversos gobiernos, algunos de los cuales pueden ser autoritarios o intentar a través de este órgano tener influencia sobre lo que dicen los medios. Entonces este artículo es perfectible, se podría pensar en alguna otra forma de composición de su directorio que promueva una menor participación oficialista y mayores espacios para personas que no pertenezcan a ningún partido.

- La ley establece como deber y atribución del Poder Ejecutivo Nacional establecer políticas públicas activas en materias de comunicación audiovisual. Esto es muy importante, con la Ley sola no alcanza. Hace falta decretos bien pensados que la reglamenten y otras acciones tales como incentivos a las producciones locales, fondos para la capacitación de profesionales, educación para el público para que aprenda a informarse y expresarse a través de los medios, etc.

- La elaboración del proyecto brindó espacios para la participación y logró múltiples apoyos



dentro de la sociedad y del Congreso de la Nación, sin embargo hubo muchos actores que no estuvieron de acuerdo con la norma. Esto demuestra que aunque se establezcan mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, esto no le ahorrará oposiciones. Los consensos pueden ser amplios, pero nunca totales. Toda regulación implica modificación de conductas y perjuicios para algunos sectores, y ellos siempre se van oponer a eso.

- Si la miramos dentro de un contexto más amplio, el tratamiento de la Ley, es un episodio más dentro del enfrentamiento entre el gobierno nacional y los grandes medios de comunicación, en especial el Grupo Clarín. Los conflictos siempre traen problemas y perjuicios. Sin embargo en esta ocasión, fue este enfrentamiento uno de los factores que impulsaron al gobierno a escuchar el reclamo de muchos sectores sociales que promovían la sanción de una nueva ley para regular los medios audiovisuales.

- Las distintas significaciones acerca de qué es lo auténticamente democrático quedaron planteadas en el debate en torno a la política estatal. Los sectores que apoyaban la ley consideraban que ésta era legítima porque había sido fruto de la participación de múltiples sectores en su elaboración, de 24 foros públicos, y porque iba a promover una desconcentración en el ámbito de los medios de comunicación y más oportunidades de trabajo. Basaban sus argumentaciones en ideas propias de la democracia participativa y de la democracia social. Mientras que los sectores opositores a la Ley, van a sostener que la aprobación de la Ley carece de legitimidad porque la aprobó un Congreso cuya mayoría del partido oficialista iba a cambiar pronto y había sido derrotadas en las elecciones, y porque no se había respetado algunas normas de procedimiento que establecen los reglamentos de las cámaras. Estos argumentados están basados en la democracia representativa y procedimental y en las normas del Estado de Derecho.

- La forma de relacionarse entre los medios y el poder político, la cual no siempre ha sido legal ni óptima para la democracia, puede verse alterada a partir de la ley. Sin embargo, hay que tener un optimismo moderado. No es fácil que cambien prácticas deshonestas tales como el otorgamiento por parte del Estado a los medios de privilegios a cambio de apoyo en las campañas o de que transmitan imágenes favorables de los funcionarios.

- En el 2010 muy posiblemente continúen las luchas en torno a la ley. Luchas que se darán en el ámbito del Poder Judicial, del Congreso, de los medios de comunicación, de los órganos creados por la norma. Nuevas posiciones y nuevos nudos aparecerán constantemente. No se puede descartar que los sectores opositores a la ley logren la modificación de algún artículo o su no aplicación para algún caso concreto.

- Las organizaciones sociales, las universidades y los sindicatos, lograron una victoria con la sanción de la ley, pero deberán seguir luchando para concretar la obtención de una licencia, para obtener los fondos para financiar sus emisiones, para captar la audiencia del público, etc.

- El resultado de la implementación de la ley dependerá del resultado de las múltiples luchas que se den en los distintos ámbitos. No se puede prever con exactitud todos los impactos de la política estatal ni como quedará conformado el mapa de medios en la República Argentina.

- La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es una buena ley, perfectible claro, cuya efectividad y consecuencias depende mucho del modo en que se aplique. A pesar de que tiene muchos artículos que podríamos calificar como buenos, también es deseable que no demore 30 años en ser reformada como ocurrió con la anterior ley, porque el ámbito de los medios de comunicación es cambiante y necesita de una legislación actualizada.

- Toda ley es perfectible. Esta ley puede ser modificada en el futuro. Pero sin duda, una nueva regulación en el ámbito de los medios de comunicación audiovisuales era necesaria. Había mucho sin regular, y lo que la ley no regula lo regula el mercado, un mercado que tiende a lograr que solo

acumulen unos pocos

## 10. Bibliografía

- OSZLAK, OSCAR Y O'DONNEL, GUILLERMO (1984), "Estado y Políticas Estatales en América Latina" en "Para Investigar la Administración Pública", Alcalá de Henares, INAP
- Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Nº 26.522)
- Propuesta de Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, marzo de 2009
- La publicación por Internet de los diarios Clarín y Página/12 desde el 01 de agosto de 2009 al 12 de febrero de 2010

"Espacios asimétricos para los candidatos dentro de la prensa escrita"

Juan Jesús Hernández

juanje\_2003@hotmail.com

Estudiante - Universidad Nacional de San Juan

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo consiste en el análisis de la presencia de los candidatos a diputados nacionales en la provincia de San Juan durante la campaña electoral del año 2.009, en Diario de Cuyo, el principal diario de la provincia, con el objetivo de explorar si existen asimetrías en el espacio que se le dedica y la opinión que se emite sobre cada partido y candidato dentro del diario.

En concreto se observará:

- La cantidad de notas y espacio que se le dedica a cada partido o candidato
- El espacio que le dedica el diario a la campaña
- Las propagandas de los candidatos

El periodo tomado para el análisis es desde el 15 de mayo al 20 de junio de 2009, previo a las elecciones a diputados nacionales del 28 de junio de 2009.

## 2. LA CAMPAÑA PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS NACIONALES EN SAN JUAN EN EL AÑO 2.009

Para las elecciones del año 2.009 para renovar 3 bancas de diputados nacionales por la provincia de San Juan, se presentan un total de 7 listas, correspondientes a 4 frentes electorales y a 3 partidos que decidieron jugar solos.

Se presentaron en las elecciones de diputados nacionales previstas para el próximo 28 de junio en la provincia de San Juan los siguientes partidos o frentes:

- Frente. para la Victoria:

- Unión por San Juan:
- Acuerdo Cívico y Social:
- Concertación de Izquierda Popular:
- Dignidad Ciudadana:
- MOVICOM (Movimiento Vida y Compromiso)
- Movimiento Socialista de los Trabajadores:

Cada uno de los partidos tiene diferentes objetivos para la elección, desarrolla diferentes estrategias y recibe distintos apoyos a nivel nacional. Así por ejemplo:

- El Frente para la Victoria, apoyado por el mismo frente a nivel nacional, liderado por el Partido Justicialista, es el partido del gobernador José Luís Gioja, quien apoya fuertemente a los candidatos para diputados nacionales, al punto que el eslogan de campaña es “Votalo a Gioja”, intentando aprovechar la importante imagen positiva que tiene en el electorado el gobernador. Este frente tiene como uno de sus objetivos ganar las elecciones por amplia mayoría, intentando repetir el triunfo de la elección 2007, en la que obtuvo las tres bancas que se renovaban para diputados nacionales. Además un triunfo por amplio margen ayudaría al posicionamiento de José Luís Gioja a nivel nacional, como posible candidato a presidente en el año 2011. De la misma manera el no salir primero en la elección 2009 sería un mal resultado para este frente y el ganar obteniendo solo 2 bancas sería un resultado positivo pero no del todo, ya que se podría entender de que está perdiendo apoyo en la provincia y que el candidato de la oposición que ingrese como diputado es un potencial rival en los futuros comicios para gobernador.

El Partido Bloquista, partido que ejerció el gobierno de la provincia antes de la llegada de Gioja, forma parte de este frente, aunque dentro de la lista solo aporta el tercer candidato y carece de poder de decisión; además su inclusión aquí generó fuertes divisiones internas dentro del partido con aquellos que preferían que el bloquismo fuera solo o formara alianza con otros partidos distintos al Partido Justicialista.

- Unión por San Juan: Esta es una alianza conformada por el partido creado por Mauricio Ibarra (intendente del departamento Rawson, el más poblado de la provincia, y hasta hace poco miembro del Frente para la Victoria), el partido Producción y Trabajo (liderado por el senador Roberto Basualdo, que no integra la lista, sino que pone como candidata en segundo término a Adriana Marino) y por el PRO (cuyo candidato en la lista es Wbaldino Acosta, hijo de un ex gobernador bloquista). El objetivo mínimo de este frente es obtener el segundo lugar en la elección. El lograr un gran caudal de votos posicionaría a Mauricio Ibarra como el principal referente de la oposición con miras a las elecciones para gobernador del 2001. El apoyo a nivel nacional es aportado por la alianza que conforman Mauricio Macri, Francisco De Narváez y algunos miembros del llamado PJ disidente (entre ellos Felipe Solá).

- Acuerdo Cívico y Social: Esta alianza apoyada a nivel nacional por el frente homónimo (liderado por la Coalición Cívica, la U.C.R., el partido que ha formado el vicepresidente de la Nación Julio Cobos y el socialismo), presenta como principal candidato a Rodolfo Colombo, cuyo objetivo es alcanzar la tercer banca en disputa, para lo cual su principal rival es Mauricio Ibarra (además, obviamente, los demás partidos). El lograr este objetivo posicionaría a Colombo como principal candidato de la oposición para las siguientes elecciones.

- Concertación de Izquierda Popular: Esta alianza de partidos de izquierda, presenta a Daniel Illanes, candidato conocido en la provincia, que también pasó por diferentes partidos (entre ellos el de Roberto Basualdo). Esta alianza aspira fundamentalmente a hacer una buena elección que supere los pobres resultados que suelen tener los partidos de izquierda en la provincia. Su estrategia es presentarse como una opción con posiciones totalmente distinta a los tres anteriores partidos, en temas tales como la minería.

- Los otros tres partidos (Dignidad Ciudadana, MOVICOM y M.S.T.) aunque estuvieron en tratativas con los otros frentes, no lograron acuerdos y decidieron ir solos en la elección. El A.R.I., que tampoco hizo alianzas decidió no presentar candidatos.

Algunos otros elementos del contexto en que se desarrolla la campaña son los siguientes:

- Una fuerte imagen positiva del gobernador en el electorado, que hace prever un triunfo en las elecciones para el Frente para la Victoria. Perjudica a este frente el creciente descrédito a nivel nacional que sufre la presidente de la Nación y el modelo que tanto ella como Gioja apoyan.

- A pesar de que el conflicto del gobierno con las entidades que representan al campo no tuvo fuerte impacto en la provincia, las alianzas Unión por San Juan y Acuerdo Cívico y Social, son el reflejo de similares frentes a nivel nacional que apoyan a los intereses de esas entidades.

- La construcción e inauguración de grandes obras como el Centro Cívico, el dique Caracoles y un estadio de fútbol, junto con el alto nivel de crecimiento económico de la provincia en los últimos años apoyado en la ejecución de proyectos mineros, son el principal símbolo que muestra el partido gobernante para obtener la adhesión del electorado, y no así, la importancia o reconocimiento de los candidatos que presenta.

- El modelo de desarrollo provincial impulsado por el partido gobernante, que tiene como dos patas principales la obra pública y la minería, no es cuestionado por los dos frentes opositores con mayores aspiraciones en la elección, a pesar de que los efectos contaminantes de la minería son un tema controvertido en la opinión pública.

- Estas elecciones son la antesala de las de gobernador en el 2011. El candidato de la oposición que mayor cantidad de votos obtenga, verá favorecidas sus posibilidades para esos comicios. Un triunfo contundente del partido gobernante, podrá mejorar el perfil de Gioja como posible candidato a presidente y aumentará el poder que ya tiene dentro del partido para determinar por sí solo el candidato del Frente para las futuras elecciones a gobernador de la provincia.

- Los principales partidos opositores presentan candidatos jóvenes con buena imagen en el electorado, y en el caso de Mauricio Ibarra apoyado por la gestión realizada en el departamento en el cual es intendente.

- La concertación de Izquierda Popular, intenta captar los votos de aquellos ciudadanos preocupados por los efectos contaminantes de la minería.

### 3. LA COBERTURA DE LA CAMPAÑA EN DIARIO DE CUYO

Diario de Cuyo es el diario de mayor circulación de la provincia de San Juan. Hace más de 60 años que existe y es dirigido por Francisco Montes desde hace más de 4 décadas.

En la presente investigación se tomarán las ediciones impresas del diario entre el 15 de mayo al 20 de junio, es decir un periodo previo a las elecciones para diputados nacionales. En estos periódicos se analizará:

- El espacio que el diario le dedica a la campaña electoral
- El espacio que se le dedica a cada candidato y partido
- Las propagandas de los candidatos en el diario.

Los aspectos anteriormente enumerados serán el objeto de los siguientes apartados.

### 3.1 Espacio que se le dedica a la campaña

El diario cuenta en sus ediciones con alrededor de 48 páginas de lunes a viernes, y los sábados y domingos el número aumenta hasta superar incluso las 70 páginas.

El diario normalmente cuenta con diversas secciones (Política, Economía, Policiales, Clasificados, etc.). Para el periodo previo a las elecciones dentro de la sección Política / Economía se creó otra sección especial llamada “Legislativas 2009”. Esta sección especial se divide en dos: “La provincia” y “El país”. La primera se ocupa de la campaña electoral en la provincia de San Juan, y la segunda de la campaña en el resto del país (especialmente Buenos Aires y Capital Federal).

La sección “Legislativas 2009”, no tiene una o más hojas prefijadas, sino que va variando el número de página que ocupa en los distintos días. En general se encuentra entre las primeras 8 páginas del diario, y la subsección “La provincia” antecede a la otra, encontrándose ambas en páginas distintas, no necesariamente correlativas.

A la subsección “Legislativas 2009: la provincia” se le dedica un espacio que varía entre la ½ página y las 4 páginas. El espacio es menor en los primeros días del periodo analizado y va aumentando con fluctuaciones a medida que se acercan las elecciones. Generalmente ocupa 1 página y media.

A la subsección “legislativas 2009: El país”, se le otorga un espacio que varía entre la ½ página y las 2 páginas, aumentando también a medida que se acercan los comicios.

En total ambas secciones del diario suelen ocupar un espacio que varía entre 1 página y media a 5 páginas como máximo, siendo lo normal que ocupe 2 o 3 páginas.

Este análisis es un indicador de la importancia que el periódico le otorga a la campaña y en cierto sentido a la política.

La sección analizada se encuentra antes que la mayoría de las otras secciones del diario, aunque ocupa un espacio pequeño, alrededor del 5 al 8% del diario. Además esta sección, a pesar de ser creada especialmente para las elecciones viene a reemplazar una parte del espacio que se le dedica en otros momentos a secciones como política o economía. Es decir el espacio que se le otorga a la política no aumenta considerablemente en el periodo previo a la elección, a pesar de que éste es un momento de intensa actividad. Incluso son pocas las tapas del diario dedicadas al tema. Si comparamos con otras secciones, como clasificados y deportes, éstas tienen un espacio mayor dentro del diario.

Es interesante destacar que en muchas de las ediciones se dedica mayor cantidad de espacio a las acciones del gobierno provincial, lo cual es una manera de tratar el tema político. Además en el lector, la publicación de noticias sobre lo que hace el gobierno, genera una percepción con respecto a los funcionarios del gobierno (en especial el gobernador), y como consecuencia, también con respecto a los candidatos que el partido gobernante presenta en las elecciones. Por ejemplo, el informar sobre la inauguración de una obra pública en la misma página o en una página cercana a la que trata sobre las propuestas de los candidatos, o lo que va pasando en la campaña, es una manera también de decir algo sobre el partido gobernante y sus candidatos a diputados.

La información sobre lo que hace el gobierno provincial es algo que suele tratar cualquier periódico que tenga una sección sobre política. Sin embargo el modo en que se analizan esas acciones, el lugar que se le otorga dentro del diario y las opiniones que se hacen sobre ellas, implican una toma de posición por parte del diario. En el caso de Diario de Cuyo, las acciones que hace el gobierno ocupan un espacio importante y muchas veces forman parte de la tapa. Además tienden a mostrar una imagen positiva del gobierno, que la transmiten a sus lectores, en tanto muestran lo que éste hace, con muchas más frecuencia que las falencias que tiene o puede tener o los problemas sociales o económicos que no logra solucionar. Esto contribuye a lograr consenso para el gobierno y por tanto para la construcción de hegemonía.

Un hecho que refleja esto es que el día 7 de junio de 2.009 (paradójicamente, el día del periodista) el diario no publicó la revista RUMBOS que acompaña desde hace unos años la edición de los domingos. El motivo (reconocido expresamente por el diario en una editorial del 9 de junio de 2.009) es que la revista cuestionaba la actividad minera en San Juan y en otras provincias, destacando sus efectos perjudiciales para la salud y el medio ambiente. Desde la dirección del diario se argumentó que se retiró de circulación porque la revista contenía información no probada adecuadamente. Esto generó una amplia repercusión en la provincia y distintas manifestaciones en repudio de la censura. José Luís Gioja dijo que el gobierno no había estado involucrado en esta decisión del diario. En definitiva, lo ocurrido mostró como Diario de Cuyo, juega un rol de defensor del modelo de desarrollo impulsado por el gobierno provincial, y por tanto selecciona las noticias de manera que no se publiquen críticas a tal modelo, esto es una estrategia del medio que tiene su origen en una cierta vinculación con el poder político.

Por otra parte, es interesante analizar cual es el contenido de las notas que integran la sección del diario analizada. Hay varios tipos, por ejemplo:

- Las notas que tratan sobre aspectos formales de la campaña. Por ejemplo: información que brinda la justicia electoral sobre los comicios
- Las notas que cuentan las actividades que realizan algunos de los candidatos.
- Notas que hablan sobre varios de los partidos o candidatos.
- Las entrevistas a los candidatos.
- El informe sobre los debates de los que participaron algunos candidatos en otros medios de comunicación.
- Las notas que relatan entredichos entre candidatos y otras figuras políticas.
- Publicación de encuestas
- Etc.

Dentro de estas notas es importante resaltar la importancia de las entrevistas personales a los candidatos, como una manera de exponer sus ideas a través de este medio, y la información acerca de los debates hechos en otros medios (aunque en este caso el diario resume lo que dijeron y no se expresan directamente).

La información que brinda el diario sobre lo que piensa el candidato sobre un tema en particular o lo que dice que va a hacer si llega a resultar electo, es un elemento de vital importancia para el ciudadano al momento de decidir su voto. Esta información es brindada por el diario, aunque no con el espacio suficiente para que los candidatos puedan hacer una exposición completa de lo que piensan o tienen proyectado hacer.

Las encuestas que se publican se convierten en un elemento importante dentro de la campaña. En el periodo seleccionado se publican dos encuestas de una consultora llamada IOPPS. En ambas se muestra como ganador por amplio margen al Frente para la Victoria (que ingresaría 2 candidatos al Congreso) seguido por Unión por San Juan (que ingresaría 1 candidato), Acuerdo Cívico y Social, y Concertación de Izquierda Popular.

La publicación de una encuesta, es un modo de anticipar un probable resultado en las elecciones. El modo de leer la encuesta, el día en que se presenta, cual es el resultado que se muestra, es también una estrategia y una toma de posición por parte del diario, que genera repercusiones tanto en los candidatos y partidos, como en los lectores del diario.

Así por ejemplo, las encuestas son un elemento que influyen a la hora de determinar las estrategias de campaña, incluido en esto, la cantidad de publicidad a través de los medios de comunicación; si el diario publica un sondeo de opinión que muestra al candidato con baja intención de voto, este quizá se decida a publicitar en el mismo diario, para aumentar el número de sus votantes, o quizá también para mejorar su presencia dentro del periódico. Esto se puede observar por ejemplo, en que el Acuerdo Cívico y Social, aumentó la publicidad dentro del diario. Aunque también hizo esto Unión por San Juan y Frente para la Victoria.

También los sondeos de opinión generan impacto en los lectores del diario. Influyen sobre la intención de voto que intentan medir. Generan una percepción anticipada acerca del resultado de la elección. Pueden incluso determinar el voto de algunos ciudadanos, que deciden votar al ganador, o al referente de la oposición que tiene más posibilidades de ingresar, para evitar (como se dice popularmente) “perder el voto”, es decir votar a un candidato que no va a resultar electo. Este fenómeno (lamentable para la construcción de la democracia), es real e incluso es utilizado en algunas propagandas de algunos partidos (ej. el Frente para la Victoria, que en una propaganda dice expresamente “no pierda el voto”).

### 3.2 El espacio que se le dedica a cada candidato y partido

Todo periódico cuando decide dedicar un espacio a la cobertura de la campaña electoral, debe decidir qué es lo importante para contar. Lo que hacen o dicen los candidatos y los lugares que visitan son cuestiones que generalmente son mostradas por los periódicos. Pero al momento de decidir los actos o dichos de qué candidato se publican, el diario realiza una elección, que es también una toma de posición, que se traduce en mayor o menor presencia de un candidato dentro del medio, y genera una determinada percepción en la ciudadanía acerca de ese político. Aunque se transmitan los hechos tal cual ocurrieron, la decisión de transmitir ese hecho y no otro, es una toma de posición.

En cuanto al espacio que se le dedica en Diario de Cuyo a cada candidato y partido, hay algunos aspectos para analizar.

Básicamente el diario informa sobre diversas acciones de los candidatos: actos, caminatas por los barrios, opiniones, etc.

En cuanto a la cobertura de los actos y caminatas propios de la campaña hay que decir que es desigual la distribución de espacio que se le dedica a cada partido. En el periodo analizado hay 7 notas dedicadas a mostrar donde estuvieron los candidatos del Frente para la Victoria, y 4 notas para los que se postulan por Unión por San Juan e igual número para el Acuerdo Cívico y Social. En esto hay que hacer dos análisis:

- En primer lugar, no se cubre la campaña que hacen los candidatos de MOVICOM, Concertación de Izquierda Popular, Dignidad Ciudadana y MST. Si sumamos a esto que son estos mismos partidos los que peor posicionados se hallan en las encuestas publicadas y los que, como se mostrará más adelante, no hacen propaganda dentro del periódico, se verá que sus candidatos aparecen muy poco dentro del diario y por consiguiente los lectores del diario (que son también ciudadanos y votantes) tienen poca posibilidad de conocer qué es lo que hacen y proponen. Es decir estos partidos y candidatos, tienen poca presencia en este medio.

- En segundo lugar, dentro de los partidos cuyos actos y caminatas por los barrios son mostrados por el diario también existe una desigualdad, en una proporción similar a la diferente intención de voto expresada en las encuestas y a la distinta cantidad de propagandas que se publican en el diario.

Por otra parte es interesante destacar el ciclo de entrevistas que Diario de Cuyo hizo a los candidatos para diputado nacional en primer término por cada partido. Se les preguntó a todos las siguientes preguntas:

- “En el Congreso, ¿En qué circunstancia desobedecería una orden o pedido del bloque o fuerza que representa?
- Para usted, ¿Están antes los intereses de la provincia o los de la fuerza política que representa?
- ¿Qué posición tiene acerca de las regalías mineras y de la minería en general?
- ¿Qué posición tiene sobre la coparticipación federal?
- ¿Qué posición tiene sobre el aborto?

Además a cada candidato se le formularon dos o tres preguntas más distintas a las que se les hizo al resto.

El ciclo de entrevistas formó parte de la sección “Legislativas 2009: la provincia”, en los periódicos entre el 4 al 9 de junio. El orden y los días en que se publicó lo que dice cada candidato fue el siguiente:

- José Camacho, el jueves 4 de junio
- Alberto Sánchez, el viernes 5 de junio
- Mary Garrido, el sábado 6 de junio
- Daniel Tomás, el domingo 7 de junio
- Rodolfo Colombo, el lunes 8 de junio
- Mauricio Ibarra, el martes 9 de junio.

Estas entrevistas son muy interesantes en tanto sirven al lector para tener una visión acerca de lo que propone cada candidato y pueden ser un elemento para decidir racionalmente el voto. Además a cada candidato tuvo igual espacio, se le hicieron las mismas cantidades de preguntas, de las cuales la mayoría de ellas fueron igual para todos.

A pesar de lo dicho en el párrafo anterior en donde se muestra que en las entrevistas todos los candidatos tuvieron su espacio en igualdad de condiciones, es necesario decir también que el día



domingo, momento de la semana en el cual el diario tiene mayor cantidad de lectores, se publica la nota a Daniel Tomás. Ese mismo día también se publica una entrevista a Mauricio Ibarra hecha en un programa de radio. Esto es posible que sea beneficioso a estos candidatos, dado que sus ideas y propuestas llegan a mayor número de personas, que las de los otros candidatos cuyas entrevistas fueron publicados durante los otros días en los cuales el diario tiene menor número de lectores.

Diario de Cuyo también le dedica espacio a algunas de las cosas que dicen los candidatos, con respecto a algún tema de actualidad, o como respuesta a lo que dijo otro político. Además se publicaron otras notas (ej. una entrevista conjunta a las candidatas en segundo término por el Frente para la Victoria y por Unión por San Juan) y un resumen de lo que dijo cada candidato en dos debates que hicieron otros medios de comunicación (en este caso si se observa un espacio prácticamente igual para cada candidato)

### 3.3 Las propagandas de los candidatos en el diario

Las propagandas a través de la prensa escrita son un medio directo a través del cual los candidatos y partidos se muestran e intentan persuadir a los electores para que los voten. Para poder hacer propaganda un partido o candidato tiene que pagar en un medio de comunicación, y el precio varía según el día, el tamaño de la propaganda y el lugar dentro del diario que ocupa.

El ámbito de las propagandas es un espacio donde el candidato se comunica directamente con el votante, no mediando interpretación del diario. El medio de comunicación solo publica lo que el partido quiere y paga.

En los medios gráficos no existen espacios asignados para todos los partidos pagados por el estado nacional, como sí hay en la televisión. Este hecho determina que los partidos de menores recursos tengan muchas dificultades de acceder a los medios gráficos.

Esto se comprueba en Diario de Cuyo en el periodo analizado. MOVICOM, Concertación Izquierda Popular, Dignidad Ciudadana y MST, no tienen propagandas en el diario. Esto dificulta su llegada al electorado.

El Acuerdo Cívico y Social, dentro del periodo analizado, tiene dos propagandas, una publicada el 16 de junio y otra el 19 de junio.

El slogan de la primera es “un voto hace la diferencia”, en ella aparecen Rodolfo Colombo y Julio Cobos, se apela a la imagen del vicepresidente y su voto que definió el rechazo del proyecto de ley que autorizaba la famosa Resolución 125; esta publicidad está destinada a aquellas personas que piensan no votar a Colombo, porque éste no entraría dentro de los 3 elegidos; apela entonces a la valoración de cada voto destinado al candidato, bajo la imagen que si cada uno lo vota, va a poder lograr que el candidato sea electo. La figura de Julio Cobos dentro de la propaganda, muestra que Colombo es apoyado por un referente importante a nivel nacional.

La segunda propaganda del Acuerdo Cívico y Social muestra dos monedas, en una de ellas aparece el rostro de Mauricio Ibarra, en la otra el de José Luís Gioja, en ambas aparece la inscripción Kirchner, por debajo de esto sale la propaganda del Acuerdo Cívico y Social, y del candidato. Esta es una propaganda especialmente destinada a atacar a Mauricio Ibarra, busca quitarle votos a este candidato, igualándolo a Gioja y Kirchner; Colombo intenta aparecer así como el verdadero referente de la oposición.

El frente Unión por San Juan., tiene 4 propagandas en el diario durante el periodo analizado. Siempre se muestra la figura de Mauricio Ibarra, y a veces la de los candidatos en segundo y tercer término. El slogan elegido es “El San Juan que viene”. Este slogan, parece presentar a Ibarra como una figura a nivel provincial y un potencial candidato a gobernador dentro de 2 años. Está dirigido a los votantes disgustados con el actual gobierno. Está centrada en la figura de Mauricio Ibarra y no en los otros candidatos o en Roberto Basualdo, antiguo referente de la oposición, que en esta

elección parece haber dejado su lugar al intendente de Rawson.

El Frente para la Victoria es el que más presencia publicitaria tiene. Esta es de diversos tipos:

- Pequeñas propagandas, que aparecen todos los días y que dicen donde van a estar los candidatos o cuales van a ser las actividades del Frente durante ese día. En ocasiones estas pequeñas propagandas se hallan acompañadas por la foto de los candidatos y del gobernador.
- Propaganda que dice “Votalo a Gioja”, y en la que sale la foto de José Luís Gioja junto a los candidatos a diputados nacionales por el Frente para la Victoria y sus nombres en letra pequeña. Este slogan es la imagen principal que el frente ha instalado para las elecciones. Intenta mostrar una fuerte cercanía entre los candidatos y el gobernador. Es muy pequeño el espacio que se le dedica al nombre de los candidatos. Esta estrategia expresada en la propaganda intenta asociar los candidatos a la popularidad de Gioja y le otorga a éste una posición central en la campaña. Este slogan tiene un contrasentido, en tanto José Luís Gioja no es candidato y es imposible por tanto votarlo. Además en el sufragio del Frente para la Victoria aparece la figura del gobernador de manera que se muestra un juego de correspondencias entre este slogan y el papel impreso del voto.
- Otra propaganda que llama a “no cambiar el caballo a mitad del río”. Aquí se elogia al gobierno provincial y llama a votar a los candidatos del frente, como defensores de ese modelo de gobierno.
- En el periodo analizado aparecen dos propagandas firmadas por los sindicatos que integran las “62 organizaciones peronistas”, que llama a votar por los candidatos del Frente para la Victoria.
- También hay que tener en cuenta las propagandas oficiales que aparecen todos los días, y que dan a conocer actos de gobierno. Estas propagandas influyen sobre la imagen que los ciudadanos tienen sobre el gobierno provincial, y por tanto sobre el gobernador, su partido y sus candidatos. Aparece un juego de correspondencias entre las propagandas oficiales que muchas veces muestran la figura del gobernador y las propagandas del Frente para la Victoria, cuyo slogan es Votalo a Rioja

#### 4. Conclusiones

- El poco espacio que se le dedica a la campaña electoral en el diario en comparación con otros temas, es un reflejo de un fenómeno más amplio de pérdida de centralidad de la política, que existe en la sociedad. En este sentido el diario es un reflejo de un fenómeno social. Sin embargo también tiene su participación en la creación y fomento de este fenómeno en tanto, un medio de comunicación de gran importancia, se convierte en un intérprete de la realidad, ya que selecciona qué es lo importante para contar. El diario en tanto no estimula en sus lectores una reflexión sobre la política y le dedica menos espacio a ésta que a otras secciones, genera también esta pérdida de centralidad de la política.
- La publicación de encuestas, es un elemento cotidiano dentro de los medios de comunicación actuales. Sin embargo, no hay que dejar de reconocer que no es una simple fotografía de la realidad que se muestra imparcialmente, sino que va acompañada de análisis, títulos, etc., y genera un impacto que puede modificar la realidad y generar acciones por parte de los actores políticos.
- El resultado que expresan las encuestas publicadas, muestran un orden entre los partidos (1º Frente para la Victoria, 2º Unión por San Juan, 3º Acuerdo Cívico y Social, etc.). Se puede observar que este orden se repite cuando se analiza la cantidad de veces que el diario cubre los actos y caminatas de los candidatos durante la campaña, y la cantidad de propagandas que éstos hacen dentro del medio. Si tomamos en cuenta que para publicitar en un medio los candidatos deben, obviamente, pagar, se puede inferir una relación directa entre lo que éstos abonan al diario en

concepto de publicidades y la cantidad de veces que el diario envía corresponsales a cubrir sus acciones durante la campaña.

- El hecho de que no se cubra las caminatas, actos, etc. que hacen los partidos pequeños, no permite a la población estar adecuadamente informada acerca de lo que hacen todos los candidatos. Esto perjudica a los partidos pequeños y no permite que éstos crezcan.

- Existe un juego bastante interesante por parte de algunos candidatos con respecto al apoyo que tienen de figuras políticas nacionales. El Frente para la Victoria no muestra en las propagandas la figura de Cristina Fernández, prefiere mostrar a José Luis Gioja, quien cuenta con una imagen más positiva en el electorado; sin embargo la presidente visitó la provincia en dos oportunidades durante la campaña. Mauricio Ibarra, apoyado a nivel nacional por el PRO, recibió el apoyo de Mauricio Macri en su visita a la provincia, aunque no se mostró junto a él en las propagandas que aparecen en el diario. En cambio, Rodolfo Colombo sí apeló a la figura de Julio Cobos, pero no a la de los otros referentes nacionales del Acuerdo Cívico Social (como Elisa Carrió o Gerardo Morales), paradójicamente Cobos decidió no visitar la provincia, restándole con esto apoyo a Colombo. Los partidos chicos no exhiben apoyos nacionales y sostienen que formarán bloques unipersonales si llegan al Congreso.

Este juego de apoyos nacionales, es importante para los candidatos al momento de construir su identidad y su imagen frente al elector. En general se puede observar que los candidatos a diputados buscan apoyo en figuras nacionales que puedan ayudarles a financiar su campaña. Pero eligen mostrarse con ellos teniendo en cuenta si mejoran o no su imagen dentro del electorado. Si el candidato local es más conocido o tiene una imagen más positiva en la ciudadanía que el referente nacional, prescinde de éste último al momento de mostrarse en las propagandas.

- Es muy grande la diferencia entre la cantidad de propagandas que tiene en el diario el Frente para la Victoria, con respecto a los restantes partidos. Esto habla de una diferencia en el presupuesto y de una posibilidad mayor de este frente de influir sobre el electorado.

La figura de José Luis Gioja y la acción del gobierno provincial, son el eje central de la propaganda. No se apela en ningún momento a la presidente, incluso se dice que San Juan está mejor que la nación, intentando desprenderse un poco del modelo nacional.

- Lo que dice el diario acerca del gobierno y la aparición de Gioja como elemento importante dentro de la campaña, son dos de los factores que sirven a la construcción de hegemonía por parte del partido gobernante bajo la imagen del gobernador.

## BIBLIOGRAFÍA

- CORDOBA, María L. (2008), “De visibilidades y observaciones: medios y ciudadanía en sociedades mediatizada”, presentado en el VII Congreso Nacional sobre Democracia, Rosario, Argentina

- MENENDEZ, María Cristina (2007), “Los medios de comunicación de masas y el comportamiento político en tiempos democráticos”. Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires

- SWANSON, David (1995), “El campo de la comunicación política, La democracia centrada en los medios”. En “Comunicación Política”, ED. Universitas, Madrid

- VERÓN, Eliseo, (1987), “La Palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política” en “El Discurso político. Lenguajes y acontecimientos”, Buenos Aires, Editorial Hachette.

- DIARIO DE CUYO

## **“Redes y movimientos sociales en Internet”**

Mariana Maestri  
wnaniw@yahoo.es

Docente - Facultad de Ciencia Política y RR. II., Rosario

*“Reproduzca esta información, hágala circular por los medios a su alcance:*

*a mano, a máquina, a mimeógrafo.*

*Mande copias a sus amigos: nueve de cada diez las estarán esperando.*

*Millones quieren ser informados.*

*El terror se basa en la incomunicación. Rompa el aislamiento.*

*Vuelva a sentir la satisfacción moral de un acto de libertad”*

*(Rodolfo Walsh).*

Las tecnologías de la comunicación e información han provocado transformaciones en diferentes ámbitos y niveles que conforman la realidad social. La presencia de dispositivos comunicacionales basados en la interconexión, instantaneidad, simultaneidad y globalización de la información han hecho que el esquema comunicativo tradicional basado en un modelo simple, de sentido único, emisor – receptor se modifique por el de redes múltiples en las que cada persona es el punto de inicio y de llegada de demandas y respuestas y en las que se ponen en juego las singularidades y homogeneidades que conforman esta cadena (casi infinita) de interacciones.

Estos dispositivos son el resultado de la unión entre las computadoras, la televisión y los teléfonos celulares por lo que hoy nos encontramos en medio de una revolución tecnológica que supone una modificación a nivel cultural hacia nuevas formas de producción, distribución y circulación de la información mediadas por las tecnologías de pantallas. Los nuevos medios de comunicación han generado una matriz que posee su propia racionalidad productora y generadora de sentido. Este nuevo ambiente está caracterizado por la convergencia de medios, es decir, la desaparición de los límites entre los distintos medios de comunicación masiva y la fusión de estos en un único mecanismo digital, lo que posibilita – a través de transformar todos los mensajes en ceros y unos- el manejo simultáneo de voz, datos e imágenes mediante un sólo dispositivo tecnológico.

En su libro, *Convergence Culture*, H. Jenkins, define a la convergencia como un “flujo de contenido a través de múltiples industrias mediáticas y el comportamiento migratorio de las audiencias mediáticas, dispuestas a ir casi a cualquier parte en busca del tipo deseado de experiencias de entretenimiento. “Convergencia” es una palabra que logra describir los cambios tecnológicos, industriales, culturales y sociales en función de quienes hablen y de aquello a lo que crean estar refiriéndose”.

En este punto nos parece importante decir que las tecnologías no producen nuevos sujetos, no están implícitos en ellas, los sujetos se apropian de ellas. El concepto de apropiación lo retomamos de la hermenéutica profunda de la vida cotidiana de P. Ricoeur, con este término, el autor, nos remite a la noción de comprensión u autocomprensión, proceso que realizan todos los individuos al interpretar, comprender e incorporar las formas simbólicas mediatizadas.

“Apropiarse de un mensaje consiste en tomar su contenido significativo y hacerlo propio (...) al arraigar un mensaje e incorporarlo rutinariamente a nuestras vidas, nos implicamos en la construcción del sentido del yo, de quienes somos y dónde estamos en el espacio y el tiempo. Es decir, la apropiación es un proceso activo y relacional que lleva implícita el intercambio y la socialización entre los sujetos. Además, supone una puesta en juego de habilidades específicas que permiten apropiarse de la lógica comunicativa.

Internet se ha convertido, desde finales del S XX, en uno de los escenarios predilectos por los movimientos sociales, grupos de activistas y sujetos que buscan organizar una acción común a nivel mundial. El carácter abierto y descentralizado de Internet posibilita a los usuarios crear redes solidarias, compartir informaciones y conocimientos y establecer estrategias de comunicación y contacto dando origen a una “participación no convencional”, a nuevos espacios de actividad social y de experiencias ciudadanas y participativas.

En la era digital, los movimientos sociales, se presentan como un ámbito para la construcción de una nueva ciudadanía basada en las redes de comunicación e información informáticas. Proponen, por otro lado, nuevas formas de prácticas sociales y políticas - semi presenciales o a distancia- así como la construcción de otra subjetividad ciudadana.

La ponencia propone abordar el fenómeno de los movimientos sociales en Internet en el marco de los estudios sobre el público y la convergencia de los polos de emisión y recepción. El mismo sujeto, usuario de la red, es ciudadano y receptor; productor de noticias y consumidor, lo que significa que no se lo puede considerar como sujeto activo, pensante en el primer rol y como sujeto pasivo, alienado en el segundo.

Además, el acceso a un conjunto potencialmente muy alto de mensajes e informaciones estaría en relación directa con una mayor democratización de la opinión pública y de la posibilidad de generar y distribuir más equitativa e igualitariamente el conocimiento. En el mismo sentido, la participación y movilización de los sujetos también iría en ascenso.

La incorporación de las tecnologías de comunicación e información por parte de los movimientos sociales lleva a Castells a hablar de las redes multiformes.

“Es este carácter descentralizado y sutil de las redes de cambio social el que hace tan difícil percibir e identificar los nuevos proyectos de identidad que están en camino. Como nuestra visión histórica está tan acostumbrada a los batallones ordenados, las banderas al viento y las proclamas de cambio social que siguen un guión, nos sentimos perdidos cuando nos enfrentamos a la sutil penetración de los cambios de los símbolos procesados a través de redes multiformes, fuera de las sedes del poder. En estos callejones traseros de la sociedad, ya sea en redes electrónicas alternativas o en redes populares de resistencia comunal, es donde he percibido los embriones de una nueva sociedad, labrados en los campos de la historia por el poder de la identidad”

¿Qué significa hablar de un sujeto activo? ¿Qué implica el desplazamiento del sujeto del ámbito sólo de recepción al de producción y circulación de la información?

La mundialización de la comunicación y el acceso a las tecnologías de la comunicación e información de numeroso sujetos distantes y distintos entre sí, obliga a realizar una reflexión sobre el uso de estas nuevas tecnologías y el lugar de la recepción en las sociedades altamente mediatizadas.

### Tecnologías colaborativas

Una de las mayores modificaciones que se han dado en Internet es la aparición de la web 2.0 y la posibilidad de interconexiones sin un agente centralizador, sin control, ni reglamentación. La web 2.0 se caracteriza por la posibilidad de generar una comunicación colaborativa promoviendo la participación del usuario. Se piensa a Internet como un modelo abierto basado en el libre intercambio de conocimientos, lo que Pierre Lévy ha llamado “inteligencia colectiva”.

“¿Qué es la inteligencia colectiva? Es una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias. Agregamos a nuestra definición esta idea impensable: el fundamento y el objetivo de la inteligencia colectiva es el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas, y no el culto de comunidades fetichizadas o hipostasiadas”.

Según Lévy, se genera un intelecto colectivo en el que cada sujeto aporta su conocimiento, su capacidad de aprender y enseñar. La tecnología opera como mediadora entre las inteligencias de los individuos y la sociedad.

De este modo se rompe con la noción de Internet como pantalla fija en el que se exhiben los objetos y conocimientos sin la posibilidad de modificarlos. Los nuevos dispositivos interactivos posibilitan un desplazamiento del receptor al usuario. La noción de receptor está directamente ligada a la tradición informática de la comunicación, un sujeto que recibía cierta cantidad de información y que tenía la posibilidad de responder (feedback) o asimilar la información tal cual se la enviaban. A pesar del poder de respuesta, el receptor, era considerado pasivo, inmerso en la inactividad y el mutismo. Con el otorgamiento de la palabra, el receptor – receptáculo se transforma en un receptor-actor social.

El usuario no sólo tiene la opción de leer y navegar por páginas digitales estáticas sino que además produce su propia información e interviene en la información producida por otros, se da una tarea colaborativa y cooperativa de producción de conocimientos.

“La motivación de los individuos, la coordinación colectiva y la complejidad de las interacciones –que genera permanentemente configuraciones emergentes- son los pilares básicos de la comunicación participativa (...) Como se advierte, en estas prácticas comunicativas también están presentes los tres desafíos de la lógica de los bazares digitales: la motivación personal que implica ser un miembro de una comunidad, la coordinación descentralizada y la complejidad de una autoorganización que permite afrontar proyectos, en muchos casos de gran envergadura.”

En el clásico libro de Rheingold, Comunidad virtual, el autor define a las comunidades virtuales de la siguiente manera: “agregaciones sociales que emergen de la red cuando un número suficiente de personas entabla discusiones públicas durante un tiempo lo suficientemente largo, con suficiente sentido humano, para formar redes de relaciones personales en el ciberespacio”.

Las comunidades virtuales son entendidas como un ecosistema integrado por sub culturas y grupos espontáneos en el que los encuentros arbitrarios y azarosos hacen emerger un conocimiento colectivo que lleva a nuevas dinámicas de construcción del capital social. Este sería el caso de las movilizaciones presenciales generadas a partir del contacto digital (flash MOBS).

El uso de los dispositivos digitales es el eje de estos movimientos dado que toda la interacción se produce a distancia –mediada por las tecnologías- y a través de mensajes que circulan en las redes sociales.

El movimiento se globaliza

*Los mundialistas, como las ONG y la ecología,  
son de algún modo los hijos de la pareja  
mundialización –comunicación.  
(Dominique Wolton)*

Los movimientos sociales, como el Foro Social Mundial, Barrios de Pie, Movimiento de los Sin Tierra, entre otros, son movimientos claves para entender la apropiación y el carácter pro activo de los sujetos frente a la convergencia mediática. Tal vez, como muchos analistas lo manifiestan, el punto inicial haya sido la utilización de los dispositivos tecnológicos por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) quienes portan una estética de militante guerrillero tradicional (pasamontañas, etc.) pero entienden a la tecnología como una herramienta política para dar a conocer sus reclamos dando origen a la “primera guerrilla digital”.

Indymedia, sitio web creado por un grupo de periodistas independientes con el objetivo de dar a

conocer la opinión de los ciudadanos y aportar a construcción de otra realidad, surge a la luz de la reunión de Seattle de 1999.

Otro punto clave fue el Foro de Davos y su contra punto el Foro Social Mundial, un movimiento que este año conmemora su décimo año. El Foro Social Mundial reúne a diversos movimientos sociales bajo el lema “otro mundo es posible”. Es un movimiento de resistencia y transformación a la globalización neoliberal.

La utilización de Internet por parte de estos movimientos les permite tener mayor horizontalidad, flexibilidad y un alto grado de interconexión entre sus integrantes y sectores de la población interesados en la problemática.

De este modo, la red entre los movimientos se va construyendo y desarrollando de manera constante y abierta tomando a la tecnología, no sólo como una herramienta o instrumento sino más bien como un capital social informacional del que se apropian y donde toma relevancia la noción de mediación. Las páginas web, foros, blogs, etc. son utilizados para extender la red y la cercanía, la pertenencia y la identidad a ciertos grupos. La participación en acciones colectivas de nivel mundial le otorga a las redes sociales actuar con mayor solvencia y repercusión.

“Movimientos de opiniones públicas internacionales. Lo vimos contra la guerra de Irak a fines de 2002 y comienzos de 2003. Lo vimos también con ocasión del tsunami de diciembre de 2004, pero en el otro sentido. En el 2003, se trataba de estar contra la guerra. En 2004, por el contrario, se trataba de afirmar la solidaridad humanitaria. Con la mundialización de la información y la política, el papel de la comunicación y de las opiniones públicas será cada vez más visible en las relaciones internacionales, lo que obligará a los diplomáticos no sólo a tener en cuenta las posiciones de los gobiernos, sino también a evaluar la oposición de sus opiniones públicas. Éstas van a convertirse en un actor de las relaciones internacionales. Cuando “todo el mundo ve todo y sabe todo” las cosas cambian. (...) El surgimiento de las opiniones públicas manifiesta la capacidad de los ciudadanos de expresarse, incluso contra sus gobiernos. Se hallan aquí los excluidos de la mundialización económica y los contestatarios políticos de esa misma mundialización.

Internet presta servicio a las ONG, pero es la conciencia militante la que crea las ONG, no las nuevas tecnologías. En otras palabras, si bien hay un vínculo evidente entre información y conciencia política, debe evitarse todo determinismo informacional.

Internet, web 2.0, comunidades virtuales, inteligencia colaborativa, gestión del conocimiento, entre otros son conceptos que contribuyen a profundizar la democracia. No es la tecnología la que posibilita una sociedad más libre y justa pero sí los sujetos que se apropian de ella. La web 2.0 es un concepto en el que se refuerzan las ideas de cooperación e interacción; en la que el sujeto no es un ser pasivo sino un constructor y hacedor de conocimiento e información. Pero esto también se visualizaba en la web 1.0, la novedad no está sólo en la evolución tecnológica sino en los usuarios, en el desarrollo de habilidades comunicativas y la aceptación de prácticas de interacción en lo que cada vez menos son los “callejones traseros”. La producción y participación colaborativa, la distribución de información por parte de las mismas víctimas y protagonistas ha sido, en diferentes momentos, centrales para dar a conocer gran cantidad de miradas sobre el mismo suceso.

“Tony Juniper, del grupo ecologista británico Amigos de la Tierra, califica a Internet como «el arma más poderosa de la resistencia». Puede muy bien ser así, pero la red es más que un instrumento de organización; ha llegado a ser un modelo para esos propósitos, un manual para la adopción descentralizada pero cooperativa de decisiones. Facilita el proceso de difusión de información hasta tal punto que muchos grupos pueden trabajar al unísono sin necesidad de alcanzar un consenso monolítico.”

En este escrito no se ha pretendido realizar un análisis específico de los sitios web elaborados

por diferentes movimientos sociales, muchos de ellos están organizados de una modo bastante simple y muy pegado con la cultura letrada, lo que nos interesa remarcar es que los usuarios de Internet, los movimientos sociales en particular, han roto con las categorías tradicionales del proceso cultural centrado en el binomio producción – consumo provocando un desplazamiento, mediante diferentes tácticas de resistencia, desde el consumo hacia la producción. Las nuevas tecnologías de la comunicación e información profundizan el proceso de participación y creación comunitaria poniendo en crisis la noción de audiencia, característico de las teorías tradicionales de la comunicación de masas, por lo que consideramos necesario buscar nuevas alternativas para los usuarios y consumidores.

## Bibliografía

CASTELLS, M. La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol.2. Alianza. Madrid. 1997.

KLEIN, N. No logo. El poder de las marcas. Paidós. Barcelona. 2001.

LEVY, P. Inteligencia Colectiva, en <http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org>

RHEINGOLD, H. Comunidad virtual: una sociedad sin fronteras. Gedisa, Barcelona, 1996.

SCOLARI, C. Hipermediaciones. Elementos para una Teoría de la Comunicación Digital Interactiva. Gedisa. Barcelona.2008.

WOLTON, D. Salvemos la comunicación. Aldea global y cultura. Una defensa de los ideales democráticos y la cohabitación mundial. Gedisa. Barcelona. 2006.



# **“Democracia, Racionalidade Substantiva e Tecnologia da Informação e Comunicação: alinhamento ou conflito?”**

*Nadja Medeiros Justino da Silva*

*nadja@ufpe.br*

**UFPE**

*Denilson Bezerra Marques*

*marquesdb@gmail.com*

**UFPE**

## **1. INTRODUÇÃO**

A interação entre indivíduos, organizações e sociedade não tem apresentado o quadro tão otimista descrito em grande parte dos estudos administrativos. Tal cenário propõe gestores eficazes e facilitadores da maximização da produtividade, mas que não estendem seus esforços também na produção do bem-estar dos grupos de trabalho dentro das organizações. De fato, a busca por essa produtividade, objetivo principal das organizações, tem feito o indivíduo refém do trabalho, limitando sua percepção para alternativas de auto-realização que ultrapassam as fronteiras da organização (Faria, 2007; Pagès et al, 1987).

Chauí (2005) sublinha que a compreensão da realidade ocorre através da razão. Esta razão representa a base da ação humana, em processos de decisão ou na avaliação dos fatos a partir de entendimentos, julgamentos, valores e ética. O tipo de racionalidade que prevalece nos dias atuais é a definida como funcional, originada em um modelo de sociedade centrado no mercado. Guerreiro Ramos resgata a questão das racionalidades e dos indivíduos, através do conceito da Redução Sociológica, para realizar uma crítica da razão, e reconhece que a psique humana é o ponto de referência para reconceituar a ciência social em geral e a teoria organizacional de forma mais específica.

A democracia em Jürgen Habermas se apresenta sobre o ambiente organizacional como uma manifestação própria, escorada sob a perspectiva da racionalidade. Aborda a legitimação do direito positivo na intenção de estabelecer o estado democrático de direito através da comunicação, propondo a interação do indivíduo com o Estado através da sua participação na construção desse ambiente. As informações desempenham papel central na definição de “seu” funcionamento. Esse conceito não constitui um mundo inteligível em si mesmo, que se mostre pronto para o uso que lhe é próprio e devido, além de limitar a ação humana à representação de seus desejos e interesses coletivos e individuais, sob a égide de verdades práticas que permitam tão somente ajustes institucionais.

A partir da discussão da fundamentação teórica sobre racionalidade substantiva e democracia e ação comunicativa foi realizada uma investigação empírica no Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). A proposta deste artigo foi analisar se a racionalidade substantiva na abordagem de Guerreiro Ramos em um ambiente gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) está alinhada ou em conflito com a democracia e ação comunicativa de Habermas na visão dos seus diretores, no período de 2000 a 2009.

## **2. RACIONALIDADE SUBSTANTIVA**

Um dos desafios da realidade social contemporânea tem sido buscar o equilíbrio entre indivíduos e organizações, a partir dos diversos cenários históricos que envolvem questões e avanços sociais que se renovam e, de forma paradoxal, são recorrentes em cada época e contextos culturais e

sociais diferentes, fazendo uso do desenvolvimento científico de técnicas que possibilitam soluções para a melhoria das relações humanas e organizacionais.

Nesse cenário se percebe o conflito enfrentado pelo indivíduo de forma a manter a harmonia entre seus valores e crenças e os interesses da organização. Para Ramos (1983) o desenvolvimento das atividades profissionais exige condutas auto-racionalizadas do profissional, já que suas atitudes estão orientadas por valores e sua concepção de mundo, fato que pode gerar situações polêmicas. Assim, no ambiente organizacional, o indivíduo está sob tensão e a intensidade e conteúdo dessa tensão, que pode ser danosa, tende a variar de acordo com a natureza do serviço e da estrutura organizacional.

O contexto que envolve indivíduo, organização e racionalidade, está associado a processo de mudança e valores éticos, os quais ainda são ignorados no ambiente organizacional. Ramos (1972) entende que as organizações submetidas ao processo de mudança estão aptas a influenciar e modelar seu ambiente, sendo capazes de diferenciar a racionalidade substantiva da funcional. É importante ressaltar que racionalidade substantiva é um desdobramento da racionalidade funcional definida por Ramos (1989) como o cálculo utilitário de conseqüências, cujo conteúdo e qualidade referentes às ações não são prioridades, mas sim os fins que estão preestabelecidos como objetivos.

O autor propõe uma discussão para identificar se, nos tempos modernos, pode ser atribuída à racionalidade substantiva a categoria determinante na condução de assuntos políticos e sociais, uma vez que a organização é apenas um dos sistemas sociais no qual o indivíduo está inserido e que essa é a modalidade de racionalidade diretamente ligada a valores e crenças com estreita relação em defender a liberdade e a consciência crítica do indivíduo.

O debate sobre indivíduos e racionalidade na concepção de Ramos tem origem no conceito de Redução Sociológica, que descreve uma metodologia de observação da realidade social que, ao avaliá-la, permite ao observador suspender seus julgamentos e conhecimentos prévios e, no entanto, preservar os elementos do contexto histórico. Ainda sobre redução sociológica Ramos (1965) afirma que:

“[...] é ditada não somente pelo imperativo de conhecer, mas também pela necessidade social de uma comunidade que, na realização de seu projeto de existência histórica, tem de servir-se da experiência de outras comunidades”.  
RAMOS (1965, p.85)

Apartir desse conceito o autor introduz no cenário o homem parentético, despertando a necessidade de refletir sobre o papel do gestor nas organizações. Esse homem é cidadão visionário, crítico e participativo que se esforça para romper suas raízes, ficando “em suspenso” para maximizar seu entendimento das coisas da vida. Suspensão que não impede sua observação crítica dos fenômenos organizacionais.

Na concepção de Ramos (1989), a racionalidade substantiva é um atributo do ser humano que reside em sua psique, e enfatiza que através dela o indivíduo conduz sua vida pessoal à auto-realização em equilíbrio com a conquista de sua emancipação pelo julgamento ético-valorativo de suas ações.

Nessa perspectiva Serva destaca que a racionalidade substantiva promove, mesmo na pluralidade do ambiente organizacional, equilíbrio baseado na interação positiva de questões individuais com coletivas, descrito pelo respeito, no exercício da liberdade, numa concordância natural do compromisso e na aceitação da importância dos valores éticos e afirma que “[...] partindo-se do indivíduo tenta-se construir uma organização que possa viabilizar seus anseios conjugados na base da proximidade e compatibilidade de valores”. (SERVA, 1993. p. 38)

Importante contribuição para o tema, segundo Ramos (1989), são os estudos de Mannheim sobre a distinção entre as racionalidades substantiva e funcional, a partir da obra de Weber. Em uma análise mais aprofundada da racionalidade substantiva, Mannheim afirma que tal distinção envolve o estabelecimento de propósitos éticos, a saber:

[...] racionalidade funcional tende a privar o indivíduo de reflexão, percepção e responsabilidade, e a transferir essa capacidade aos que dirigem o processo de racionalização. A racionalização industrial serviu para aumentar a racionalidade funcional, mas proporcionou muito menos âmbito ao desenvolvimento da racionalidade substancial no sentido da capacidade de julgamento independente. O homem [...] torna-se cada vez mais acostumado a ser levado pelos outros e gradualmente abandona sua própria interpretação dos acontecimentos pela interpretação que lhe é dada por outros. (MANNHEIM, 1962, p. 68-69)

Para este autor a racionalidade substantiva sugere que o indivíduo não está preso a objetivos. Suas idéias e ações estão associadas de forma determinante à razão.

O estabelecimento da racionalidade instrumental, segundo Ramos (1983), gera preocupação devido aos perigos advindos da massificação e automatização das ações dos indivíduos, que podem promover excesso de poder, dominação e alienação. Nessa perspectiva, Serva (1997) destaca que a racionalidade funcional conduz os indivíduos a um estado de competição, produzindo uma atmosfera prejudicial para a construção de um ambiente social pró-ativo.

Nesse aspecto parece pertinente a indagação de Ramos: “sob que condições pode o saber tornar-se um modo de preservação da liberdade, num mundo em que a tecnologia, incoercivelmente, terá aplicação cada vez maior em todos os domínios da existência?”. (RAMOS, 1983, p. 40)

O autor descreve a necessidade de desenvolver um planejamento ou uma tecnologia social que seja aplicada de forma democrática. Sua abordagem de democracia fala que esta não se limita a uma ideologia, mas a instauração de um serviço. Não é simplesmente uma aspiração de discussão filosófica, é algo a que a sociedade se converteu, tem uma perspectiva tecnológica, é “um serviço que deve ser planejado de maneira a transformar os direitos concedidos teoricamente ao homem comum, em realidades efetivas.” (RAMOS, 1944, p.10)

### **3. DEMOCRACIA E AÇÃO COMUNICATIVA**

A questão da democracia como pilar fundamental da modernidade se impõe e se justifica em função da plausibilidade de argumentos que estabelecem entendimentos múltiplos sobre o próprio objeto da democracia: o ambiente democrático em que os indivíduos vivem seus valores distintos com o menor conflito possível. Tal questão não pressupõe desenho institucional de fácil execução, principalmente no interior das organizações, públicas e privadas, pela definição institucional dos objetivos que estas organizações almejam e repassam aos seus funcionários.

Quando por meio de procedimentos argumentativos há um debate do que é a democracia, opera-se, assim, seu conceito não em bases morais, inteligíveis ou intuitivas, mas sim em pontos de vistas do outro que obriga a revisão pessoal de conceitos e ocasiona assim uma implementação razoavelmente eficaz de aportes comunicativos sobre aquilo que intersubjetiva e coletivamente se entende sobre algo no mundo e a partir do qual se faz o balizamento de intervenções e manifestações racionais. Este fato representa o deslocamento do debate de uma práxis monológica, onde eu, e somente eu posso me reconhecer como a fonte última de aceitação do resultado do debate sobre democracia, para uma práxis dialógica, em que só se chega pela via comunicativa através de um acordo dialógico e intersubjetivamente estabelecido entre eu e o outro, conjugando assim o nós.

Nessas circunstâncias é preciso considerar o fato de uma ação social dialógica ser regida por diferentes formas de interpretação do fenômeno democracia e vida democrática. Logo estes se revelam segundo perspectivas históricas pautadas por interesses individuais e coletivos e isso afeta, em dado momento, a visão de mundo e a autocompreensão dos indivíduos, bem como a percepção dos valores e dos interesses políticos que emergem na dinâmica social de determinadas tradições históricas e técnicas sobre o fenômeno democrático nas organizações modernas.

Habermas (2002) destaca que as expectativas nutridas entre os falantes de que um acordo, que coordene seus planos de ação, pode ser alcançado e avaliado pelas pretensões de validades que o legitime a partir dos recursos racionais de segundo plano. Esse fato consolida a vinculação universal dos requisitos de validade aos elementos incondicionalidade e idealidade na pressuposição contra-factual destes mesmos requisitos. E, além disso, até na antecipação objetivamente efetiva da possibilidade de consenso por todos os participantes da argumentação a respeito da justificação dos requisitos de validade sobre o que venha a se consubstanciar como democracia nas organizações.

Na ação comunicativa, a verdade sobre a convenção chamada democracia que emerge só existe se todos os participantes da ação social dialógica admitirem sua validade. A verdade sobre algo no mundo não é, pois, na visão habermasiana, uma relação subjetiva entre o indivíduo e a sua percepção particular de mundo. É antes um acordo alcançado por meio de uma discussão crítica, dialógica, intersubjetivamente estabelecida entre os membros da comunidade de falantes. Contrasta-se com esta perspectiva as descrições produzidas a partir de uma terceira pessoa (Habermas, 2002), que observa a forma como um agente, através de atividades orientadas para um fim alcançam um objetivo. Ou ainda, como através de um ato de fala se entendem acerca de algo com outra pessoa.

Assim, segundo Habermas (2004a), os participantes de um debate não podem chegar a um acordo que atenda aos interesses de todos, a menos que todos se esforcem para executar o exercício em adotar a perspectiva e ponto de vista uns dos outros, para com isso tornar possível a empatia e aumentar a possibilidade de um consenso comunicativo.

Desta maneira se é, então, capaz de captar, de forma dialógica, os direitos e os deveres que todos atribuem uns com os outros, e que estabilizam intersubjetivamente no entendimento sobre o estado de direito ou estado democrático, mesmo dentro de organizações modernas. Assim, Habermas considerava, para o requisito de validade, conforme Apel (2004, p. 32), e das normas do agir comunicativo que:

Implicitamente, em cada ato de fala, e, explicitamente, em cada ato de fala regulador sempre se antecipa contra factualmente a estrutura de direito igual e de solidariedade (= co-responsabilidade) de uma 'situação ideal de fala' e, nesta ordem, de uma 'comunidade ideal de comunicação', de tal modo que essa mesma antecipação também deve ser pressuposta como motivo realmente efetivo, no sentido da dinâmica do processo de longo prazo de aprendizagem, quanto à racionalização.

Na teoria da ação comunicativa habermasiana o reconhecimento intersubjetivo que estabiliza o mundo na cultura a partir de um "armazém" (Habermas, 2002) do qual os participantes da comunicação extraem interpretações políticas no momento em que se entendem mutuamente sobre algo no mundo, ocorre quando um falante entende-se com outro sobre uma determinada coisa. Um dos principais pressupostos detrás deste entendimento refere-se à postura dos falantes que no momento em que iniciam uma prática argumentativa têm de estarem dispostos a atender ao imperativo da cooperação uns com os outros na busca de razões críveis para justificarem-se mutuamente. Como também devem colocar a disposição uns dos outros os meios que justificarão suas decisões positivas ou negativas. Com isso mostrariam disposição para deixar-se afetar e

motivar, por essas razões e somente por elas, o que equivale dizer que as bases do entendimento estariam postas em benefício do próprio entendimento.

O conceito de entendimento, para tanto, torna-se crucial para um agir comunicativo, por que neste tipo de ação social o entendimento significa o processo de obtenção de acordo entre pessoas lingüística e interativamente competentes. O processo de entendimento objetiva fundamentalmente acordar, racionalmente, sobre o conteúdo da emissão e dos atos de fala dos participantes da interação social. O ato de fala de um agente social somente terá êxito se o outro aceitar que esse ato de fala introduza uma resposta em face de uma pretensão de validade que em princípio é passível de crítica.

O entendimento não surge de toda e qualquer interação mediada lingüisticamente que promova uma ação social democrática. Habermas (2002) ilustra uma distinção entre o agir (atividades corporais: correr, andar) e o falar (atos de fala: confissões, ordens, constatações). A ação social assume, a partir disto, um sentido mais amplo. Para isso Habermas estabelece uma diferença entre atividades não-lingüísticas – onde o ator intervém no mundo a fim de realizar fins propostos, empregando meios adequados; e proferimentos lingüísticos – onde os falantes gostariam de chegar a um entendimento com outro falante sobre algo no mundo.

A ação comunicativa enseja a complementação destes dois pólos, logo ao se falar ou fazer algo sobre a democracia, está se performando uma ação social para legitimar a própria democracia.

Este é o sentido da ação comunicativa em Habermas, assim a ação de fala só é captada por um ouvinte potencial que assume o enfoque de uma segunda pessoa, abandonando a perspectiva do observador e adotando a perspectiva do participante.

Para que possa haver consenso democrático é preciso, conforme a visão habermasiana, que um ouvinte o sele, voluntariamente, através do reconhecimento de uma pretensão de validade criticável. Os componentes ilocucionários não podem ser atingidos por outro caminho que não seja o da cooperação entre os falantes, não se encontrando assim, contrariamente aos efeitos causalmente produzidos, à disposição dos participantes individuais da comunicação.

Por fim, da perspectiva dos participantes, o processo democrático de comunicação e o resultado a que se pretende que todo este processo conduza não constituem, para Habermas (2002), estados do mundo objetivo. Deste modo, a racionalidade não tem uma relação direta com a posse do saber e como os sujeitos capazes de falar e de agir empregam este saber. Tanto as atividades não-lingüísticas como as ações de fala, assegura Habermas, encenam um saber proposicional. Contudo, o modo específico de empregar o saber operacionaliza-se sobre as decisões que dirigem o sentido da racionalidade, servido, assim, como medida para o sucesso da ação social, e, por conseguinte, como medida política do entendimento mútuo sobre uma dada noção de democracia, intersubjetivamente compartilhada em um dado processo de interação social.

#### **4. ANÁLISE**

A proposta deste artigo é analisar se a concepção de Guerreiro Ramos sobre Racionalidade Substantiva em um ambiente de gestão de TIC está alinhado ou em conflito com a Democracia de Habermas. Desta forma foram extraídos relatos das entrevistas com os diretores do NTI do período de 2000 a 2009, realizadas para responder aos objetivos da Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste (MPANE/UFPE), defendida no ano de 2009 com o título: Análise da eficácia dos serviços prestados pelo NTI, como gestor de TI, à UFPE, a partir da abordagem de Guerreiro Ramos sobre fato administrativo e ação administrativa.

Os relatos selecionados contemplam discursos dos diretores sobre suas ações gerenciais no

NTI numa abordagem direta com o grupo de trabalho e a Administração Central da UFPE. Eis os relatos:

- *A eficácia é oferecer condições amplas de TI para Universidade. ... É uma atitude para encontrar soluções para os problemas que se apresentam na Instituição.*
- *Existe uma busca de demonstração das necessidades do NTI quando há reuniões com o Reitor, Pró-Reitores, ou só com os Pró-Reitores ou só com o Reitor para mostrar que o problema de TI na Universidade também é um problema de infraestrutura e de pessoal e que não será resolvido se a gente resolver só um deles.*
- *Sobre ações futuras, a gente fez uma reunião com a Reitoria e eles tiveram que aderir ao projeto do Sistema de Informações (SIG@). Essa reunião envolveu Diretores, Chefes de Departamento, etc.*
- *No grupo interno do NTI existiam pessoas que buscavam só seus interesses, não queriam se capacitar, nem participar dos projetos, porque achavam que ganhavam pouco e não queriam fazer nada, a não ser criar conflitos no grupo. Alguns tinham privilégios vindos da gestão anterior e queriam mantê-los. Achei melhor que eles saíssem do NTI e não me arrependi.*

Os diretores evidenciam a natureza essencial dos serviços prestados pelo NTI para o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa, extensão e questões administrativas da Instituição e asseguram a necessidade de sua realização em detrimento de qualquer outra coisa. Esse fato retrata o estabelecimento da racionalidade funcional e consequentemente da ética da responsabilidade nas ações gerenciais no ambiente interno do órgão. Segundo Ramos (1989), esse tipo de racionalidade faz referência a condutas, eventos ou objeto reconhecidos como um meio de se alcançar um determinado objetivo e toma como base a responsabilidade gerencial de construir os resultados dos serviços através de uma eficácia instrumental descrita como a necessidade que urge de fazer o que precisa ser feito.

Embora não predomine no ambiente, a racionalidade substantiva não é extinta, partindo do pressuposto de que o gestor usa sua habilidade e convicções nos processos de decisão para a consecução dos objetivos da organização, alinhado as ações que tem relação com defender a consciência crítica do indivíduo e bem-estar do grupo. Nesse aspecto, sua ação propõe diminuir uma possível tensão devido aos conflitos de interesses entre organização, os valores do gestor, além dos interesses e valores do grupo de trabalho. Tal cenário destaca nos relatos a preocupação dos diretores com o problema de pessoal e infra-estrutura do órgão, visando proporcionar ao grupo melhores condições de trabalho para o desenvolvimento de suas atividades profissionais e cumprimento da missão do órgão.

Nesse contexto procura-se identificar nesse gestor às características do homem parentético definido por Ramos (1965) como um indivíduo que possui um perfil alinhado na condução de uma vida voltada para auto-realização, em equilíbrio com a conquista de sua emancipação através do julgamento ético-valorativo de suas ações. É o observador, que visa maximizar seu entendimento das coisas da vida a partir da suspensão ou distanciamento dos fatos, contanto que essa suspensão não o impeça de fazer uso de seu poder de observação crítica dos fenômenos organizacionais. Esse homem está apto, mesmo na predominância da racionalidade funcional no ambiente de TIC, a conduzir ações em que suas convicções, crenças e valores o incentive a buscar soluções que atendam à organização, aos indivíduos da organização e à sociedade.

De fato, a partir dos relatos extraídos nessa análise, não há o reconhecimento total desse perfil nos diretores. Entretanto, é percebido o esforço para condução do processo de mudança e decisão mais democrático para o ambiente, embora o grupo ainda continue refém do trabalho, até pela própria estrutura organizacional burocrática, característica das instituições públicas. Além do que, segundo os entrevistados, a Administração Central não está tão acessível para atender aos

pleitos do NTI de forma integral, como implementar uma política de uso de TIC na Instituição, fato pode fortalecer as ações dos diretores em seu discurso não só com o grupo interno de trabalho, mas também com os seus usuários institucionais.

A condição estratégica do órgão gestor de TIC perante a UFPE impõe a necessidade de uma interação inteligível e dinâmica entre os segmentos que promova à realidade social da TIC na UFPE menos assimetria na oferta de serviços para atender toda comunidade acadêmica de forma satisfatória às suas necessidades.

Nesta perspectiva a questão fundamental é a autonomia e competência que os diretores têm para buscar a responsabilidade pela liberdade de expressão e de ação a partir da construção dialógica dos objetos democracia, racionalidade e interesses. Com isso Habermas, através de seu agir comunicativo, vincula uma compreensão preliminar de mundo com o compartilhamento factual de um determinado modo de vida da comunidade de falantes em cada organização.

Assim, a posição mediadora desses diretores repercute nos dois segmentos de forma a equilibrar os interesses. Por esta razão, para Habermas (2004) ao se questionar, por exemplo, o que eu devo fazer para legitimar política e socialmente a democracia, se deve assumir neste “eu devo” a perspectiva inclusiva do NÓS.

Os relatos descrevem uma relação de falantes e ouvintes. Os diretores sugerem ações para solucionar os problemas enfrentados pelo NTI na realização de sua missão, a partir de debates e construção de acordos que proponham melhores condições de trabalho para o grupo e, conseqüentemente, garanta um serviço eficaz para a UFPE. A Administração Central analisa os pleitos e delibera, a partir de seu entendimento da necessidade tecnológica da comunidade acadêmica. Por outro lado, o grupo de trabalho do NTI precisa desenvolver suas atividades por que a Instituição não pode deixar de fazer uso da TIC no cumprimento de sua missão.

Entretanto Habermas (2002) explica que, a expectativa de que um acordo seja legitimado democraticamente, sugere uma base dialógica de negociação, para que o consenso racional aflore através de todos os membros da comunidade de falantes, levando-se em consideração a percepção de valores, interesses políticos provenientes de tradições históricas e técnicas dentro das organizações.

A visão da Administração Central da UFPE contrasta, em dados momentos, com a do grupo de trabalho do NTI, na perspectiva de disponibilidade de recursos e melhoria de processos. Os diretores possuem a árdua tarefa de debater com os dois grupos, observando o entendimento dos dois segmentos para o cenário e a natureza do serviço essencial de TIC, e assim estabelecer as diretrizes de um plano de ação que conduza a cooperação entre falantes para a construção de um ambiente democrático.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Tecnologia da Informação e Comunicação tem se apresentado como recurso estratégico para o desenvolvimento das atividades organizacionais e sua importância se revela por sua característica transversal como ferramenta nas aplicações das mais diversas áreas do conhecimento. Esse fato valida investimentos na construção e manutenção de um parque tecnológico que atenda eficazmente às demandas de TIC de uma Instituição. Essa relevância impõe ao órgão de TIC, no cumprimento de sua missão como gestor da infra-estrutura de software e hardware, a responsabilidade de planejar e executar uma política de informática que seja adequada aos objetivos da Instituição.

Desta forma, essa natureza tecnológica e estratégica da TIC, além da estrutura organizacional da UFPE consolida no NTI o estabelecimento da racionalidade funcional nas suas ações gerenciais

na prestação de serviços à UFPE. Não obstante, a racionalidade substantiva seja percebida em situações específicas agregadas as crenças e valores dos seus diretores. Entretanto, a exigência e urgência dos serviços e a necessidade de sua regularidade se faz presente e tem exigido, conforme os relatos, cada vez mais, desses diretores uma capacidade de liderança e gestão condizente com o perfil tecnológico e crítico de seus subordinados. Afora isso, esse gestor ainda se defronta no ambiente interno com os impasses institucionais que envolvem motivação e compromisso que degradam o desenvolvimento das atividades desse grupo.

Da mesma forma, a interação com a Administração Central tem se mostrado comprometida devido à limitação de autonomia desses diretores nas decisões e políticas de TIC na Instituição. A percepção desses entraves sugere dificuldades não apenas nas questões de liderança, mas, principalmente nas situações que precisam de planejamento.

No entendimento de Ramos (1972) a consolidação do ambiente democrático ocorre a partir da elaboração e implementação de planejamentos. Tal pensamento converge com Habermas (2002) que destaca entendimento através da comunicação, transformando diferenças em consenso.

Nesse contexto Habermas (2002) destaca que o processo democrático de comunicação na perspectiva dos participantes – Administração Central da UFPE, diretores do NTI e grupo de trabalho do NTI – e os resultados esperados – serviços de TIC de qualidade, regularidade e eficácia, a partir de um grupo de trabalho comprometido e qualificado –, com o menor conflito possível, não constituem estados do mundo objetivo. Assim, a racionalidade não está relacionada diretamente com a posse do saber e como esses sujeitos utilizam suas capacidades de falar e agir para fazerem uso desse saber. Esse conhecimento é usado de forma específica para operacionalizar as decisões que dirigem o sentido da racionalidade, e serve como medida para o sucesso da ação, e, por conseguinte, como medida política do entendimento mútuo sobre uma dada noção de democracia, intersubjetivamente compartilhada em um dado processo de interação social.

Essa constatação descreve que o NTI, gestor de TIC da UFPE, além de um órgão essencial devido à natureza do seu serviço e à condição de órgão suplementar do Gabinete do Reitor responsável pela gestão de TIC na UFPE é também um espaço democrático e, que falante e ouvintes se reconhecem como protagonistas desta gestão de TIC.

Neste sentido a gestão de TIC pelo NTI corrobora com a visão habermasiana de que o apelo democrático desta gestão não é um dado objetivo do mundo. Ao mesmo tempo a racionalidade substantiva só consegue se estabelecer neste órgão a partir do entendimento dos seus diretores da sua relevância para o bom andamento do serviço, através de ações que proponham bem estar e garantam a satisfação do grupo. Entendimento este fortemente orientado pelos valores de cada gestor sobre seu papel no processo gerencial. Este aspecto lembra a racionalidade substantiva proposta por Guerreiro Ramos. O conflito que faz parte do cenário está relacionado à exigência da eficácia e ao descontentamento do grupo por questões diversas relatadas pelos diretores que envolvem salários e reconhecimento profissional, elementos egressos ao mesmo tempo de uma concepção racional valorativa (racionalidade substantiva) e a consensos sobre o que deve ser esperado de cada um no processo de uma ação orientada por aportes comunicativos (ação comunicativa).

Mesmo tênue é possível ver em sua situação prático-empírica que as proposta de Guerreiro Ramos (racionalidade substantiva) e Habermas (ação comunicativa) podem ser usadas de forma complementar, permitindo visualizar ângulos distintos do fenômeno estudado no campo da gestão.

## REFERÊNCIAS

APEL, K. O. Com Habermas, Contra Habermas - Direito, Discurso e Democracia. São Paulo:



Editora Landy, 2004.

CHAUÍ, M. Convite à filosofia. 13. ed. São Paulo: Editora Ática, 2005.

FARIA, J. H. de. (Organizador). Análise Crítica das Teorias e Práticas Organizacionais. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

HABERMAS, J. Pensamento Pós-Metafísico – estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002

\_\_\_\_\_. O Futuro da Natureza Humana. São Paulo: Martins Fontes, 2004

\_\_\_\_\_. A Ética da Discussão e a Questão da Verdade. São Paulo: Martins Fontes, 2004a

MANNHEIM, K. O homem e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

PAGÈS, M. et al. O Poder das Organizações. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

RAMOS, A. G. Aspectos Sociológico da Puericultura. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

\_\_\_\_\_. A redução sociológica. Introdução ao estudo da razão sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.

\_\_\_\_\_. Models of man and administrative theory. Public Administration Review, v. 32, p. 241-246, may/june, 1972.

\_\_\_\_\_. Administração e contexto brasileiro. Elementos de uma sociologia especial da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.

\_\_\_\_\_. A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.

SERVA, Maurício. O fenômeno das organizações substantivas. Revista de Administração de Empresas, v. 33, n. 2, 1993.

\_\_\_\_\_. A racionalidade substantivas demonstrada na prática administrativa. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30, abr./jun. 1997.

## **Democracia y mundiales de fútbol: sinergia de significados**

*Cecilia Elena Muse*

cecimuse@hotmail.com

Universidad Nacional de Córdoba

Córdoba - Argentina

### **Introducción**

La democracia como forma política cotidiana de convivencia social nos permite desarrollar la variante ciudadana de ser sujetos de consumo inmersos en un mercado. Podemos consumir casi todo lo que se nos presenta en forma de producto: material o inmaterial, suelto o empaquetado, mecánico o virtual, sustancial o etéreo, novísimo o cargado de la más larga historia, propio o ajeno, sencillo o sofisticado, placentero o doloroso. En esa lista está también la compra de ilusiones, y en el caso de este trabajo se trata del consumo masificado de fútbol en cada mundial. Pero se trata de una compra que trasciende el hecho deportivo e ingresa en un territorio de fines comunes perseguidos por un pueblo. Es así que un mundial de fútbol no se trata tan sólo de una selección de jugadores que representan a un país, entre tantos otros, para disputar una copa, sino que encarna un espíritu nacional, una imagen coagulada en celeste y blanco, una posibilidad de demostración de saberes, de competencias, de raíces conjuntas y de una inusual hermandad entre los habitantes del país.

Si entendemos que el consumo es una “actividad simbólica” debemos tener en cuenta que los períodos que abarcan los mundiales de fútbol significan el cronos de conversión entre significante y significado de esa actividad. Los partidos de un mundial se convierten en los bienes de consumo y por lo tanto, el seguimiento de las selecciones sponsoreadas por firmas y marcas de alto nivel, se reconvierten en el objeto de la competencia del consumo por parte de la población de un país. Las entregas publicitarias elaboradas para estas coyunturas son largamente planeadas, lo mismo que su inclusión en las pautas comerciales de las transmisiones televisivas. Lo importante en el mes de un mundial no está dado por la promoción explícita del bien u objeto de consumo de publicidad habitual que encarna esa firma/marca, sino que se produce una traslación que va de la marca en cuestión al concepto de bien simbólico que está representado por la Selección de fútbol. Así es que ya nadie propone consumir el producto que simboliza esa marca (en nuestro caso: tomar cerveza Quilmes), sino relacionar en forma directa cada vez que se ve el clip publicitario, que esa marca (Quilmes) es el sponsor oficial de la selección argentina en ese evento deportivo.

### **Selección de un corpus de imágenes**

Se han seleccionado como corpus de análisis tres publicidades de Cervecería Quilmes, que detenta el poderío de “Sponsor de la Selección Argentina” en los mundiales de fútbol. Estos videos se convirtieron en lo más representativo de cada una de las fechas (2002 y 2006) de la pauta publicitaria local de cada evento, y encarnaron el rol de “himnos populares”, adoptados durante el transcurso del mes del mundial en las variadas instancias de convocatoria (canchas, clubes, bares, plazas, calles, reuniones públicas y privadas) de cada una de las fechas en las que jugaba la Selección Argentina.

Se trata de tres videos: 1) Himno Quilmes 2) Bendito 3) No me arrepiento de este amor. En el Anexo pueden encontrarse los textos de los videos y en los links correspondientes pueden verse las publicidades completas<sup>1</sup>:

“Himno Quilmes” (2002)

“Bendito” (2006)

“No me arrepiento de este amor” (2006)

## **Objetivos**

Nuestra propuesta pretende alcanzar los siguientes objetivos de investigación crítica:

- Indagar en las formas de construcción de una identidad nacional en el tiempo de los mundiales a través de las publicidades seleccionadas.
- Interpretar los sentidos culturales plasmados en las publicidades.
- Relacionar textos lingüísticos e imágenes de las publicidades, como un careo temporal entre mensajes que vinculan presente y pasado.
- Indagar en los elementos rituales recurrentes de las tres publicidades.
- Establecer los tipos de lectura predominantes en los textos mediáticos publicitarios seleccionados.

## **Aportes teóricos para el abordaje de la temática seleccionada**

El texto de Francesco Casetti y Federico di Chio, *Análisis de la televisión: instrumentos, métodos y práctica de la investigación*, (capítulo 12) nos otorga los elementos necesarios para el abordaje de la temática seleccionada. Si bien este capítulo se centra en los estudios culturales sobre la televisión, nos interesa todo aquello que pueda servir como aporte teórico para analizar e interpretar las tres publicidades seleccionadas en un contexto cronotópico concreto: mundiales de fútbol en la Argentina de los 2000, transmitidos por canales de televisión.

Nuestro punto de partida es la definición que hacen los autores de la televisión como un fenómeno complejo y elusivo:

La televisión es un fenómeno complejo y elusivo. Complejo porque tiene diferentes caras: es un dispositivo tecnológico, productor de información y de espectáculo, una realidad económica e industrial, un instrumento de influencia y de poder, un archivo de formas culturales, una presencia que incide en el ritmo de nuestra vida cotidiana (...) la televisión es también un objeto elusivo, algo que se escapa o que incluso desborda hasta el punto que casi no se puede definir de modo instantáneo, ni tampoco se puede retratar de modo sintético. (Casetti y di Chio, 1999: 13)

La televisión es el soporte para la transmisión de los diferentes tipos de textos, entendiéndose en este caso por texto, a todos los formatos posibles que contengan una construcción de tipo lingüística y de imágenes para comunicar un mensaje.

Hay tres ideas básicas que resumen las distintas condiciones que puede asumir el texto televisivo, a saber: a) el texto como evento, b) el texto como propuesta y c) el texto como recurso.

El texto como evento: Se reconoce que un texto, en nuestro caso las distintas publicidades, no constituye solamente una “construcción lingüística, caracterizada por una arquitectura y un funcionamiento internos” sino que se trata de un “evento que se produce en un tiempo y espacio determinados” (Casetti y di Chio, 1999: 294).

Dentro de esta categoría se explica que el texto como evento “encuentra en el marco histórico, geográfico, cultural y social que lo alberga las condiciones de su propia existencia”. Esto implica que el carácter productivo del texto tiene su raigambre en tres aspectos: su contexto, su naturaleza y su posibilidad de ser recibido.

El texto como propuesta: Esta categoría significa que un texto no se brinda a un destinatario

como una entrega cerrada, con un sentido “definido y realizado”. Sino que el texto “facilita una propuesta que manifiesta las intenciones de quien promueve la comunicación y que se ofrece a ser interpretado por el destinatario” (Casetti y di Chio, 1999: 295). Es importante destacar que en este punto se produce un encuentro entre el texto y su destinatario, y es allí donde comienza una “verdadera negociación del sentido”. Según los autores hay tres tipos posibles de negociar sentido, primero “confrontando todo lo que se le propone con lo que sabe, piensa y cree, en cuanto individuo o miembro de un grupo social”; en segundo lugar “buscando un punto intermedio entre la ‘posición’ que le asigna el texto por el modo en que se dirige a él y la ‘posición’ que le atribuyen los procesos sociales en los que participa” (Casetti y di Chio, 1999: 296); y en tercer término el destinatario negocia el sentido “teniendo en cuenta (...) las numerosas interpretaciones que circulan en el espacio social atribuido al texto: de la interpretación ‘autorizada’ por la crítica a la interpretación ‘aconsejada’ por el medio” (Casetti y di Chio, 1999: 296).

El texto como recurso: Esta categoría se centra en considerar al texto como un recurso social que se filtra en la vida cotidiana con diferentes funciones y modos. De acuerdo a la exposición de los autores un texto mediático puede ofrecer “imágenes de la realidad”, facilitar “esquemas que explican los eventos cotidianos” y “repertorios de expresiones, símbolos, figuras retóricas” que se incluirán en el vivir de todos los días. También pueden activar “cuadros comunicativos que confirman o desmienten las jerarquías sociales reconocidas”, favorecer o bloquear las “interacciones personales” y ofrecer “sugerencias para la acción”. (Casetti y di Chio, 1999: 297)

Este conjunto de derivados que puede producir un texto mediático tiene que ver con las distintas funciones sociales que puede cumplir dentro de un ámbito, clase o sociedad determinada, y es allí donde las significaciones encuentran el mayor punto de negociación con las funciones en relación con las coyunturas que rodean o circunscriben la acción producida por el texto.

Otro punto que nos interesa rescatar de la exposición de Casetti y di Chio en el capítulo sobre “Estudios Culturales”, es la referencia que hacen a la teoría de Stuart Hall con respecto al modelo de codificación/descodificación que se produce en la comunicación. Este proceso comprende construcción e interpretación de sentidos y se trata de “operaciones activas y radicadas en la sociedad” (Casetti y di Chio, 1999: 299). Esta sociedad está integrada por diferentes grupos o sectores ligados a la estructura y a la cultura predominante, el problema es la posibilidad de una mala interpretación entre la construcción y la recepción de los sentidos que acarrearán los mensajes. Para evitar ese conflicto es que se trata de limitar esas futuras descodificaciones, es decir, ajustar el modelo entre el proceso de construcción y la libertad de interpretación de lo construido, es allí donde se posicionan tres tipos de lecturas: la dominante, la negociada y la de oposición. La lectura dominante es la que realizan aquellos que comparten las coordenadas ideológicas del emisor, asumiendo lo que se ha intentado construir comunicativamente. La lectura negociada corresponde a los grupos que no pertenecen a la clase sociocultural del emisor, pero que reconocen sus intenciones comunicativas aunque no las compartan. La lectura de oposición es aquella que pertenece a los grupos disidentes en relación a quienes construyeron el mensaje. Al no reconocer las intenciones comunicativas del emisor se encargan de distorsionar el sentido, o en su defecto de crear significados alternativos que profundicen las diferencias emergentes.

En el desarrollo práctico de nuestro trabajo veremos como todo este andamiaje teórico encuentra puntos de representación y de concreción en las publicidades elegidas, que actúan como textos mediáticos operativos, funcionales a la creación de una imagen de integración nacional en los períodos comprendidos por los mundiales de fútbol.

## **ANÁLISIS**

Desde 1930 cada cuatro años se organiza la Copa Mundial de la FIFA, exceptuando las dos fechas afectadas por el período de la Segunda Guerra Mundial (1942 y 1946). La complejidad y

magnitud del evento ha ido en un crescendo sostenido desde aquella mítica primera gran copa realizada en Uruguay, hasta la última versión en 2006 desarrollada en escenario alemán. En su comienzo fueron 13 los países representados mientras que actualmente el proceso clasificatorio convoca a más de 200 países, de los cuales sólo 32 pasan al evento protagónico. Las posibilidades mediáticas también han crecido de manera exponencial y las transmisiones televisivas han adquirido características de magnitudes impensables en aquellos principios. La Copa Mundial de 2002 fue seguida por más de 1.100 millones de personas en todo el mundo. La primera transmisión se realizó en 1954, por supuesto en blanco y negro y si bien en 1966 fue el debut de una final a color, esta característica adquirió popularidad en el Mundial de 1978, cuya sede fue la República Argentina, en pleno gobierno de facto. El surgimiento y expansión de Internet le dio la posibilidad de convertirse en una verdadera herramienta de comunicación en el Mundial 2002, mientras que la televisión de alta definición cubrió la totalidad del último mundial en 2006.

El tiempo de los mundiales, es un tiempo completo de fútbol, todo se pospone, se atrasa o se posterga para después del evento mayor. Ese tiempo invade los espacios, la normalidad, las instituciones, todo se readecua durante ese mes: desde las clases en las escuelas hasta las transmisiones televisivas. Se trata de responder a las demandas sociales de fútbol y más fútbol, de cubrir todos los aspectos posibles, se despliega el abanico de ingenios periodísticos, se buscan análisis sociológicos, se consienten todo tipo de vedetismos, se atiende a cada uno de los rituales que implica la concentración mundial.

## Los tres textos

### El texto como evento

Si nos remitimos a los tres videos publicitarios en busca de los rasgos demarcadores de su condición de texto como evento, podemos observar una marcada distinción entre la construcción lingüística de cada uno de ellos y las imágenes seleccionadas para el montaje de los spots.

El contenido lingüístico en sus manifestaciones léxicas y semánticas apela a un discurso sencillo, posible de ser comprendido por la totalidad de los televidentes, hace uso de un tratamiento llano pero no por ello menos impactante, no sugiere sino que predispone, convoca y alienta.

Los marcadores enfáticos están puestos en la primera persona del plural a través del pronombre “nosotros” y en las conjugaciones correspondientes, citamos:

**Sigamos** gritando, sigamos creyendo  
Sigamos confiando que al fin ganaremos  
Es nuestra bandera la que **defendemos**  
Mostrémosle al mundo que juntos **podemos**.<sup>2</sup> (Himno Quilmes)

Bendito sea el mundial con que **soñamos** (...)  
Bendito los pibes que siempre **sacamos** (...)  
Maldita la impotencia y la injusticia que **vivimos** (...)  
Las tristezas que **curamos** con abrazos (...)  
El **sentirnos** lo mejores por un rato (...)  
Bendito sea el orgullo con que **entramos** a la cancha (...)  
Inflar las redes de los otros, inflar el pecho de **nosotros**. (Bendito)

En cuanto a la construcción de significados que comprometan al receptor como parte del evento, los textos completos son una apelación a ese vocativo subyacente. No me arrepiento de este amor no escatima compromiso con la elección realizada: el fútbol es el verdadero amor, y es la voz en off de Diego Maradona la que sirve de punto de partida y de remate a esta afirmación:

El fútbol me dio coraje y la Selección el corazón (...)  
El amor por vos nunca se termina. (No me arrepiento de este amor)

También los textos remiten a distintos tiempos históricos en contraste con el presente, que se convierte en una síntesis de lo transcurrido futbolísticamente. Las referencias aparecen a través de marcas lingüísticas precisas, las cuales apelan y reactivan una memoria popular de situaciones vividas en mundiales anteriores. Así se escucha desde considerar “el peso de la historia, el respeto ganado” (Bendito) a “Eran otros tiempos, era otra la historia” (Himno Quilmes). Las precisiones futbolísticas remiten a la historia de la Selección Argentina al obtener la primera copa mundial, allí se menciona la figura de Mario Kempes por su apodo “Matador”, que lo posiciona como un jugador de gran habilidad y peligro en el área adversaria:

Y vino una copa, llegó la primera  
Con el **Matador** envuelto en banderas (Himno Quilmes)

Luego la mención es para Diego Maradona, al lograr la segunda copa para el país:

Después vino el **Diego** y tocamos el cielo  
Nos trajo la copa cumpliendo su sueño (Himno Quilmes)

En el spot Bendito del Mundial 2006 las referencias lingüísticas cuentan con una mayor elusividad, y se observa que están subordinadas a un tratamiento figurativo:

Malditos sean los recuerdos dolorosos  
Maldita la impotencia y la injusticia que vivimos (...)  
Malditos los sorteos y los grupos de la muerte  
Los controles sin azar que signaron nuestra suerte (Bendito)

El correlato de estos ejemplos de corte lingüístico se sobredimensiona al ritmo de las imágenes elegidas para el montaje de ambas publicidades. En Himno Quilmes los flashbacks históricos abarcan desde las primeras filmaciones realizadas, las inaugurales transmisiones televisivas, los carteles expresos con el año del mundial Inglaterra 1966, la figura de la reina Isabel de Inglaterra en el Mundial 1978, la carrera ofensiva de Kempes, la juventud de Diego Maradona. Se observa una combinación entre el presente y el pasado que une imágenes a color con las de blanco y negro en una simbiosis de las multitudes enfervorizadas al grito de gol. En el spot Bendito las imágenes que también recorren diversos puntos de la historia mundialista argentina parten de un estadio con reminiscencias arquitectónicas y míticas del circo romano, la arena como un escenario brutal donde todo puede pasar, es el territorio de partida de la idea que se desarrolla y extiende como un crecimiento acompasado, que se acompaña con lo dicho expresamente.

En síntesis, estos textos como eventos asumen el rol de verdaderas interpelaciones al sentido de los mundiales en nuestro país. Allí se entrecruzan las coordenadas históricas con el rol asignado al fútbol en el calendario cultural argentino.

Por otro lado, la conexión entre texto y marco geográfico y social está presente en Himno Quilmes, apoyando el segmento donde se insta a la acción colectiva como una posibilidad de triunfo:

Sigamos gritando, sigamos creyendo  
Sigamos confiando que al fin ganaremos  
Es nuestra bandera la que defendemos  
Mostrémosle al mundo que juntos podemos. (Himno Quilmes)

Las imágenes elegidas para ilustrar estas palabras recorren la larga extensión geográfica del país, yendo desde la Puna a la Antártida, los escenarios naturales como el hielo o las montañas sostienen el sentimiento de integración a través de la bandera que se despliega. El contraste es el recurso utilizado para yuxtaponer las realidades sociales: hombres de mamelucos anaranjados y barbas crecidas alternan con una mujer golpeando la caja de la chaya o una humilde pareja en el interior de una casa de una esquina sin ochava en un pueblo puneño, con las puertas abiertas y la mirada cargada de inocencia.

Las realidades sociales que atraviesan los tres spots no ofrecen diferencias de clases, todo se vuelve popular, todos llevan la camiseta argentina como símbolo de unidad. El contexto es festejo, expectación, posibilidad de triunfo, sentimiento compartido, unión. Se condena aquello que quiebra el clima general:

Malditos los mezquinos que juegan sin poesía  
Los que pegan, los que envidian, los que rompen y lastiman. (Bendito)

### El texto como propuesta

Esta categoría plasmada en los spots publicitarios seleccionados consiste en el espacio dedicado a la mayor negociación sentimental y pasional, entre el fin del grupo emisor y el sujeto receptor. Los textos como propuestas echan a rodar en los primeros días del mundial, pero durante el mes de duración alcanzan su verdadera dimensión, se completan en la visión y asimilación de los televidentes consumidores. Recién en esa instancia la comunicación se efectiviza de manera completa. Cada una de las propuestas posee características especiales, una de mayor liviandad como No me arrepiento de amor, asentada en una canción popular que un vasto sector del público puede identificar, otra con pretensión de “himno” como su propio nombre lo indica, y la última, Bendito, con un intencionado paralelo religioso, utilizando numerosos elementos de la liturgia y de los símbolos cristianos, tales como las llagas de Jesús o la imagen de las mujeres representadas en la Virgen María:

Malditos sean los recuerdos dolorosos (...)  
Las mujeres siguiendo los partidos. (Bendito)

Son los sintagmas que remiten a las imágenes mencionadas como parte del acervo católico. También se recurre en este spot a elementos paganos como las máscaras de la alegría y la tristeza o la mención de la cábala, como un elemento esotérico al que se invoca, encarnado en los rostros jerárquicos de la dirección técnica.

Benditas las cábalas que dan resultado  
Las risas y el llanto que guardaremos tanto (Bendito)

Todos estos signos forman parte de la propuesta que desglosa el texto fílmico en su totalidad y que deben completarse en la visión del público. Así los sentidos esbozados por los autores de los spots son dispositivos que exigen una confrontación con los destinatarios, para ser entendidos y asimilados. En las tres publicidades se reserva la última imagen y la última frase para la empresa que lidera el sponsoreo de la Selección, en dos de ellas (Himno Quilmes y No me arrepiento de este amor) se utiliza un remate semánticamente definitivo: “Quilmes, sponsor oficial de la Selección”; en cambio en Bendito, el sintagma sugiere una ubicación física y sentimental que compromete a todos los que ven la publicidad: “Quilmes, del lado del corazón”.

Si Bendito interpeló al destinatario desde el comienzo como un rezo mediático, como un crescendo visceral y eufórico que sirve para conjurar lo que se está viviendo, propone en el final el desafío que encarna el fútbol y posiciona la condición de argentino:

Y bendito ese momento que nos regala el fútbol  
De poder cambiar nuestro destino  
Y sentir otra vez y frente al mundo:  
Lo glorioso, lo grosso...  
De ser argentino. (Bendito)

### El texto como recurso

El texto como recurso amplía el repertorio de uso de los lugares comunes, entendiendo a estos como los íconos que activan los “mapas cognitivos” (Casetti y di Chio, 1999: 297) de los destinatarios. Estos íconos actúan publicitaria y socialmente como movilizadores que persiguen la consustanciación con el fenómeno, y colaboran con la imagen de unidad nacional y popular promovida desde las diferentes redes informáticas.

El rastreo de sintagmas textuales y de imágenes que revistan la característica de lugares comunes en los tres spots arroja un buen número de ejemplos a tener en cuenta. En la mayoría de los casos se produce una asimilación de lo textual lingüístico con lo textual visual para resolver y elevar los hechos a la categoría de lugares comunes. Además puede observarse una presencia reiterada a lo largo de las tres publicidades de algunos de los rasgos característicos del suceso futbolístico.

Si nos referimos a elementos que tienen su asidero en el juego mismo, podemos observar como hay algunos términos que se repiten en función de la explicitación de la condición de jugador innato, producido desde la cimiento popular y la condición más humilde: “potrero”, “taquito” y “gambeta”. Es el potrero la cuna de muchos de los jugadores que llegan a la Selección Argentina. Técnicamente el potrero responde a la definición de “terreno culto y sin edificar donde suelen jugar los muchachos”<sup>3</sup>. Pero socialmente el potrero alcanza mayores significados, es el lugar donde se gestan jugadores intuitivos y provenientes de zonas marginales, que son descubiertos por los buscadores de talentos. El potrero es también considerado un reservorio de unidad barrial, de refugio y contención social que preserva a esa clase de incurrir en actividades delincuenciales. Taquito y gambeta son consecuencias físicas de la calidad lúdica del fútbol de potrero. Por ejemplo el significado técnico de la palabra “gambeta” según la Real Academia Española es “Ademán hecho con el cuerpo, hurtándolo y torciéndolo para evitar un golpe o una caída.” En los spots trabajados tenemos algunos ejemplos visuales de gambetas y taquitos realizados en potrero y yuxtapuestos a las imágenes de los estadios mundialistas, produciendo así un enfrentamiento técnico de la habilidad lograda en el espacio común y vertida en el territorio formal del fútbol como profesión.

Otros tres elementos concretos aparecen como lugares comunes: la bandera argentina, la camiseta y los papelitos:

Con el Matador envuelto en **banderas**  
La gente alentaba en cada partido  
Hubo un **papelito** por cada latido (...)  
Es nuestra **bandera** la que defendemos. (Himno Quilmes)  
Sólo se jugaba por la **camiseta**  
Como en el **potrero, taquito y gambeta** (Himno Quilmes)  
Merecer la **camiseta**. (Bendito)

Múltiples son las imágenes que ejemplifican estos íconos, reales y montadas para la producción de los spots, quizás en la negociación de significados son las responsables de llevar el mayor peso sentimental y despiertan deliberadamente la pasión dormida durante cuatro años.

En contraposición a los elementos concretos descriptos, encontramos los íconos abstractos esbozados lingüísticamente a través de los siguientes sintagmas:



El sentirnos los **mejores** por un rato (...)  
Bendito sea el **orgullo** con que entramos a la cancha (...)  
Lo **glorioso y lo grosso**  
De ser **argentino**... (Bendito)

Y cada garganta gritó en cada esquina

Es un sentimiento: **¡Vamos Argentina!**  
Tanta **gloria**, tanto fútbol  
Desplegado por el mundo  
Y en cada gol la **pasión** y la **emoción** (...)  
Mostrémosle al mundo que **juntos podemos** (Himno Quilmes)

Esta galería de términos señalados nos remite a los diferentes postulados teóricos de Casetti y di Chio en su exposición del texto como recurso. Las imágenes que acompañan a cada uno de estos fragmentos son “imágenes de la realidad” adecuadamente sincronizadas a la voluntad de sensibilizar al público destinatario. A su vez se convierten en “esquemas” que explican el sentimiento popular, apoyados en “repertorios de expresiones” tales como: “orgullo”, “gloria”, “pasión”, “emoción”, “juntos podemos”, “¡Vamos Argentina!”, que simbolizan la unión, el tratamiento conjunto de un objetivo que trasciende lo deportivo y que se impone como una causa nacional. También se produce una activación de los “cuadros comunicativos” asentado en la yuxtaposición de lo verbal y lo visual, como una amalgama consuetudinaria que posibilita el entendimiento entre los distintos sectores implicados. Se completa este cuadro con el favorecimiento de las “interacciones personales” propiciadas por el despliegue de sentimientos y sensibilidades que se potencian en el tiempo del campeonato mundial y alcanzan su clímax en el grito de cada gol de la Selección Argentina.

## A MODO DE CIERRE

Para cerrar este trabajo nos proponemos encontrar un sentido exegético al desglosamiento realizado, que cumpla la función crítica propuesta a lo largo del Seminario y que nos dé la posibilidad de elegir entre una diversidad de lecturas, por ello recurrimos al modelo de Stuart Hall caracterizado en los aportes teóricos seleccionados para este análisis.

### Las tres lecturas

#### Lectura dominante

El proceso de codificación/descodificación emprendido por el sponsor oficial de la Selección propone, sin duda, una tarea de integración que sume a todos los sectores involucrados, los identifique y amplíe las intenciones comunicativas establecidas a lo largo de la historia.

Leer estos tres spots desde el carácter dominante definido por S. Hall significa aceptar y comprender un juego de apoyaturas y continuidades en los sucesivos mundiales, que aseguren una política de captación y de liderazgo indiscutido. Sumarse ideológicamente a la propuesta implica sensibilizarse a lo dicho y visualizado, compenetrarse con el “clima de mundial”, y sentirse del “lado del corazón” como reza el último sintagma de Bendito.

#### Lectura negociada

Este tipo de lectura puede asumir una postura más crítica sobre el material analizado, puede negociar los tratamientos estéticos como una forma elegida para obtener una llegada masiva, un significado participativo que consolide la imagen tanto del producto eventualmente sponsorado,

la Selección Nacional, como del producto comercial cotidiano que requiere campañas publicitarias que sostengan la promoción de oferta y demanda dentro de la sociedad en general.

También puede negociarse el uso discriminado de elementos rituales que intensifiquen y salvaguarden el sentimiento de unidad sostenido en cada uno de los spots. Aún desde posturas ideológicas y religiosas más ortodoxas la negociación es posible porque el rédito post-mundial puede incrementarse aunque sea de manera indirecta.

### Lectura de oposición

Tomar la decisión de cruzar a la vereda de enfrente supone un verdadero riesgo cuando se trata de productos masivamente aceptados y que cuentan con el apoyo de los sectores directrices del poder económico. Pero una lectura de oposición también adquiere significados atendibles cuando intenta sacudir los velos que cubren una realidad compuesta para determinada ocasión.

Los intentos de masificación siempre consienten directa o tangencialmente la posibilidad de omitir o de ignorar algunas realidades. En nuestro caso podemos observar como se omite con deliberada intención toda referencia a un mundial, que en el consenso de las naciones democráticas y de la prensa internacional, fue visto con mucho recelo por la cortina de humo que alzó ante su propia población. El mundial de 1978 con sede en Argentina escondió uno de los años más desgarradoramente sangrientos de nuestro país. Todas las referencias a ese acontecimiento en las publicidades trabajadas, son desterradas por el motivo central que las ocupa: el fútbol y solamente el fútbol.

Para concluir consideramos que los alcances macrosociológicos de la temática detallada convierten a estas tres publicidades en un considerable corpus de estudio, para quienes se afanan en desmenuzar los contenidos sociales implícitos y explícitos en las tareas de conformación sistemática de la lengua y la imagen. Así es que el conjunto de explicaciones delineadas a través de las diferentes lecturas emprendidas, redundan en una retórica figurativa que disuelve las fronteras existentes entre ellas y convalida la dimensión pleonásmica de lo creado.

Las imágenes que acumulan desiderativamente la intención sobredimensionada de la condición argentina, tanto en la algarabía de la explosión triunfalista como en el retraimiento visceral de la congoja, se convierten en la representación social de un país que no encuentra históricamente, su equilibrio existencial para el desarrollo maduro de sus millones de habitantes.

Así una verdadera sinergia de significados se produce en el mes mundialista como expresión de síntesis de múltiples realidades sociales, asumiendo una discursividad preponderante de valores populares.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Casetti, F. y di Chio, F. (1999) Análisis de la televisión: instrumentos, métodos y práctica de la investigación. Barcelona: Paidós.

### **VIDEOGRAFÍA**

Himno Quilmes (2002)

<http://www.youtube.com/watch?v=aOb2KtG1mSg>

Bendito (2006)

<http://www.youtube.com/watch?v=uTAfMGiElk0>

No me arrepiento de este amor (2006) <http://www.youtube.com/watch?v=eHKUCcck02A>

### **ANEXO**

## **BENDITO**

Publicidad Quilmes Mundial 2006

Bendito sea el mundial con que soñamos  
Bendito cada nombre ha sido designado  
Benditos los pibes que siempre sacamos  
El peso de la historia, el respeto ganado  
Malditos sean los recuerdos dolorosos  
Maldita la impotencia y la injusticia que vivimos  
El volvernos a casa cada uno por su lado  
Las finales sin jugar, el quedar en el camino  
Bendita la anestesia general a los dolores  
Las tristezas que curamos con abrazos  
Las gargantas que se rompen en los goles  
El sentirnos los mejores por un rato  
Malditos los sorteos y los grupos de la muerte  
Los controles sin azar que signaron nuestra suerte  
Malditos los mezquinos que juegan sin poesía  
Los que pegan, los que envidian, los que rompen y lastiman  
Bendito sea el orgullo con que entramos a la cancha  
El potrero y la pelota no se manchan  
La TV que repite la gambeta  
Inflar las redes de los otros, inflar el pecho de nosotros  
Merecer la camiseta  
Los turistas, los cronistas, los sponsors, los amigos, el himno  
Las mujeres siguiendo los partidos  
Benditas las cábalas que dan resultados  
Las risas y el llanto que guardaremos tanto  
Y bendito ese momento que nos regala el fútbol  
De poder cambiar nuestro destino  
Y sentir otra vez y frente al mundo:  
Lo glorioso, lo grosso  
De ser argentino  
Quilmes, del lado del corazón.

## **HIMNO QUILMES: AL FIN FÚTBOL**

Publicidad Mundial 2002

Eran otros tiempos, era otra la historia  
No había medallas sólo hambre de gloria  
Sólo se jugaba por la camiseta  
Como en e potrero, taquito y gambeta  
Y vino una copa, llegó la primera  
Con el Matador envuelto en banderas  
La gente alentaba en cada partido  
Hubo un papelito por cada latido  
Después vino el Diego y tocamos el cielo  
Nos trajo la copa cumpliendo su sueño  
Y cada garganta gritó en cada esquina  
Es un sentimiento, ¡¡¡VAMOS ARGENTINA!!!  
(Estribillo)  
Tanta gloria, tanto fútbol

Desplegado por el mundo  
Y en cada gol, la pasión y la emoción.  
Sigamos gritando, sigamos creyendo  
Sigamos confiando que al fin ganaremos  
Es nuestra bandera la que defendemos  
Mostrémosle al mundo que juntos podemos  
(Estribillo)  
Quilmes, sponsor oficial de la Selección

## **NO ME ARREPIENTO DE ESTE AMOR**

Publicidad Mundial 2006  
(Off D. Maradona)  
“La Tota y mi viejo me dieron la vida.  
Las nenas y la bruja el amor,  
El fútbol me dio coraje  
Y la selección el corazón.”  
No me arrepiento de este amor  
Aunque me cueste el corazón  
Amar es un milagro y yo te amé  
Como nunca jamás los imaginé  
Siento arrancarme de tu piel,  
De tu mirada, de tu ser.  
Yo siento que la vida se nos va  
Y que el día de hoy no vuelve más  
Y entre un te quiero y te quiero  
Vamos remontando al cielo  
Y no puedo arrepentirme de este amor  
GOL  
Bis  
(Off D. Maradona)  
“El amor por vos nunca se termina”  
Quilmes, sponsor oficial de la Selección.

## **“Facebook, Esfera Pública y participación democrática.”**

Isabel Cristina Taborda Gutiérrez

tabordagutierrez@gmail.com

Estudiante - Universidad de Antioquia

*“Cuando una red pretende aportar algo de valor a los individuos, como una red de televisión, el valor de los servicios es lineal. Cuando la red permite transacciones entre los nodos individuales, el valor se eleva al cuadrado. Cuando la misma red incluye procedimientos para que los individuos construyan grupos, el valor es exponencial.”*  
Howard Rheingold, *Multitudes Inteligentes*, 2004 (p. 87)

### **Introducción**

Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación – NTICs, han proveído a la esfera pública de herramientas que modifican la manera como hasta hace muy poco se venía dando la comunicación política en los medios tradicionales. Prensa, radio y televisión se han caracterizado por un tipo de comunicación vertical, limitada por condiciones físicas –tiempo y espacio–, y donde la posibilidad de retroalimentación por parte del receptor es mínima, sino nula. En contraste, la información que circula en Internet ha roto con dichas limitantes, tanto para mantener su actualización constante, como para permitir la interacción con los receptores. Elementos como la interactividad, la personalización, la hipertextualidad, la actualización, la abundancia, la mediación y el carácter multimedia, son distintivos de los nuevos medios de comunicación surgidos de la red (Pérez Martínez, 2007), y marcan una diferencia con los medios tradicionales.

Así mismo, en la actualidad se asiste al incremento del uso de Internet para la comunicación política en diversos ámbitos, ya como herramienta del marketing político o como foro de discusiones, debido a la gran cantidad de posibilidades que ofrece para la transmisión de información –páginas web, blogs, cadenas de correo, foros, comunidades virtuales–; lo que permite que la comunicación política se lleve a cabo con alto grado de reciprocidad, y mediante información y opinión que se dan de manera instantánea, alguna de ella sin requerir de intermediarios, dando lugar a una comunicación sobre los asuntos públicos y ciudadanos que se da con alto grado de horizontalidad. Esta situación da lugar al desplazamiento de parte del discurso público hacia los nuevos medios de comunicación provistos por Internet, en disputa con los medios tradicionales de comunicación (prensa, radio y televisión), y con su carácter vertical y unidireccional.

De esta manera, las herramientas provistas por internet para la comunicación política, permiten a colectivos e individuos, expresar sus opiniones frente a hechos importantes para la vida local, haciéndolos públicos por dentro y fuera de las fronteras nacionales. Las realidades políticas locales (conflictividades, oposición política, apoyo al gobierno de turno) presentes en las calles, las instituciones educativas, y hasta en los entes gubernamentales, son llevados a la red, permitiendo que las diversas posturas enfrentadas y posiblemente silenciadas en el debate público dado en el espacio físico, tengan libertad en la plaza pública virtual (Pérez Martínez, 2007). En este caso, las comunidades virtuales, las cadenas de correos, los blogs y las páginas web de organizaciones de la sociedad civil y de individuos particulares, encuentran un lugar ventajoso para dar a conocer sus puntos de vista, opiniones y denuncias.

En el caso particular de Colombia, la configuración de la esfera pública con la entrada en escena de estas nuevas tecnologías y las ventajas que ofrecen para la comunicación política, puede estar asistiendo a importantes cambios en cuanto a la manera como se han vendido dando tradicionalmente la producción, distribución y consumo de información de carácter político. La importancia de estos

cambios y la manera como vienen sucediendo son asunto importante para el estudio y análisis de la democracia en la medida que las nuevas prácticas discursivas y dialógicas que tienen lugar en estos nuevos medios influyen en la configuración de la Esfera Pública nacional, en cuanto a oportunidades para el ejercicio de las libertades ciudadanas de expresión y organización; la configuración y ejecución de proyectos políticos de la sociedad civil, y para la participación democrática.

Estas afirmaciones requieren del desarrollo de estudios de carácter empírico que profundicen en la manera como se viene dando la comunicación política desde estos nuevos medios, en la medida que su mera existencia no da cuenta de la configuración de un espacio público, en el que pueda tener lugar algún tipo de ampliación de la Esfera Pública. En esta ponencia se presentarán los hallazgos de una observación empírica donde se indagó acerca de la manera como se da la comunicación política en los nuevos medios surgidos con la Internet. Para el caso Colombiano se eligió como unidad de análisis la red social Facebook, debido a factores como la gran cantidad de páginas y grupos con contenido político que tienen asiento allí, por encima de otras redes como MySpace y Hi5, por mencionar dos ejemplos; la configuración misma de dicha comunidad virtual, que permite acceso a todo tipo de información en formato hipertexto y multimedia (a diferencia por ejemplo de Twitter); y las opciones que brinda a sus usuarios para la personalización de información, así como a las múltiples posibilidades de interacción entre ellos.

Para el caso se revisaron cuatro páginas, desde las que se discutían asuntos diferentes de la política nacional. Se seleccionaron cuatro páginas de Facebook teniendo como criterios principal que surgieran como resultado de algún asunto de la política nacional que generara gran producción de información por parte de los medios tradicionales y que encontraran réplica o respuesta en esta red social, tales páginas son: “Exigimos que devuelvan los dineros de Agro Ingreso Seguro al Estado”, “No a las Bases Militares en Latinoamérica”, “Alianza Ciudadana por la Democracia” y la página de la revista “Semana”.

El análisis se centró en la posibilidad de que las formas de uso de esta red social para la comunicación política den lugar a la constitución de un espacio público capaz de permitir la ampliación de la Esfera Pública. Se indagó entonces acerca de la configuración de formatos de organización de la sociedad civil presentes en este medio; la manera como se dio la discusión sobre los acontecimientos de la política nacional; y la promoción y construcción de proyectos políticos. Tal revisión se hizo a partir de las propuestas teóricas de varios autores, las cuales se integraron a lo largo del texto. Las estrategias metodológicas utilizadas fueron el Análisis de Redes Sociales –ARS– y el análisis de contenido.

En el primer apartado se realiza una caracterización del papel que han jugado históricamente los medios tradicionales de comunicación en la configuración de la Esfera Pública en Colombia, y la incidencia de la entrada en escena de los nuevos medios en la recepción y producción de información de carácter político por parte de la sociedad. En el segundo apartado se revisará el caso particular de la comunicación política en Facebook y las posibilidades de que pueda configurarse en un espacio público donde se presenten formatos de la sociedad civil, discusión sobre asuntos públicos y promoción de proyectos políticos agenciados desde allí. Por último y a manera de conclusiones se indaga sobre las posibilidades de ampliación de la esfera pública que brinda esta red social.

## **1. Medios tradicionales de comunicación y esfera pública**

Los medios tradicionales de comunicación –entiéndase prensa, radio y televisión–, se han caracterizado por un formato informativo de carácter unidireccional, en donde el receptor, históricamente, no ha contado con mayores herramientas para la interlocución con aquellas esferas donde se produce la información, ni con los medios mismos, donde ésta se contextualiza y se transmite a las audiencias. Este sistema se ha caracterizado además por un tipo de relación vertical entre quienes producen y distribuyen la información y los receptores, dada por la existencia

de pocos medios de comunicación con estructuras fuertemente jerarquizadas donde se concentran audiencias masivas, a las cuales se transmiten contenidos estandarizados tanto en la relevancia que se da a determinados temas, a partir de decisiones políticas y/o económicas; como en la forma como son presentados (López García, 2006)

De este modo, la propiedad de los medios de comunicación, ya sea por parte del Estado o por grandes grupos empresariales, ha favorecido el control de sus actividades y contenidos por parte de estos poderes, limitando el acceso de ciertos actores sociales y voces críticas, donde la relación vertical se nutre además de la transferencia hacia las empresas periodísticas de la función de mediadores entre la sociedad civil y las organizaciones jurídico-políticas, misma que en otros momentos correspondía a los partidos y grupos políticos.

En cuanto a la experiencia colombiana, la esfera pública se ha caracterizado por el estrecho vínculo que ha existido entre los medios tradicionales de comunicación y la Esfera Política. Desde sus orígenes, la propiedad de la prensa estuvo en manos de la clase política, mientras que la de medios como la radio y la televisión fue exclusiva del Estado, del cual emanaba además la normatividad tendiente a regular sus actuaciones en el espacio público, decretando incluso, en momentos álgidos de la política nacional, la suspensión de cualquier emisión informativa de carácter político<sup>1</sup>. Así mismo, se constituyeron en medios para la gestión y propaganda de los gobiernos de turno, en especial en los noticieros y programas de opinión, dirigidos por personajes políticos prominentes (Biblioteca Luis Ángel Arango, Revisado noviembre 20 de 2009).

Esta ligazón entre política y medios de comunicación ha sido la constante hasta ahora, donde a pesar de la privatización de los medios (radio y televisión) respaldada por la Constitución de 1991, la propiedad de éstos sigue estando en manos de conglomerados económicos que, de un lado, pueden presionar políticamente a las instancias de decisión política; y, de otro, son los mismos miembros de estos conglomerados quienes engrosan las filas de la élite gobernante del país. Situación ésta que dificulta que la comunicación política a partir de los medios tradicionales en Colombia se nutra de perspectivas diferentes a las de las fuentes oficiales, de las políticas editoriales y de los compromisos económicos existentes (Ayala, 2004).

Sin embargo, la entrada de las nuevas tecnologías comienza a modificar el panorama. Según el informe de conectividad de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), para septiembre de 2009 existían en Colombia 2,9 millones de suscriptores de internet, sobre los que se calculó un estimado de 20,8 millones de usuarios, casi la mitad del total de la población nacional (CRC, 2009). Este alto grado de conectividad indica el nivel de penetración de la red en la vida de las personas en el país; sin embargo, lo realmente importante para este proyecto es el uso que se le está dando a esta tecnología. Con respecto a la comunicación política, un estudio de la Universidad Externado de Colombia (2008), indicó que para 2008, internet se constituía como medio de acercamiento de los colombianos a la información y a la producción de noticias.

Indica este estudio que, aún cuando el uso de la televisión, la radio y la prensa no han disminuido por parte de la población para la recepción de información de carácter político, internet provee a una parte de la población colombiana, tanto de un tipo de información más amplia de la que ofrecen los medios tradicionales, como de la posibilidad de interactuar y opinar. A este respecto, el informe indicó que un 30% de los usuarios de Internet utiliza las herramientas que le permiten escribir comentarios a las noticias en línea; el 20% ha creado su propio blog; el 17% participa en foros de discusión; el 14% comenta blogs periodísticos; y que un 10% de los usuarios utiliza herramientas para personalizar las noticias que recibe. De igual manera, el uso que se le está dando a Internet para los temas políticos indica que un 36% de los usuarios lo utiliza para comentar temas políticos

---

<sup>1</sup> Con respecto a la radio, la Biblioteca Luis Ángel Arango Virtual, en su Historia de la Radio, afirma que “[e]n 1936, como consecuencia de la violencia bipartidista que se vivía en todo el país, el gobierno prohíbe a las emisoras narrar noticias políticas, sancionándose a todas aquellas que incumpliesen la ley” (Biblioteca Luis Ángel Arango, Revisado Noviembre 20 de 2009)

a través de correo electrónico; el 22% para visitar los sitios web de algún movimiento o partido político, mientras que un 14% lo utilizó para visitar blogs de carácter político.

El desarrollo de estas nuevas tecnologías ha provocado la multiplicación del número de medios a disposición de los ciudadanos (López García, 2006). De esta manera, la ampliación en el uso de internet, así como su utilización en aumento para la comunicación política indican que en la actualidad nacional, además de los medios tradicionales de comunicación, se cuenta con una multiplicidad de voces (individuos y colectivos) que desde los espacios propiciados por las nuevas tecnologías de la información, encuentran la posibilidad de dar a conocer sus opiniones y apreciaciones al respecto de los acontecimientos de la política nacional. A este respecto, hechos como los falsos positivos, las bases militares estadounidenses en territorio colombiano, y el escándalo de los dineros de Agro Ingreso Seguro – AIS (por mencionar unos ejemplos), han logrado introducirse como tema de discusión en comunidades de internautas como Facebook, en blogs de contenido político y, por supuesto, en los espacios para comentarios provistos por la prensa tradicional en línea.

Este fenómeno sugiere importantes cambios, tanto en la manera como se venía dando la comunicación política –tanto en la producción, la distribución y consumo de la misma– como en la manera de construcción de la opinión pública, que necesariamente se aleja de la idea de que ésta solo puede ser expresada mediante sondeos (Wolton, 1992) y que puede por tanto, dar nuevo sentido a la participación democrática.

## **2. La red social Facebook y la configuración de un espacio público.**

La creación y multiplicación de nuevos medios de comunicación, como resultado del desarrollo de las NTIC's, es un fenómeno mucho se suscribe en un plano diferente al de los aspectos técnicos relacionados con la transmisión de información entre individuos. Como afirma Thompson (1998), este fenómeno tiene implicaciones sobre las formas de acción e interacción social, así como en la creación de nuevos formatos de interacción social, completamente diferentes a los formatos cara a cara, dados en contextos de co-presencia, y a los de casi- interacción mediática, de carácter monológico, es decir, con un flujo unidireccional de la información. Así mismo, tiene implicaciones en la política, en tanto permiten un nuevo tipo de relaciones entre los productores, distribuidores y consumidores de información de carácter político, así como su utilización para la construcción de opinión pública y la promoción de proyectos agenciados desde la sociedad civil.

La multiplicidad de experiencias comunicativas sobre asuntos políticos en Internet, va –por mencionar solo unos ejemplos– desde la creación de páginas web, la publicación de bitácoras o blogs y la participación o suscripción a grupos de carácter público creados dentro de las redes sociales. A este respecto, la red social Facebook, ofrece para el estudio empírico un laboratorio interesante, ya que en la actualidad alberga gran cantidad de grupos y páginas con contenido político ubicados a lo largo de todo el espectro ideológico, tanto a nivel local (sobre asuntos de particular importancia para colectivos dentro de ciudades o Estados) como global (sobre asuntos que adquieren importancia más allá de las fronteras nacionales, como los colectivos en defensa del medio ambiente o de los Derechos Humanos, por ejemplo), y que a diferencia de otras redes como MySpace o Hi5, logran congregarse gran cantidad de usuarios alrededor de estas experiencias. Igualmente, el formato de su plataforma permite observar la manera como, día a día en esta red social, tiene lugar la interacción entre usuarios, en un espacio virtual que permite tanto la transmisión de información como la discusión sobre la misma.

En un seguimiento a cuatro páginas con contenido político en esta red social <sup>2</sup>, se han observado una serie de elementos en los que se identificó la manera cómo, mediante la interacción mediática de sus usuarios, la utilización que se hace del Facebook puede dar lugar a la configuración de un

<sup>2</sup> Como se anunció en la introducción, se seleccionaron cuatro con asiento en la red social Facebook: “Exigimos que devuelvan los dineros de Agro Ingreso Seguro al Estado”, “No a las Bases Militares en Latinoamérica”, “Alianza Ciudadana por la Democracia” y la página de la revista “Semana”.



espacio público discursivo, en el cual identificar, aspectos claves en la manera como desde estos medios se da el flujo de información y, a partir de allí, identificar las formas de organización de la sociedad civil, la construcción de opinión pública y la promoción de proyectos políticos. Cabe mencionar que los resultados obtenidos no pretenden adelantar algún tipo de generalizaciones acerca de la manera como se da la comunicación en esta red social, en tanto la caracterización que se adelanta se ciñe a las experiencias particulares de las páginas observadas. Sin embargo, puede constituirse en el punto de partida para investigaciones más profundas acerca del fenómeno de la comunicación política en estos medios. Cabe decir que no se hablará en particular de cada una de las páginas revisadas, sino que se buscarán los elementos comunes que permitan ampliar el análisis.

Las observaciones realizadas –mediante el ARS y el análisis de contenido– permitieron caracterizar cómo se da el flujo de información dentro de estas páginas, la cual puede provenir tanto de prensa independiente en la red, blogs con contenido político, páginas oficiales, así como de los medios tradicionales con asiento en la web. Esta información es incorporada a las páginas en Facebook mediante enlaces a las páginas web donde son publicadas originalmente por sus productores o distribuidores. Haciendo un paralelo con la propuesta teórica adelantada por Lazarsfeld, Berelson y Gaudet al explicar la manera como los ciudadanos de un estado norteamericano decidían su voto en 1940, se retoma para este trabajo la idea del flujo de la comunicación en dos escalones, donde la información que sale de los medios masivos es recibida por una parte de la población –líderes de opinión– y es retransmitida a las demás personas en su grupo social –nonleaders– (D’Adamo y otros, 2007).

En las páginas en Facebook observadas, se puede reconocer fácilmente el papel que juegan los líderes de opinión frente a los nonleaders, ocupando un lugar importante desde el cual filtran la información procedente de los medios tradicionales en línea. Se identifican como líderes de opinión en las páginas revisadas, a sus administradores, quienes constantemente están actualizando información en forma de enlaces. En el mismo nivel encontramos algunos miembros de las páginas que constantemente están enlazando información. En esta labor de filtrado, los líderes de opinión asumen el rol de mediadores entre la acción de los medios tradicionales de comunicación y los demás miembros del grupo (D’Adamo y otros, 2007; Wolf, 1987).

En un segundo nivel se encuentran los nonleaders, es decir, los miembros del grupo que reciben la información retransmitida por los líderes de opinión. En la comparación de la comunicación en Facebook según este modelo, los nonleaders son aquellas personas que realizan comentarios a los enlaces, comentarios que en ocasiones se configuran de forma dialógica al aparecer series de comentarios donde los miembros se interrogan o apoyan mutuamente. Es importante señalar que si bien los comentarios u opiniones se dan en el mismo espacio virtual, éste no se corresponde con el espacio físico en el cual se encuentran los miembros de las páginas, ubicados algunos incluso por fuera de las fronteras territoriales nacionales. Así mismo, no siempre suceden en el mismo plano temporal, incluso algunos de ellos son emitidos varios días después de haberse colgado el enlace o de haberse hecho un comentario anterior. De esta manera, la información pasa de los medios (tanto tradicionales como nuevos medios –blogs, webs, etc–) a los individuos más atentos e informados quienes la retransmiten, según su interpretación y traducción, por medio de canales interpersonales a aquellas personas menos activas en la búsqueda de información (D’Adamo y otros, 2007).

Las apreciaciones acerca de la relación espacio-temporal en que se da la comunicación mediante los comentarios a los enlaces en las páginas de Facebook observadas, resultan de suma importancia, en tanto no se configura en una limitante para una comunicación de carácter dialógico entre los individuos miembros de las mismas. A este respecto, ante las pautas de interacción humana caracterizadas como interacción cara a cara o casi-interacción mediática (libros, periódicos, radio, televisión) que tenían lugar antes de Internet, en los nuevos medios, la interacción se entiende

como mediática. Según Thompson (1998), ésta requiere de un medio técnico para la transmisión de información, como sucede con la correspondencia escrita y la telefonía. Sin embargo existe una gran diferencia con estos medios en tanto la web permite a los productores y distribuidores de información, la utilización de una serie de señales simbólicas, tales como dibujos, video, audio y fotografía; y acceder a ellos en cualquier momento y desde cualquier lugar, emitiendo opiniones y juicios que se configuran en retroalimentación de la información inicial.

Es importante señalar además que el modelo propuesto por Lazarsfeld y sus colaboradores, en el doble flujo de la comunicación, es de uno a uno, es decir, de persona a persona, en una transmisión de información que como se dijo, se da mediante canales interpersonales. En el caso estudiado la comunicación presenta un cambio en este aspecto, ya que la relación sería de uno a muchos, en tanto cualquier persona miembro del grupo puede acceder en cualquier momento a la información enlazada por uno de los líderes, así como a los comentarios emitidos por los demás miembros.

Hasta aquí se ha elaborado una descripción de la manera como se da la interacción comunicativa en los grupos observados en Facebook a la luz de la teoría del doble flujo de la comunicación. La importancia de este ejercicio radica en un aporte mucho más fundamental para el estudio de la Esfera Pública: el estudio de la formación de la opinión pública. Tanto para Lazarsfeld y sus colaboradores como para Wolf, este modelo de comunicación es una prolongación de las manifestaciones que reviste un fenómeno más general: la dinámica de la formación de la opinión pública, cuyo resultado deriva de la red de interacciones que vincula a las personas entre sí, y no del actuar de individuos considerados de forma aislada (D'Adamo y otros, 2007; Wolf, 1987).

A este respecto, es importante anotar que si bien con la masificación de la televisión el modelo de comunicación de doble flujo, así como la interacción personal han sufrido grandes cambios, con la entrada de este medio se diluyeron las posibilidades de reequilibrio y retroacción que propiciaban los líderes de opinión; la entrada en escena de Internet, pero principalmente de los nuevos medios y los foros de discusión que propician, parecieran reactivar la influencia personal descrita por Lazarsfeld y sus colaboradores. De esta manera, la afirmación acerca de que “los mensajes de los medios de comunicación de masas serán efectivos siempre y cuando los grupos que son importantes para el individuo suscriban sus contenidos, porque los efectos de los medios serían consecuencia de la extensión de un proceso más básico y complejo, que es el de la influencia personal” (D'Adamo y otros, 2007: 50), cobra nuevo sentido en la interacción comunicativa que se da en las páginas políticas de Facebook, en tanto son precisamente estos elementos los que tienen cabida allí.

El tipo de opinión pública que se construye a partir de la interacción comunicativa en las páginas de Facebook observadas es del tipo que Sampedro Blanco (2000) define como discursiva, es decir, aquella que proviene de la gente común y que tiene lugar en ambientes formales o informales, en los que se procesan, de manera deliberativa, experiencias propias, conocimientos e informaciones. Su construcción se da de la manera descrita: a partir de la relación directa de los líderes de opinión (quienes enlazan) con los medios tradicionales (y sus versiones en línea) y su retransmisión tamizada al resto de los miembros del grupo (quienes comentan los enlaces) los que a partir de allí emiten juicios y opiniones al respecto de la situación problemática que dio lugar a la creación de estas páginas. La forma como se presentaban las discusiones, daba cuenta de la configuración de un foro, donde importaba la información de los enlaces, pero principalmente los comentarios de los demás nonleaders, en un juego donde en ocasiones las opiniones estaban sueltas, pero en otras se constituían en legítimas interacciones dialógicas del tipo preguntas y respuestas<sup>3</sup>.

3 A continuación se transcribe un apartado de las interacciones que tuvo lugar en una de las páginas revisadas. En ella se pueden apreciar tanto opiniones sueltas como un ejercicio discursivo entre los miembros del grupo que participaron de esa discusión en particular. En el mismo apartado se puede reconocer diversos tipos de lenguaje –lego o especializado–, así como el potencial crítico de los participantes (Se utilizaron las siglas de los nombres, ya que es información tomada directamente de la página sin autorización explícita de quienes emitieron los comentarios. Se conserva ortografía original.):

“DA: Mireya siempre veo tus comentarios, gracias, sigue apoyando! ayudame a propagar la info del derecho de

En este punto es necesario hacer una aclaración. En el análisis de contenido de los enlaces y los comentarios subsiguientes, se pudo apreciar cómo el 83,1% de los comentarios no tenían relación con la pieza informativa que se enlazaba, sino con la apreciación que de la misma hiciera el líder de opinión que la retransmitía o como continuación o cuestionamiento a los otros comentarios. Este asunto es relevante en tanto es la manera como los líderes de opinión presentan las piezas periodísticas lo que suscita el debate y la participación de los demás miembros en las discusiones, dando un papel importante a la interpretación que estos emiten de la situación y por tanto al rol que estos actores juegan en la comunicación política en estos nuevos medios.

Así mismo, el análisis de contenido dejó ver como los participantes de los foros emitían juicios y opiniones acerca de la política nacional utilizando lenguajes que en otros espacios podrían ser objeto de censura (como en los medios tradicionales, por ejemplo), permitiéndose en ocasiones altos grados de emotividad. Se pudo apreciar además la promoción de proyectos políticos como marchas, abstencionismo electoral, voto en blanco, no a la reelección presidencial, intervenciones ciudadanas y solicitud de audiencia pública ante la Corte Constitucional; así como una serie de actos simbólicos, agenciados desde estas páginas. En el caso particular de la página de la Alianza Ciudadana por la Democracia, se puede tener acceso a la confirmación de asistencia a los eventos programados, así como fotos donde se da cuenta de los actos simbólicos realizados. Podría decirse entonces que los miembros de estas páginas encuentran en la red social Facebook un espacio público, aquel lugar que permite el debate, el diálogo y la construcción de opinión pública, y en el que encuentran garantías para el ejercicio de las libertades ciudadanas de organización, deliberación y expresión (Price, 1994).

Podría definirse, además, como un microespacio informal, según la clasificación que propone Olvera Rivera<sup>4</sup> (1999), es decir, aquellos lugares que se caracterizan por la asociación voluntaria de sus miembros según sus afinidades personales y por su funcionamiento, el cual se supone bajo principios de igualdad, diálogo y búsqueda de consensos, y por el procesamiento de las formas de interpretación de los mensajes externos que llegan por la vía de los medios de comunicación. Sin embargo, su carácter informal no implica que no tenga potencial crítico. En la observación de las páginas se nota cómo las opiniones, si bien se dan la mayoría en lenguaje lego u ordinario,

peticion, es una via legal por la cual podemos meter presion!

MBE: Mira linda, con gusto, pero esto ya esta denunciado en la comision interamericana de derechos, apesar que haya quedado presidente el de antes era el de familias en accion HOYOS, pero tambien la coloque en la ONU en colombia no prospera nada, la onu pidio que le denunciara todo, que sea violado contra los derechos fundamen-  
tales.

LHO: les recuerdo que existe una via gubernativa que debe ser agotada antes de recurrir a la c.p.i la c.p.i solo op-  
era en casos de impunidad frente a los casos de delitos de lesa humanidad

EDM: PATETICOOOO

MBE: No en mi caso ya, la via gubernativa la agote y en casos de violacion de derechos fundamentales cuando hay  
ya un colectivo de personas en peligro como estamos los que ya somos habitantes de colombia, y si logramos que  
9000 personas hagan llegar estas cartas a la onu, se nos va bien lo digo por experiencia en mis logros todas esta  
peleas.. contra el estado colombiano ya no, tenemos los videos las personas que han muerto por reclamar las tier-  
ras todo lo tengo cronologicamente denunciado. por eso las amenazas a mi vida y ami hijo.. pero DIOS ES GRANDE  
Y nos sacara de esto PERO EN VICTORIA .,

LHO: yo tambien le he ganado al estado como abogado, me gustaria conocer tu argumento sobre este caso para  
que aplique a la c.p.i...retroalimentame por favor

MBE: con gusto.. esto de pruebas,,, me llevo tres años la construccion del mapa cronologico. de delitos contra el  
pueblo colombiano. excelente con gusto..

[...]

HM: SI MIREYA ME HA PASADO LO MISMO TRANQUILA ACA ESATMOS TODOS UNA SOLA VOZj

PVR: yo quiero saber... como apoyar?

LHO: soy el gestor del derecho de peticion que dennis esta ayudando a pregonar, solo quiero aportar desde mis  
conocimientos, es solo un granito de arena, pero es una propuesta

[...]"

4 Este autor distingue entre microespacios informales y formales. Estos últimos corresponden a los grupos de pro-  
fesionales, empresarios, académicos y políticos, entre otros, y se definen según criterios de funcionalidad (Olvera  
Rivera, 1999).

presentan alto grado de crítica frente a las situaciones problemáticas que allí se discuten.

Los elementos mencionados a lo largo de este apartado, se han orientado hacia la identificación de una serie de conceptos propios de la teoría sobre la esfera pública, a partir de una observación empírica sobre la comunicación de asuntos políticos en un medio propiciado por las NTIC's, a saber, la red social Facebook, donde se puede apreciar un cambio sustancial en la manera como se venía dando la comunicación política desde los medios tradicionales. Así, situaciones propias de ese modelo comunicativo, como la unidireccionalidad y la verticalidad, sufren transformaciones importantes en la medida que los usuarios de los nuevos medios pueden ahora discutir y dar a conocer a un público en particular sus opiniones acerca de los productos informativos provenientes tanto de los medios tradicionales en línea como de nuevos medios alternativos con asiento en la web. Con respecto a la unidireccionalidad, por ejemplo, la creación de páginas en este medio como la de la revista Semana, que constantemente está enlazando con piezas informativas, permite la retroalimentación por parte de los líderes de opinión y nonleaders que formen parte de sus miembros.

### **3. Ampliación de la esfera pública y participación democrática**

En *Multitudes Inteligentes*, Howard Rheingold (2004) hace una afirmación interesante: “Cada vez que un medio de comunicación reduce el coste de la resolución de los dilemas de la acción colectiva, mayor es el número de personas que pueden crear un fondo común de recursos públicos” (59). Este autor, entiende por dilemas de la acción colectiva la búsqueda permanente de equilibrio entre los intereses personales y los bienes públicos, y por estos últimos, aquellos recursos de los que todos pueden beneficiarse aún cuando no han ayudado a crearlos. Afirma además que

*Internet es el ejemplo de bien público artificial con mejores resultados en los últimos tiempos. Los microprocesadores y las redes de telecomunicaciones son sólo la parte física de la fórmula que explica el éxito de Internet; en su arquitectura básica se incluyen también contratos sociales cooperativos. Internet no es sólo el resultado final, sino la infraestructura que posibilita nuevos modos de organizar la acción colectiva a través de las tecnologías de la comunicación. (2004: 75)*

Estos nuevos modos de organización de la acción colectiva, mediante redes de intercambio de información, integran prácticas discursivas y dialógicas capaces de brindar oportunidades para el ejercicio de las libertades ciudadanas de expresión y organización. Así mismo, la formación de opinión pública, la creación de identidades y la constitución de consensos para la acción requieren de procesos de interacción comunicativa. Facebook, y las páginas que allí se crean por parte de colectivos e individuos, parecen cumplir con los requerimientos de un espacio público capaz de convertirse en arena del ejercicio de construcción de una relación crítica con los sistemas económico y político (Olvera Rivera, 1999). Así mismo, la posibilidad de un tipo de comunicación que supere la relación unidireccional de los medios tradicionales, puede proveer un acercamiento a la opinión pública más allá de los sondeos o los resultados electorales. La suma de estos factores, tiene un efecto importante en la Esfera Pública: su ampliación.

Al entender la Esfera Pública como el tipo particular de relación espacial entre individuos, que se desarrolla en distintos planos de la sociedad civil y las instituciones estatales permitiendo enfocar las distinciones entre aparatos del estado y mercados económicos; que se da de manera voluntaria, y donde cobra vital importancia la interacción comunicativa para recibir e interpretar información a través de los medios de comunicación, procesar opiniones, emitir juicios y plantear demandas al Estado, (Olvera Rivera, 1999a-b; Keane, 1997; Arato y Cohen, 1999; Fraser, 1993); la existencia de medios de comunicación que permitan la transmisión horizontal de información y de puntos de vista, la construcción de opinión pública y la promoción de proyectos de la sociedad civil, se convierte en

factor importante para su ampliación, en tanto permite que juicios y opiniones se den por fuera del filtro de los medios tradicionales y del control que los poderes estatal y económico pueda ejercer sobre ellos. De esta manera tiene lugar la construcción de un tipo de opinión pública construida a partir de consensos, en lugar de la mera agregación de juicios individuales en sondeos.

Igualmente, la existencia de medios que permitan que la producción, distribución y consumo de información de carácter político, no sea exclusiva de las grandes empresas mediáticas, facilita la creación de consensos sobre la acción, de manera que porciones de la sociedad civil que tienen como punto de encuentro los foros creados en las páginas de las redes sociales, puedan llevar a cabo proyectos políticos desde los cuales manifestar a las esferas del poder sus posiciones, opciones y denuncias, permitiendo la ampliación de los ámbitos de acción de la sociedad civil. Así, una Esfera Pública que cuente con una sociedad civil, asentada en un espacio público que contenga las garantías a las libertades expresión y organización; capaz de construir un tipo de opinión pública discursiva, crítica, que maneje información por fuera del filtro de las grandes empresas mediáticas; y que sea capaz de agenciar proyectos políticos para influir en la esfera del poder político, se constituye en insumo importante para la participación política democrática.

## Bibliografía

- Arato, Andrew y Cohen, Jean L. (1999). "Esfera pública y sociedad civil". En: Metapolítica Vol. 3 Núm. 9. México: Centro de Estudios de Política Comparada – CEPCOM. Pp.37-55
- Ayala, Germán. (2004). Medios de Comunicación en Colombia: de la acción informativa a la acción política. Argentina, Evento: I Encuentro internacional de investigadores de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, América Latina: dilemas y desafíos de cara al siglo XXI Ponencia: año:2004, Memorias I
- Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. "Historia del periodismo en Colombia" [En línea], Disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/humboldt/bio.htm> [Consultado el 18 de noviembre de 2009]
- CRC. (2009). Informe Trimestral de Conectividad. [En línea], Disponible en: [http://www.crcm.gov.co/images/stories/crt-documents/BibliotecaVirtual/InformeInternet/Informe\\_Internet\\_Septiembre\\_2009.pdf](http://www.crcm.gov.co/images/stories/crt-documents/BibliotecaVirtual/InformeInternet/Informe_Internet_Septiembre_2009.pdf) [Consultado el 14 de noviembre de 2009]
- D'Adamo, Orlando J. y Garcia Beaudoux, Virginia y otros, (2007). Medios de comunicación y opinión pública. España: McGraw-Hill Interamericana
- Dagnino, Evelina. (2006). Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En: Evelina Dagnino, Alberto J Olvera, Aldo Panfichi. Coords. La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica
- Fraser, Nancy. (1993). "Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente", En Debate Feminista, México, Marzo.
- Rheingold, Howard, (2004), Multitudes Inteligentes. Barcelona: Gedisa.
- Keane, John. (1997). "Transformaciones estructurales de la esfera pública". En: Estudios Sociológicos Vol. XV No. 43. México: El Colegio de México.
- López García, Guillermo. (2006). "Comunicación digital y líneas de fractura en el paradigma de la agenda setting". [En línea] En: Doxa Comunicación No. 4. España: Universidad de San Pablo - CEU
- Olvera Rivera, Alberto J. (1999a). "Dossier". En: Metapolítica Vol. 3 Núm. 9. México: Centro de Estudios de Política Comparada – CEPCOM. Pp. 33-36
- \_\_\_\_\_. (1999b). "Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico". En: Metapolítica Vol. 3 Núm. 9. México: Centro de Estudios de Política Comparada – CEPCOM. Pp. 69-78
- Pérez Martínez, Víctor Manuel, 2007, Internet y su influencia en la opinión política de los venezolanos, [En línea] En: Revista Textos de la CiberSociedad, 10. Temática Variada. Disponible en <http://www.cibersociedad.net> [Consultado el 14 de noviembre de 2009]
- Price, Vincent. (1994). Opinión Pública, Barcelona: Paidós.

Sampedro Blanco, Víctor. (2000). Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas. Madrid: Istmo.

Thompson, John. (1998). Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación. Barcelona: Paidós.

Universidad Externado de Colombia. COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA. COLOMBIA 2008. [En línea], Disponible en: [www.fortalecimientoedemocratico.org/](http://www.fortalecimientoedemocratico.org/) BOGOTÁ, FEBRERO 25, DE 2009 [Consultado el 21 de noviembre de 2009]

Wolf, Mauro. (1987). La investigación de la comunicación de masas. Barcelona: Paidós.

Wolton, Dominique. (1992). La comunicación política: construcción de un modelo. En: Ferry, Jean Marc. El nuevo espacio público. Barcelona: Gedisa.

***Profundizando  
la democracia  
en comunidades  
transnacionales***

## **“La sociedad civil: fundamento moral de legitimación del diálogo intercultural en sociedades de conflictos.”**

*Jorge Araya Anabalón.*  
U de La Frontera de Temuco.

La posibilidad del diálogo intercultural asume que puede y debe darse una mediación a partir de dos culturas y racionalidades diferentes, en la cual ninguna puede tener un acceso privilegiado a la verdad. Ello significa un reconocimiento del “otro” al establecer nuevas consideraciones respecto a validar y legitimar diversos saberes; lo cual se expresa en una propuesta intercultural como profundización de la democracia en una sociedad civil que reconoce la diferencia. Desde esta perspectiva, la justicia intercultural transparenta la noción de dignidad humana como forma de vida de la sociedad civil que es construida dialógicamente con el “otro”.

Es necesario precisar que entendemos la sociedad civil como lo plantea Adela Cortina (1998b: 194-195), una comunidad que nos da sentido y que es trascendente para nuestras vidas; son los “otros relevantes” que representan a la gente que verdaderamente nos importa, por tanto, es el lugar donde los ciudadanos incorporan la virtud de la civilidad, fundamental para el funcionamiento de una política democrática. A su vez, Cortina dice que “la sociedad civil” es, en gran medida, la que sostiene la vida democrática; sin embargo, es la comunidad política la responsable de que los ciudadanos valoren la civilidad. En este sentido, una sociedad en la cual los ciudadanos no asumen responsabilidad y donde no existe participación activa, no se puede considerar como una sociedad donde realmente gobierna el pueblo, puesto que la participación de la gente sólo tiene sentido cuando es significativa. De igual forma podemos decir que la sociedad civil representa el tejido social con una red de unidades autoconstituida por ámbitos territoriales y funcionales cuya característica principal es la resistencia a la subordinación frente al Estado, exigiendo un espacio inclusivo en las estructuras políticas del país (Oxhorn, 1995b). Así, una sociedad civil desarrollada en su organización puede garantizar un sostén al sistema democrático, y al contrario una sociedad civil que se encuentra fragmentada produce en la esfera pública una exclusión de sectores importantes de la sociedad. Dicha situación es posible por el condicionamiento que tiene la esfera pública desde el Estado como de la sociedad civil.

Ahora bien, si la visión intercultural tiene como uno de sus objetivos el superar la intolerancia, el racismo, la exclusión y las relaciones asimétricas en general, no puede dejar fuera la conformación de una identidad inclusiva, que es el núcleo del reconocimiento del “otro” y que refleja la razón del ser humano. De ahí que la sociedad civil debe construirse sobre una identidad en que el núcleo moral sea el diálogo con lo diverso.

Así, para que la sociedad civil se transforme en el principal fundamento moral del diálogo intercultural, sus miembros deben participar de un proceso racional de llegar a nuevos acuerdos que implican como obligación, principios de argumentación que son cognitivos en el sentido de que pueden ser sometidos a prueba en el discurso. Esto comprende que en “donde la unificación no se puede lograr, por lo menos todos deben tener el mismo derecho de que se escuchen sus argumentos y de participar en las decisiones” (Wellmer, 1986: 206). De esta forma, la idea de un consenso racional no implica la obtención de la verdad absoluta, pero permite la posibilidad de estar de acuerdo en las normas, dando una salida a un desacuerdo racional. Esto significa que un consenso empírico racional en la sociedad civil está abierto al disenso, pero también al aprendizaje.

Lo anterior puede ser posible si la sociedad civil se mueve en la esfera pública en un contexto pluralista e intercultural, conforme a la exigencia de una ética transcultural o de mínimos, que es aceptada por todos los ciudadanos de una sociedad plural (J.M.Gómez –Heras 2004:54). Para Adela Cortina, una sociedad pluralista es aquella en que los distintos grupos sociales comparten una moral cívica, la que no es dogmática, pero tampoco relativista. Esta autora sostiene que con



dificultad ya existe un cierto reconocimiento de que la moral cívica no sólo es posible, sino incluso, existente. Dicho principio,

“no puede consistir en recurrir a un modelo determinado de filosofía moral, compartido por los miembros de una escuela filosófica, sino a algún tipo de moral inserto en la vida cotidiana. Si aceptamos la distinción usual entre la moral vivida en la vida cotidiana y la filosofía moral, no cabe duda de que la moral que debe inspirar la legislación positiva de una sociedad debe proceder del mundo de la vida de esa sociedad” (A. Cortina, 2000 b).

Este punto debe contextualizar el tipo de moralidad que, de alguna forma, comparta el conjunto de la sociedad. Se comprende por “conjunto” un tipo de conciencia que presta cohesión a esa sociedad y que no significa mayoría numérica. Por otro lado, la cultura política representa para Cortina, “el conjunto de valores que respaldan tanto una constitución democrática como las instituciones esenciales correspondientes” (1998b:196). De este modo, el pluralismo de concepciones de vida buena es uno de los haberes irrenunciables de la sociedad civil, y pueden transformarse en una fuente de riqueza social que garantice una existencia común vigorosa para un dialogo intercultural. Respecto a esta situación, Alejandro Llano sostiene una posición desde lo que se denomina humanismo cívico, el cual “descansa en la convicción de que todo ciudadano, cualquier ciudadano, es capaz de distinguir lo verdadero de lo falso en la vida pública, es decir, de discernir entre las leyes justas y las leyes injustas” (1996:209). Esto significa que la competencia moral que tiene la ciudadanía, está sustentada en la capacidad de juicio y discernimiento que se afirma en una educación cívica.

Sin duda el desafío moral de la sociedad civil para construir el dialogo intercultural, pasa por desarrollar lo que sostiene Adela Cortina cuando dice:

“Por eso el etnocentrismo es una posición éticamente insostenible, mientras que el relativismo también es insostenible (...) Más allá del etnocentrismo y del relativismo se encuentra la propuesta intercultural de entablar un diálogo permanente entre los que comparten distinto bagajes culturales de forma que decidan conjuntamente qué humaniza y qué deshumaniza. Propuesta que es sin duda la más adecuada y la más inteligente, porque aprovecha la diversidad cultural, igual que aprovechar las restantes formas de diversidad que no crean desigualdad, es encontrar ideas nuevas, proyectos nuevos, sugerencias aún no pensadas” (1998b: 197).

Desde nuestra visión, la sociedad civil tiene un fundamento moral que consiste en recoger el reconocimiento intercultural como cimiento de la construcción de ciudadanía intercultural, esta situación exige una ética civil, que es una ética de los ciudadanos que persigue incrustarse en las actitudes, convicciones y costumbres que son el ethos de la sociedad y que no es reducible a normas jurídicas, porque las trasciende.

Una ética cívica es una realidad social y no una construcción filosófica; es parte de las sociedades pluralistas, donde un conjunto de valores y principios es compartido, o forma parte de esa sociedad que ofrecen modelos de vida buena. En esta línea Adela Cortina sostiene que existen ciertas exigencias, las que podemos delinear en los siguientes términos:

Es dinámica y representa la cristalización de los diferentes valores compartidos por las distintas propuestas de vida buena, en donde entre otras cosas, plantea los fundamentos del razonamiento del porqué ésta es la mejor forma de vida. Pero fundamentalmente, la ética cívica es una “ética de mínimos”, compartida por la cultura política propia del Estado de derecho.

La ética cívica no es política ni tiene pretensiones de asegurar un determinado tipo de sistema

político constitucional. Lo que pretende es facilitar el reforzamiento de valores, ya que unen y representan una tradición histórica en la cohesión social para elaborar proyectos compartidos.

Finalmente podemos decir que, si la sociedad civil es el núcleo de legitimación del diálogo intercultural, es debido a que representa el fundamento de un sistema democrático, por cuanto le otorga la legitimidad necesaria, y es donde se establecen los lazos sociales desde la voluntariedad de los individuos, basados en: la confianza, solidaridad, cooperación, y el consenso de la participación social, en que se potencian el desarrollo de la comunidad.

Lo anterior, permite construir una sociedad civil que tenga entre sus metas más importantes el reconocimiento del “otro”, dado que al ser constituida en el espacio público, se crean relaciones vinculantes de la vida cotidiana como son: fiestas, tradiciones culturales, eventos religiosos, etc. Todos estos trabajos contextualizados y situados humanamente, permiten comprender las diferencias en la praxis, creando compromisos de reciprocidad y afectividad en la sociedad civil, que van generando el espesor cultural necesario para una ciudadanía intercultural.

Una sociedad civil fuerte permite la posibilidad de construir diálogo y encuentro desde la propia diferencia, aprendiendo de la propia experiencia del conflicto-tolerancia. Muy bien lo expresa Recasens (2004) al decir que una democracia sin sociedad civil es sin sentido y una convivencia justa, conveniente y feliz se logra desde el acuerdo de los ciudadanos, entre sí, con su gobierno. Cuando no es posible alcanzar el objetivo de una conciencia democrática profunda de participación de la sociedad civil, el político y los diferentes poderes fácticos no buscarán formar ciudadanos en torno de una sociedad civil, sino militantes serviles a sus causas.

Entonces, para que el individuo pueda ejercer como ciudadano el derecho de ciudadanía, necesariamente debe existir un respaldo de una sociedad civil; cuando no existe dicho apoyo, las personas se desvinculan, lo que dificulta la participación en la gestión pública. De ahí que una ciudadanía intercultural que pretenda recoger las potencialidades, el sentido del reconocimiento, los vínculos integradores y el compromiso afectivo y social, no puede dejar de fortalecer en primer lugar la sociedad civil. Ahora es interesante mencionar que la sociedad civil debiera conseguir una cultura de ciertos valores cívicos para profundizar la democracia los cuales para Victoria Camps (2002: 43-47), son tres valores básicos:

**Responsabilidad:** comprende el compromiso con intereses que no necesariamente son individuales, sino comunes. En esta situación, el individuo se hace responsable y responde de igual forma a los comportamientos y decisiones que afectan también a los demás.

**Tolerancia:** actitud imprescindible en las democracias plurales que tiene relación con la aceptación de la diferencia, para así, poder vivir con personas que tienen otro tipo de cultura o vida, que incluso pueden incomodar. Esta actitud se transforma en una virtud democrática y sienta las bases del entendimiento y la convivencia pacífica.

**Solidaridad:** es el complemento de la justicia para que se termine con la marginación, la exclusión y las actitudes racistas.

Así, Victoria Camps considera que el civismo es un elemento que no puede quedar restringido, por cuanto significa civilidad, lo cual se puede traducir en cómo hacer que la convivencia sea la más fácil y amable. Dicha condición debe ser cultivada como un requisito básico de respeto.

Esta autora sostiene que la sociedad civil debe tener ciertas virtudes públicas para su funcionamiento, y se reflejan en que:

“aunque nuestras creencias sean dispares e incommensurables, por muy plural que

sea la sociedad contemporánea, si algo significa la moral, es el compartir un mismo punto de vista respecto a la necesidad de defender unos derechos fundamentales de todos y cada uno de los seres humanos. Pues bien, la asunción de tales derechos si es auténtica, ha de generar unas actitudes, unas disposiciones, que son las virtudes públicas” (Camps, 1990: 24).

Digamos que la fuerza de la sociedad civil debe llevar el germen del reconocimiento cordial que consiste en:

“la compasión es el motor de ese sentido de la justicia que busca y encuentra argumentos para construir un mundo a la altura de lo que merecen los seres humanos, es el vínculo compasivo que brota de lo más profundo del corazón. Conocemos la verdad y la justicia no sólo por la argumentación, sino también por el corazón”. Es decir;” Quien carece de compasión no puede captar el sufrimiento de otros; quien no tiene capacidad de indignación carece del órgano necesario para percibir la injusticia” A. Cortina (2007:87)

En este contexto la comunicación dialógica potencia situaciones personales e interculturales por cuanto considera al “otro” y a la otra cultura, como un tú u otro irreductible, que enriquece la vivencia cultural de cada persona completando lo que pueda faltarle a la cultura propia. Esto se basa en el supuesto de que siempre hay algo más allá de lo que yo considero terminado, es decir, siempre hay algo afuera de mi propia cultura que me puede enriquecer. En este proceso, la capacidad reflexiva e intelectual del ser humano no deja fuera la subjetividad, que implica mostrar la propia identidad a partir de las percepciones simbólicas de la cultura.

Hay que considerar que muchas veces se utiliza un diálogo dialéctico que dice relación con la mirada material de los objetos o de materias del orden de la doctrina, ideologías y opiniones que entrarían en el plano de visiones más subjetivas. Aquí lo primordial es el fundamento de la razón y la validez de los datos, donde el elemento estratégico e instrumental significa situaciones de dominio y poder.

De acuerdo a Panikkar (1990:210) se deben dar ciertos principios o requisitos para establecer el diálogo, tales como:

- La mirada confiada en el otro, como un aporte verdadero a la comprensión y conocimiento.
- El oír al otro con respeto y atención, porque tiene algo importante que decir.
- La disposición a una búsqueda de la verdad que está abierta y no terminada.
- Asumir la posibilidad de que mi postura deba ser cambiada por la verdad del otro, lo que puede producir desconcierto.

Bhikhu Parekh (2005) defiende su propuesta sobre la perspectiva de ampliar y profundizar los vínculos culturales que son comunes y que deben ser fortalecidos desde la esfera pública como privada, en las cuales al Estado le compete un rol diferente del actual. En este sentido, el Estado no debe ser hegemónico, ni tampoco culturalmente neutro o indiferente (lo que puede desembocar en un relativismo), sino que debe participar en la búsqueda de la equidad y el diálogo común. En este proceso, la sociedad civil pasa por un aprendizaje donde se debe aceptar la diferencia para poder vivir, surgiendo así lo que él denomina como relaciones transculturales, las que posteriormente pueden transformarse en amistades con intereses compartidos. Otro punto interesante de Parekh, es que considera que no se puede delinear o planificar la nueva relación intercultural futura, pues es precisamente esto lo que hace fracasar los proyectos. De tal forma que, las nuevas relaciones deben ser fruto de la participación de las diferentes culturas en una perspectiva de igualdad, donde

se acepten nuevos lenguajes conceptuales y se creen espacios públicos plurales para que se exprese la diversidad.

En esta perspectiva, las acciones políticas comprenden una participación y representación de las diferentes comunidades culturales en el sistema social, para lo cual se debe realizar acciones compensatorias que aseguren la concurrencia de los excluidos. Todo lo planteado por Parekh necesita de una serie de fundamentos éticos y morales que es necesario que desarrollen las personas, como por ejemplo, una nueva interpretación de la realidad cultural que les permita ver lo que les es común debajo del velo de la diferencia, sumándose la tolerancia de la convivencia con los otros.

Con respecto a estos requisitos mínimos, es interesante considerar lo que señala Parekh (2005) en relación a ampliar y profundizar los vínculos culturales que son comunes, tanto desde la esfera pública, como de la privada. En esta tarea, al Estado le compete un rol diferente al actual, que no es hegemónico, pero tampoco culturalmente neutro o indiferente, sino que es participativo, puesto que busca la equidad y el diálogo común. Si esto es verdad, en dicho proceso la sociedad civil debe pasar por un aprendizaje en donde se acepte la diferencia y la diversidad para poder vivir interculturalmente. De igual forma, se debe considerar que no se pueden delinear o planificar las relaciones interculturales futuras, dado que su diseño debe ser fruto de la participación de las diferentes culturas en una perspectiva de igualdad, a partir de nuevos lenguajes.

#### Bibliografía.

- Ansión, J. (2007). La interculturalidad y los desafíos de una nueva forma de ciudadanía. En J. Ansión y F. Tubino (Ed.) *Educación en ciudadanía intercultural*. Lima: Fondo editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Trondheim: Papir Trykk. Apel, K. (1998). El problema del multiculturalismo desde la perspectiva de la ética del discurso. En J. Calo (Ed.) *Topografías del mundo contemporáneo* (pp. 14-33). Argentina: Encuentro.
- Barber, B. (1998) *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Barcelona: Paidós.
- Bárcena, F. (1993). *El oficio de la ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
- Baumann, G. (2001a). *El Enigma Multicultural. Un Replanteamiento de las Identidades Nacionales, Étnicas y Religiosas*. Buenos Aires: Paidós.
- Beuchot, M. (2005). *Interculturalidad y derechos humanos*. México: Siglo XXI/UNAM.
- Camacho, C. (2006). Democratización de la sociedad: entre el derecho a la información y el ejercicio de la ciudadanía comunicativa. *Revista Universidad de Viña del Mar*, 6 .
- Camps, V. (1993) El derecho a la diferencia. En L. Olivé (comp.) *Ética y diversidad cultural* (pp. 85-100). México: Fondo de Cultura Económica
- Camps, V. (1994) *Los valores de la educación*. Barcelona: Anaya.
- Conill, J. (1996). *Educación en la ciudadanía; necesidad de la noción de ciudadanía económica*. Madrid: Santillana.
- Cortina, A. (1985). *Razón comunicativa y responsabilidad solidaria*. Salamanca: Sígueme.
- Cortina, A. (1993). *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Cortina, A. (1994). *¿Todas las opiniones son igualmente respetables?*, ABC cultural.
- Cortina, A. (1995). *Ética civil y religión*. Madrid: PPC.
- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza.
- Cortina, A. (1998a). *Ética pública y sociedad*. Madrid: Taurus.
- Cortina, Adela. (2000). *Ética y política: moral cívica para una ciudadanía cosmopolita*. Series Filosóficas, 12, 777-778.
- Cortina, A. (2002). *Aporofobia*. En J. Conill (Ed.) *Glosario para una sociedad Intercultural* (pp. 17-23). Valencia: Bancaya.

- Cortina, A. (2004a). Ciudadanía intercultural. Ética mundial y democracia cosmopolita. Educar para la ciudadanía en el siglo XXI. Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo..
- Cortina, A. (2007) . Ética de la razón cordial: Educar en la ciudadanía en el Siglo XXI. Oviedo: Nobel.
- De La Maza, G. (2001a). Sociedad Civil y Capital Social en América Latina, ¿Hacia dónde va la investigación?. En Documento de Trabajo, 5. Santiago: Programa de Ciudadanía y Gestión Local.
- De Vallescar, D. (2001). Coordenadas de la interculturalidad. Diálogos Filosófico, 51, 386-410.
- Figueroa, M. (2005). La Democracia como construcción moral de la sociedad. Ideas políticas de Jorge Millas. Revista de Ciencias Sociales, 49-50, 163-187.
- Fornet-Betancourt, R. (2001b). Transformación intercultural de la filosofía. Bilbao: Desclee.
- Fraser, N. y Honneth, A. (2006) ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico, Morata, Madrid
- Fraser, N. (1996). Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género. Revista Internacional de Filosofía Política, 8, 32-33.
- Habermas, J. (1989). Identidades nacionales y postnacionales. Madrid: Tecnos.
- Habermas, J. (1990a). Historia y crítica de la opinión pública. Barcelona: G. Gilli.
- Habermas, J. (1998a). Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (1998b). Conciencia moral y acción comunicativa. Barcelona: Península.
- Habermas, J. (1999b). La inclusión del otro. Estudios sobre teoría política. Barcelona: Paidós.
- Heras, A. (2002). Acerca de las relaciones Interculturales: un Presente- Ausente Tenso. Scripta Ethnologica, 24, 149- 172
- Honneth, A. (1997a). La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales. Barcelona: Crítica.
- Joignant, R. (2000) Pluralismo, sociedad y democracia. La riqueza de la diversidad. Fundación Felipe Herrera.
- Krotz, E. (2002a). La Formulación de los Derechos Humanos como Proceso de aprendizaje Intercultural. Devenires, Revista de Filosofía y Filosofía de la Cultura, 5, 81-95.
- Kymlicka, W. (1996) Ciudadanía Multicultural. Una Teoría Liberal de las Minorías. Barcelona: Paidós.
- Kymlicka, W. (2000) Derechos humanos y justicia etnocultural. Debats, 68, 46-64. Kymlicka, W. (1996) Ciudadanía Multicultural. Una Teoría Liberal de las Minorías. Barcelona: Paidós.
- Locke, J. (1994a). Cartas sobre la tolerancia. Madrid: Alianza.
- Locke, J. (1994b). Segundo tratado sobre el gobierno Civil. Madrid: Alianza.
- MacIntyre, A. (1987b). Tras la virtud. Barcelona: Crítica.
- Ministerio secretario general de gobierno división de organizaciones sociales. (2001). Plan de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Santiago: DOS.
- Moratalla, D. (2001a). Ciudadanía multicultural y filosofía política. En A. Cortina. y J. Conill. (Eds.), Educar en la ciudadanía (pp. 63-83). Valencia: Institución Afons el Manànim.
- Nussbaum, M. C. y J, Cohen (eds.) (1996): For love of country. Boston: Beacon Press. (ed. En castellano: Los límites del patriotismo: identidad, pertenencia y 'ciudadanía mundial'. Madrid: Paidós.
- Olivé, L. (2004). Relaciones interculturales y justicia social: una fundamentación pluralista. En M. Castro-Lucic (Ed.), Los desafíos de la interculturalidad: identidad, política y derecho. Santiago: Universidad de Chile.
- Oxhorn, P. (2001). Desigualdad Social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina. Economía, Sociedad y Territorio, (3) 9, 153-195.
- Panikkar, R. (1990). Sobre el diálogo intercultural. Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca.

- Recasens, A. (2004). Ciudadano y sociedad civil ¿Otros meta-relatos por desaparecer?. Revista Chilena de Antropología, 17.
  - Rosales, J. M. (1997) Patriotismo, nacionalismo y ciudadanía: en defensa de un cosmopolitismo cívico. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
  - Rosales, J. M. (1998) Política cívica. La experiencia de la ciudadanía de la democracia liberal. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
  - Siurana, J. (2003). Una brújula para la vida moral. La idea de sujeto en la ética del discurso de Kart-Otto Apel. Granada: Comares.
  - Stepan, A. y Linz, J. (1990) Relaciones Civiles Militares en las Recientes Transiciones a la Democracia del Cono Sur de América Latina. Síntesis, 11.
  - Taylor, Ch. (1992). El multiculturalismo y la política del reconocimiento. México: FCE
  - Taylor, Ch. (2006b). Imaginarios sociales modernos. España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Thiebaut, C. (1994a). Democracia y diferencia: un aspecto del debate sobre el multiculturalismo. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 31, 41-60.
- Touraine, A. (1995). ¿Qué es la democracia?. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
  - Villoro, L., (1998). Estado Plural, Pluralidad de Culturas. México: Paidós.

# **“Mujeres y migraciones en América Latina: hacia una resignificación de los procesos migratorios transnacionales.”**

*Santiago Boggione*

santiago.boggione@laposte.net

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR / Conicet

Función dentro de la Institución: docente cátedra Teoría Política III / becario doctoral.

## **Introducción**

Nuestro artículo intenta aportar algunas reflexiones sobre la vinculación entre la globalización y las transformaciones en los procesos migratorios contemporáneos, haciendo hincapié en la feminización de la mano de obra transnacional.

Para ello, este trabajo se organizará en cuatro apartados. En el primero, se analizará brevemente el escenario internacional actual, destacando los cambios que en él se suscitan y la consiguiente necesidad de generar un nuevo abordaje teórico-conceptual para dar cuenta del mismo. En el segundo, se abordará el proceso de modernización de América Latina en los noventa, y cómo el mismo incidió en la feminización de las migraciones. En el tercer apartado, se intentará avanzar en la resignificación de estas migraciones, desde una perspectiva transnacional y de género, a través de un modo interseccional de análisis de los procesos sociales. Finalmente, esbozaremos algunas conclusiones y desafíos en torno a esta problemática.

## **Un cambio de escenario**

Desde fines de los ochenta asistimos a un proceso de profundas transformaciones, que además de cuestionar la composición y dinámica de las instituciones del Estado de Bienestar (Beck, 2006), modificando las condiciones materiales que le dieron inicialmente sentido, han dado lugar a un nuevo escenario internacional post-keynesiano. Se trata de un momento de mutación epocal, cuyas alteraciones, producto de lo que ha dado en llamarse globalización, han trastocado el sentido en el cual se piensa y se articula la política (Yannuzzi, 2007:5), transformando las relaciones entre individuos e instituciones sociales, y afectando los clivajes de todas y cada una de las sociedades particulares, desde las fuerzas sociales, políticas y económicas hasta las nuevas tecnologías, los transportes y la comunicación, a través de lo que en palabras de Wacquant (2000) significó el paso del Estado providencia al Estado penitencia.

Al analizar el polisémico concepto de globalización, lo hacemos pensando en un proceso complejo y ambivalente, que hace referencia a múltiples y disímiles fenómenos que implican una serie de cambios en varias áreas, incluida la producción, el orden económico mundial, la forma del Estado, así como la cultura y la identidad (Neufeld, 2001). Estos cambios en el orden global, en la medida que han vaciado de sentido muchos de los conceptos y sistemas de clasificación utilizados hasta ahora para comprender y explicar la realidad, han remarcado la necesidad de generar nuevas herramientas teóricas, para lograr una mejor comprensión del nuevo escenario que se nos presenta, y la consiguiente posibilidad de actuar en él y sobre él. En este sentido, al ser las categorías clásicas de análisis, es decir, aquellas con las cuales supimos dar cuenta del mundo circundante, insuficientes para aprehender este nuevo mundo, nos enfrentamos a un fuerte dilema que es resignificar el mundo para tornarlo nuevamente inteligible (Yannuzzi, 2007: 162).

En este nuevo contexto de grandes transformaciones, de tendencias excluyentes e integradoras, de continuidades y rupturas, se inscriben los grandes movimientos migratorios internacionales, en donde la pugna por un libre movimiento de los factores, tanto de producción y de capital, como de bienes e información, se ve contrariada por la restricción al derecho de millones de personas de moverse libremente.

Ahora bien, el fenómeno migratorio no es exclusivamente propio de nuestra época, en efecto, la historia de las migraciones es parte de la historia humana. Sin embargo, algo ha cambiado

últimamente en la esencia de los procesos migratorios internacionales, lo que no necesariamente quiere decir que las migraciones como tales tiendan a desaparecer, sino que ha entrado en crisis un modelo particular de migración adoptado concretamente por la sociedad industrial.

### América Latina, crisis y migraciones

Desde este nuevo escenario de reconversión capitalista, podemos destacar que la emigración de América Latina hacia Europa y Estados Unidos creció vertiginosamente en los últimos veinte años, llegándose a duplicar, a la par de la adopción de políticas neoliberales en el sub-continente (Itzingsohn, 2003), entre otras cosas porque la globalización, si bien posibilitó el acceso a nuevos mercados y el ingreso de nuevas inversiones, no significó mayores puestos de trabajo ni un mayor bienestar para la población de los países latinoamericanos (Rosales, 2007). Al contrario, la liberalización de la economía, la flexibilización del mercado laboral, que se tradujo en una precarización del empleo, y los ajustes estructurales profundizaron aún más las desigualdades en América Latina y fomentaron un gran crecimiento económico —específicamente en comparación con lo que la CEPAL llamó en los años ochenta la década perdida— aunque sin empleo. Asimismo, este proceso de desmantelamiento del Estado keynesiano no sólo significó la puesta en escena de una serie de mecanismos que debilitaron y suprimieron factores de integración social, sino que también determinó una relación diferente de los individuos con el Estado (Mitjavila, 1999:9), férreamente marcada por la lógica del mercado. Esto condujo a un mayor incremento de la pobreza y de la miseria, y la consiguiente exclusión social, unido a un ya elevado desempleo estructural (Tokman, 2007). En este sentido, las migraciones internacionales aparecen no sólo como una opción de movilidad social ascendente, sino también en muchos casos como la única posibilidad de asegurar mínimamente la propia subsistencia.

Si bien el impacto del proceso de modernización en América Latina, basado en la implementación del modelo neoconservador que se difundió en los noventa, afectó la vida de millones de hombres y mujeres, fue en la realidad de estas últimas en donde el paradigma neoliberal se hizo sentir con más fuerza (Magliano, 2009). Este proceso de novedosos cambios impactó de manera especial en el mundo del trabajo, dando lugar a la incorporación de la mujer a empleos precarios y a subempleos de diverso tipo<sup>1</sup> para complementar la caída de los ingresos así como a la extensión del esfuerzo de las mujeres para llenar los vacíos que trajo consigo la reducción del gasto social (Balbuena, 2003:3). Así, en la medida que aumenta la participación económica de la mujer en el mercado de trabajo, y “paralelamente se restringen los beneficios sociales y las prestaciones correspondientes, se vuelve aún más visible la asimetría entre oportunidades, incentivos y restricciones económicas para hombres y mujeres” (Pautassi & Galín, 2001: 7).

Esta feminización del mundo del trabajo remunerado, cuya contracara fue la feminización de la pobreza (Acosta, 1998, Pedone, 2006) llevó en muchos casos a que las mujeres buscaran migrar, internamente y al exterior de sus países, en busca de mejores oportunidades, incrementando el porcentaje de mujeres entre los migrantes internacionales en casi 3 puntos porcentuales, del 46,7% al 49,6%, entre 1960 y 2007, registrándose en el caso de la migración femenina en América Latina aumentos del 45% al 50% (IDH, 2009).

Así, este fenómeno que algunos autores denominan feminización de las migraciones (Sassen, 2003, 2007, Sorensen, 2005), comienza a hacerse visible tanto en los países de origen como en los de destino, en fuertes transformaciones de jerarquías sociales, de reglas de parentesco y de roles familiares, así como también en ciertos sectores de la economía, como la agroindustria, la manufactura, y la denominada economía del cuidado, donde a través de la incorporación de las mujeres latinoamericanas a las actividades reproductivas, se termina asegurando la continuidad del sistema productivo de los países receptores de estos flujos. En efecto, nos dice Pedone, el sistema productivo no opera sin el reproductivo, por lo tanto, la globalización de la producción está acompañada por la globalización de la reproducción (2008:5).



Este proceso de feminización de las migraciones, a pesar de no ser homogéneo en lo que respecta a la composición de las corrientes y flujos migratorios, se ha acelerado en los últimos tiempos. Para comprender la envergadura de esta cuestión, podemos citar nuevamente datos suministrados por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas, correspondientes al año 2009, que a título ilustrativo nos indican que las mujeres migrantes representan aproximadamente la mitad de los casi 200 millones de personas que no viven en sus países de origen, proporción que se ha mantenido estable en las últimas décadas, contrastando fuertemente con las migraciones del siglo XIX y gran parte del siglo XX, que eran en su mayoría masculinas.

Esta no es una referencia a minimizar, ya que la invisibilización de la migración femenina, producida por fuertes problemas conceptuales y metodológicos en la medición y construcción de datos sobre la migración internacional – y en la consecuente elaboración de políticas públicas migratorias-, ha desarrollado estereotipos sobre la mujer migrante como dependiente pasiva del varón, en tanto esposa, madre o hija del migrante, al mismo tiempo que pretendió mostrarnos una migración femenina como subsidiaria de la masculina (Pessar, 2003), haciendo que el uso tradicional de la palabra migrante se termine identificando con “hombre migrante” (Magliano, 2009). Esta manera de pensar a las mujeres, que se vio plasmada tanto en estudios de corte neoclásico como marxista, no hizo más que contribuir y agravar las desigualdades económicas, sociales, de género y étnicas entre hombres y mujeres, naturalizando, reproduciendo y perpetuando una lógica de poder patriarcal.

### **Resignificando la feminización de las migraciones**

Las profundas transformaciones que sucedieron al fin de la Guerra Fría nos han dejado en los umbrales de un mundo cuya composición y procesos hay que, de alguna manera, resignificar. En efecto, al dar cuenta de aquellos nuevos eventos y problemáticas, no podemos seguir utilizando las mismas herramientas que solíamos usar en otros momentos históricos. Como bien nos dice Beck (1997), este nuevo escenario de globalización ha hecho caducar súbitamente un diccionario político y social que ahora tiene que ser reescrito por completo. Si bien el escenario actual no es completamente un fenómeno original, ya que lo viejo nunca termina de morir, y se confunde con lo nuevo que comienza a surgir, es fundamental reconocer el impacto de las transformaciones ocurridas como consecuencia de la crisis del estado keynesiano y avanzar en el análisis y conceptualización de dichos cambios.

De esta manera, en lo que respecta a este trabajo, podemos afirmar que las migraciones internacionales latinoamericanas no son ajenas a estos avatares, en la medida que se vieron intensamente signadas por la ejecución de reformas estructurales y del proceso de ajuste como consecuencia de la adopción de políticas neoliberales en los noventa. No obstante, estos cambios en la composición de flujos y tendencias migratorias no logran romper del todo con aquella representación propia de análisis y teorizaciones fuertemente etnocentristas, que desarrollan una “visión reduccionista y estereotipada de las mujeres inmigrantes como un bloque homogéneo y carente de iniciativas como agentes de transformación de sus propias vidas y de las condiciones que la rodean” (Balbuena, 2003:6).

Como podemos observar, la migración femenina adquiere nuevos tintes y características propias en este momento histórico, que la hacen por momentos independiente y autónoma de la condición masculina, por lo que es crucial resignificar estos procesos migratorios para poder así explicarlos y tornarlos inteligibles, no sólo desde una perspectiva de género, sino también dejando de lado aquellos enfoques feministas que sólo piensan un feminismo monolítico, como un todo homogéneo, “saltando la triple discriminación” que muchas mujeres sufren por raza, etnia y clase social (Anthias, 2006).

En este sentido, cuando afirmamos que los procesos migratorios están fuertemente

determinados por las relaciones de género, siendo el género un principio organizacional de los patrones migratorios (Hondagneu-Sotelo, 2004), lo hacemos remarcando que hoy en día nos resulta simplemente imposible comprender y analizar la complejidad de los procesos migratorios actuales sin considerar la experiencia de la mujer como desigual a la del hombre. La resignificación de los procesos migratorios debe, por eso, tener en cuenta la feminización de las corrientes migratorias, examinando la complejización de las migraciones internacionales, así como también las desigualdades y asimetrías de la migración entre hombres y mujeres. Como sostiene Herrera, una de las dimensiones de esta desigualdad propia de los nuevos procesos migratorios, “son las relaciones de género, entendidas éstas como las relaciones sociales a través de las cuales las acciones, posiciones y representaciones de hombres y mujeres son socialmente construidas y estructuran relaciones de poder y desigualdad” (2005:4).

Sin embargo, según afirman Mahler y Pessar (2006:39), concebir estudios migratorios sólo desde una perspectiva de género resulta insuficiente, en la medida que el género está íntimamente ligado a otras estructuras diferenciadoras, como la raza, la clase, cuestiones generacionales u orientación sexual, a diferencia de algunas teorizaciones etnocéntricas que afirman que el sólo hecho de vivir en los países centrales resulta en posibilidades de emancipación y empoderamiento. En rigor, no podemos analizar estas dimensiones por separado, sino a través de un análisis interseccional, que contemple contextos históricos, sociales y políticos, y que tenga como objetivo revelar las variadas identidades, que exponga los diferentes tipos de discriminación y desventajas que se dan como consecuencia de la combinación de identidades, así como también abordar las formas en que el racismo, el patriarcado, la opresión de clase y otros sistemas de discriminación crean desigualdades que estructuran las posiciones relativas de las mujeres migrantes (Awid, 2004).

## **A modo de conclusión**

La cuestión de las migraciones femeninas es un fenómeno que, como la mayoría de aquellos surgidos en esta etapa del capitalismo tardío, todavía cobija ciertas dificultades y puntos oscuros para su análisis y comprensión. Si bien a lo largo de este artículo se ha intentado descifrar algunas características propias de esta problemática, dar cuenta de ella es un gran desafío para aquellos que trabajamos en ciencias sociales.

Por eso, sólo en la medida que desarrollemos una mirada más amplia y abierta sobre la migración de las mujeres latinoamericanas a los países centrales, estaremos pensando en cambios en la desigualdad de género. Y esto nos remitirá a pensar indefectiblemente en cambios de patrones culturales y valores que definen los roles desempeñados por hombres y mujeres en el ámbito social, laboral y familiar. En efecto, incorporar nuevos elementos y enfoques en el proceso de resignificación de las migraciones femeninas implica, por un lado, avanzar en la lucha contra los discursos basados en lógicas de dominación patriarcal y colonial, que culturalizan las desigualdades, la discriminación y la violencia. Y por otro lado, dar cuenta de las transformaciones en el modelo de familia, fruto de aquellas tensiones derivadas de la asignación de roles, tareas y responsabilidades que cada uno de sus miembros está dispuesto a aceptar. Así, desde nuestro punto de vista, al profundizar este proceso de resignificación de las migraciones femeninas, estaremos invirtiendo el proceso de invisibilización antes mencionado, colaborando en la formulación de nuevas teorizaciones y conceptualizaciones que puedan plasmarse en políticas públicas de los Estados, a favor de la autonomía y del empoderamiento femenino, y de una mayor equidad de género.

## **Bibliografía**

ANTHIAS, Floya (2006). “Género, etnicidad, clase y migración: interseccionalidad y pertenencia translocalizacional”, en RODRIGUEZ, Pilar (ed) *Feminismos periféricos*, Granada: Editorial Alhulia (49-68).

- Association for Women's Rights in Development – AWID (2004). “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica” en Derechos de las mujeres y cambio económico, No. 9. Canada.
- BALBUENA, Patricia (2003). “Feminización de las migraciones: del espacio reproductivo nacional a lo reproductivo internacional”, en Revista Aportes Andinos N°7, octubre.
- BECK, Ulrich (2006), La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad, Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1997), “La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva”, en BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony y LASH, Stephen, Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno, Madrid: Alianza.
- BENERIA, Lourdes (2003). Gender, Development and Globalization. Economics as if all people mattered. New York: Routledge.
- HELD, David & MC GREW, Anthony, GOLDBATT, David, PERRATON, Jonathan (2001). Transformaciones globales: política, economía y cultura. Mexico DF: Oxford University Press.
- HERRERA, Gioconda (2005). “Mujeres ecuatorianas en las cadenas globales de cuidado”, en HERRERA, Gioconda et al (eds.), La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades, Quito: Flacso.
- HONDAGNEU-SOTELO, Pierrette (2004) (ed), Gender and U.S. Immigration. Contemporary Trends. Berkeley: University of California Press.
- ITZINGSOHN, José (2003), “Migración, globalización y geopolítica”, en Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, Nro. 6, Flacso /Unesco / Nueva Sociedad, pp. 77-82, Caracas.
- MAGLIANO, María José (2009), “Migración de mujeres bolivianas hacia Argentina: cambios y continuidades en las relaciones de género”, en Amérique Latine, Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM, 14.
- MAHLER, Sarah y PESSAR, Patricia (2006), “Gender matters: Ethnography bring gender from the periphery toward the core of migration studies” en International Migration Review, volume 40 number 1 (spring 2006), 27-63.
- MITJAVILA, Myriam (1999), El riesgo y las dimensiones institucionales de la modernidad, en <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc/Publicaciones/Revista/Revista15/Mitjavila.html>
- NACIONES UNIDAS (2009). Índice de desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano. Barcelona: Mundi Prensa.
- \_\_\_\_\_ (2006). Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision. New York : United Nations Press.
- PAUTASSI, Laura (2009) “Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina”. Ponencia presentada en el Seminario Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007), Cuanto trabaja mujer! El género y las relaciones laborales. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- PAUTASSI, Laura y GALIN, Pedro (2001). “Cambios en el mundo del trabajo, y su relación con las políticas sociales en América Latina”, ponencia presentada en 5to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- PEDONE, Claudia (2008), “‘Varones aventureros’ vs. ‘Madres que abandonan’: reconstrucción de las relaciones familiares a partir de la migración ecuatoriana”, en REMHU. Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana, Año XVI, N° 30, pp. 45-64.
- \_\_\_\_\_ (2006). Estrategias migratorias y poder. Tú siempre jalas a los tuyos. Abya-Yala: Ecuador.
- PESSAR, Patricia (2003), “Engendering migration studies. The case of new immigrants in the United States”, en American Behavioral Scientist, Vol. 42, No. 4, 577-600.
- ROSALES, Laura (2007): Reseña sobre la economía informal y su organización en América Latina; Global Labour Institute (GLI); en: [http://www.global-labour.org/la\\_economia\\_informal.htm](http://www.global-labour.org/la_economia_informal.htm)
- SASSEN, Saskia (2007) “La conformación de los movimientos migratorios internacionales”, en Una sociología de la globalización, Katz, Buenos Aires. Pág 165-205.
- \_\_\_\_\_ (2003), Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos

transfronterizos. Madrid: Traficantes de sueños.

SORENSEN, Ninna (2005), "Migrant Remittances, Development and Gender" en Dansk Institut For Internationale Studier, julio.

SUAREZ NAVA, Liliana & HERNANDEZ, Rosalva (eds.) (2008). Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes. Madrid: Cátedra.

TOKMAN, Víctor (2004), Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda; Buenos Aires: FCE.

WACQUANT, Loïc (2000). Las cárceles de la miseria. Buenos Aires: Manantial.

YANNUZZI, María de los Ángeles (2007), Estado y Sociedad en la Era Global, Consejo de Investigaciones UNR, Rosario (mimeo).

### **Datos del autor:**

El autor es Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR) y becario doctoral de Conicet. Actualmente realiza su doctorado en Ciencia Política (UNR), analizando en su proyecto de investigación el proceso de crisis del Estado Keynesiano y su relación con el aumento de los flujos migratorios latinoamericanos con destino a la Unión Europea, observando los cambios en la relación entre migraciones internacionales y las teorías de la seguridad. Asimismo, ha sido becario del Ministère de L'Éducation de Francia, de distintos proyectos de investigación, así como también ha comenzado a desarrollar su carrera docente participando en distintas cátedras universitarias. En este momento es parte del equipo de cátedra de Teoría Política III, perteneciente a las licenciaturas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), y de la cátedra de Proyectos Políticos Latinoamericanos, correspondiente a la licenciatura Relaciones Internacionales de la Universidad Abierta Interamericana (UAI).

## Deepening Democracy- Deepening Neo-Colonialism

*Ferit Güven, Earlham College, guvenfe@earlham.edu*

The aim of this paper is to analyze the relationship between democracy and neo-colonial expansion of global capitalism. It is a part of a larger set of questions concerning the connections between philosophy, democracy, and the “postcolonial problematic.” In this paper, apropos to the conference topic, I try to show the disciplinary nature of the democratic discourse and argue that deepening democracy may result in deepening the disciplinary processes that order and regulate societies since 19th Century colonialism. Borrowing the terms of disciplinary power and bio-power from Michel Foucault, I argue that one of the ways in which we can understand the spread of democracy is in terms of bio-disciplinary power that reduces individuals into the empty center of imagined political unity and thereby renders their disruptive potential ineffective. Today the relationship between democracy and disciplinary mechanisms manifests itself particularly in neo-colonial contexts. The urge for democratization in colonized societies usually is accompanied by an urge to integrate into the global market organized around the movement of the capital. Hence the “freedom” associated with the exercise of democratic rights are accompanied by responsibilities and “unfreedom” concerning the “movement of human beings” both literally in terms of restrictions of immigrations and metaphorically in terms of economic benefits. Therefore, I argue that the calls for deepening of democracy can have exactly the opposite consequence that one usually associates with democratic discourses. I analyze these consequences in several contexts and critically examine the possible ways of resisting the disciplinary power of democratic discourse.

On July 31, 2001 the European Court of Human Rights upheld, by four votes to three, the judgment of the Turkish Constitutional Court to close the Islamic oriented Welfare Party. The European Court ruled that the Turkish court’s decision did not violate Article 11 (freedom of assembly and association) of the European Convention on Human Rights and ruled unanimously that no separate issues arose under Articles 9 (freedom of thought), 10 (freedom of expression), 14 (prohibition of discrimination), 17 (prohibition of abuse of rights) and 18 (limitations on use of restrictions on rights) of the Convention and Articles 1 (protection of property) and 3 (right to free elections) of Protocol No. 1.

The European court declared that “political parties whose leaders incited others to use violence and/or supported political aims that were inconsistent with one or more rules of democracy or sought the destruction of democracy and the suppression of the rights and freedoms it recognized could not rely on the Convention to protect them from sanctions imposed as a result.” The Court held that the sanctions imposed on the applicants could reasonably be considered to meet a pressing social need for the protection of democratic society, since, on the pretext of giving a different meaning to the principle of secularism, the leaders of the Welfare Party had declared their intention to establish a plurality of legal systems based on differences in religious belief, to institute Islamic law (the Sharia), a system of law that was in marked contrast to the values embodied in the Convention.

The decision is particularly interesting because three years before, in 1998, Turkey was condemned for closing the pro-Islamic Welfare party. Critics claimed that no action “highlighted the deep gulf that separates Turkey from its allies more than the Turkish Constitutional Court’s January decision to ban the pro-Islamic Welfare party, the country’s largest political movement.”<sup>1</sup> Apparently the decision was welcome in Turkey or did not get much attention, “but abroad, the move drew tough rebukes from the U.S. and the European Union, which fired off separate statements warning that the decision cast doubts on Turkey’s commitment to democracy and the freedom of expression. Americans have difficulty reconciling this with America’s concept of democracy,” one senior U.S. official in Washington said shortly before the U.S. statement was made public.

It is too tempting to conclude from these two conflicting positions three years apart that the European Union itself does not confirm to the true spirit of democracy. It is too easy to accuse the European Union of being hypocritical (which it no doubt is) and to limit our cynicism to the inevitable

<sup>1</sup> James M. Dorsey, “Turkish Court Ban on Islamist Welfare Party Boomerangs, Widening Gulf With EU” Washington Report on Middle Eastern Affairs, March 1998 Issue, Pages 43 44

space between the inadequate practices of democracy that are contaminated by opportunist politicians and uncommitted intellectuals, and the ideal of democracy, which is never accessible to imperfect humans. However, such conclusions would end up affirming what is precisely to be put into question. Is there such a spirit of democracy? Or is the problem not thinking democracy as an ideal state, or a promise? When one restricts one's criticism to the currently existing forms of democracy one ends up affirming "the promise" of an ideal (or better) democracy in the very act of lamenting its absence. Yet neither the lamenting for its absence nor criticizing its current presence, which in the last analysis are one and the same strategy, explain how the "ideal of democracy" functions within the discursive practices of democracy.

I contend that Foucault's conception of power that he develops in *Discipline and Punish* (disciplinary power) and *The History of Sexuality* (bio-power), provide an adequate starting point for understanding the functioning of the ideal of democracy. Such an argument aims to demystify our unreflective fascination with democracy today and sets the concept of democracy into a critical context. My argument has two dimensions: First, I propose that claims made from within democratic discourse regarding other political systems are claims of bio-disciplinary power. Second, the specific power relations that exist within democracy can neither be reduced to struggles for emancipation or freedom, nor to the structures of oppression and repression. This does not mean that there are no claims for freedom and resistance to oppression within democracies. However, these claims do not function outside of bio-discipline, indeed these claims are the concretion of bio-disciplinary power. Hence my claim is not that democracy functions in a totalitarian or oppressive way. For the most part it does not have to, though occasionally it seems it is necessary. However, the functioning of democracy cannot be explained in terms of the discourses of emancipation and freedom either. In fact, both of these arguments are trapped within the problem of sovereignty and the sovereign subject. My analysis of democracy relies neither on some kind of conspiratorial "thought-control" strategy nor on a liberal commitment to the sovereign subject, who cuts through the darkness associated with evil forces in society and reaches the light through struggle. I do not say that this discursive subject does not exist, but I claim that it functions in an entirely different way within democratic discourse.

Foucault's notion of bio-disciplinary power also explains the difference between modern democracy and the ancient Greek conception of democracy without appealing to the classical conception of sovereignty. This conception of sovereignty presupposes a unity. Consequently, a critique of democratic structures, such as Chomsky's, presumes the same kind of unity when he criticizes the "power elite," "agenda setting media" etc., What is manufactured within democracy is not consent, but a unity of a political subject. Therefore, we cannot simply criticize this system by appealing to the same unity without being trapped in it. The bio-disciplinary power does not function as a unified system, in a comprehensive and exhaustive fashion. It, therefore, does not rely on a unified theory of sovereignty. The distinction between the ancient and contemporary democracy is not that the former is participatory and the latter is representative, but rather that the latter manufactures obedient, disciplined and what I will call cogito-logical subjects. Democracy is impossible to conceptualize without this modern notion of subjectivity.

Disciplinary power applies to one aspect of modern power. The power at work in disciplinary structures creates individuals, docile bodies and disciplined subjects. Yet there is another aspect of modern power that works on the population as a whole. In *The History of Sexuality* Foucault describes the second aspect of modern power as bio-power:

The second focused on the species body, the body imbued with mechanics of life and serving as the basis of the biological processes: propagation, births and mortality, the level of health, life expectancy and longevity, with all the conditions that can cause these to vary". Their supervision was effected through an entire series of interventions and regulatory controls: a bio-politics of the population. The disciplines of the body and the regulations of the population constituted the two poles around which the organization of power over life was deployed (p.139)

Bio-power has a different relationship to life-death than sovereign power. Whereas the power of the king is to decide whether someone will live or die, bio-power fosters life or disallows it. The

significance of this transformation is that bio-power administers life and creates human population.<sup>2</sup>

In his 1976 lecture course published as "Society Must Be Defended", Foucault explains the relationship between the disciplinary and bio-power.

Now I think we see something new emerging in the second half of the eighteenth century: a new technology of power, but this time it is not disciplinary. This technology of power does not exclude the former, does not exclude disciplinary technology, but it does dovetail into it, integrate it, modify it to some extent, and above all, use it by sort of infiltrating it, modify it to some extent, and above all, use it by sort of infiltrating it, embedding itself in existing disciplinary techniques.<sup>3</sup>

It is important to underline the implications of this two-tiered notion of power for contemporary dilemmas of political action.

For Foucault, modern power has a number of differences from the conception of power associated with classical sovereignty. In order to understand the functioning of democracy we need to disentangle democratic power from these classical conceptions of sovereignty and associate them with the bio-disciplinary power. It is power, according to Foucault, that produces individuals. In *Discipline and Punish*, Foucault writes:

The individual is no doubt the fictitious atom of an 'ideological' representation of society; but he is also a reality fabricated by this specific technology of power that I have called 'discipline'. We must cease once and for all to describe the effects of power in negative terms: it 'excludes' it 'represses', it 'censors', it 'abstracts', it 'masks', it 'conceals'. In fact, power produces; it produces reality; it produces domains of objects and rituals of truth. The individual and the knowledge that may be gained of him belong to this production. (DP, 194)

I would extend Foucault's designation of individual to include the political agent of democracy, or the democratic subject. Hence, the democratic subject is not the one who translates her desires, thoughts and needs into political action and demands, but rather the one who is manufactured in the public domain, or the political sphere through disciplinary structures. Modern power, both in its individualizing effects (disciplinary) as well as its effects on population (bio-power) is "not something that is acquired, seized or shared" (HoS, 94). It cannot be understood as a substance that can belong to a subject. Power relations are both intentional and nonsubjective. (HoS, 94) This is an important dimension of Foucault's conception of power and how it explains the functioning of democracy. Power is always exercised with a series of aims and objectives. However, Foucault does not attribute this to the choice or decision of an individual subject. Such an explanation would have implied that power emanates from a unified origin, a sovereign. Once the origin of sovereign power is disseminated, ("power is everywhere, not because it embraces everything, but because it comes from everywhere") (HoS, 93) it is important not to reinstate this sovereignty in terms of individual subjects. Such a move characterizes the classical formulations of democracy where the same unified sovereignty moves from the king to the individual subject. In this sense the historical justification of democracy, regarding it as a movement of power from the king to the people, reinstates the homogeneous space of subjectivity into history. Instead Foucault implies that "the disciplined subject" "construes" "her" intentions from a non-subjective discursive relationship rather than generating them from within. Another aspect of Foucault's conception of power that differentiates it from sovereign power is that it comes "from below." (HoS, 94) Foucault claims that in the functioning of modern power, "there is no binary and all-encompassing opposition between rulers and ruled

---

2 Anti-capitalist political struggles seek to enact a notion of unity among distinct individuals because they observe that the capitalist society through disciplinary power creates isolated individuals. However, this desire to enact a unity does not recognize the other dimension of capitalist society, namely to create a unity in the population. Hence, political actions that are based on the condition of unity end up affirming the self-incorporating, dialectical movement of capitalism. Again the problem here is to understand the difference between traditional political power and Foucault's conception of bio-power.

3 "Society Must Be Defended," p. 242

at the root of power relations, and serving as general matrix –no such duality extending from the top down and reacting in more and more limited groups to the very depths of social body.” (HoS, 94) Finally for Foucault, power cannot be separated from resistance, as if resistance is exterior in relation to power.

Therefore, Foucault’s conception of power provides the conceptual framework for understanding modern politics. Fundamentally, Foucault’s analysis depends on a distinction between sovereign and bio-disciplinary power. However, Giorgio Agamben argues that such a distinction might not be adequate to understand the political in contemporary society. Starting off from Foucault’s conception of bio-power, Giorgio Agamben articulates not a rupture from the traditional conception of sovereignty, but a transformation of it to a state of exception. Agamben demonstrates that it is the function of modern sovereignty to administer *zoe*, bare life, rather than acting as a political subject. Consequently, the modern state is a state of exception and Agamben claims that this state of exception is in danger of becoming “the normal state of affairs.” He takes the idea of a state of exception from Carl Schmitt’s claim that the sovereign is that which decides the state of exception. Agamben tries to dissociate this violence from the law and thereby leaves the possibility of non-exception open. Agamben’s idea of sovereignty still relies on a space between bio-power and bare life (*Homo Sacer*) even though he demonstrates that modern sovereignty conceives something like bare life for the first time. What Agamben acknowledges is that a regime like democracy protects itself antidemocratically. However, he wants to contain such actions to exceptions, even though it is true that one understands the rule best through the exception. One can accept that anti-democracy is an exception of democracy, yet this does not mean that they are ever separable.

Yet for Foucault it is important to distinguish sovereign power from bio-disciplinary power, because otherwise we associate the working of bio-disciplinary power with a source or an origin (the state). Democratizing power is not one that emanates from one group to the other, it is not held by the state mechanisms, but exercised through the state mechanisms as well as through the institutions of civil society. In a democratic critique of state there is a presupposition that society consists of a plurality that has to be reflected in the structure of the state. The assumption here is that democracy as a demand comes from the society and that is the proper path toward democratization. The paradox of democratic power as it is understood from this classical perspective is that it undermines rather than constitutes itself. The “disciplinary” effects of democratic power function in multiple locations in society. It does not create an oppression, as there is no unitary group that holds this power, yet in these multiple locations we normalize, discipline, educate and hence democratize each other.

In order to understand how bio-disciplinary power explains democratic subjects and democracy as a discourse we need to concentrate what I would call the “cogitological” effects of bio-disciplinary power. One could call these effects “cogitological” power, recognizing that Foucault’s analysis of power has to be supplemented when it is utilized to explain modern democracy. By “cogitological” power, I mean neither the power of the cogito, nor the power of logic. This power emanates neither from the thinking subject (*cogito*), not from the rules of logic, or reason, but rather it is a discursive power that manufactures the rational, thinking subjects of democracy. Cogitological power functions as a third dimension of the bio-disciplinary axis. It creates not obedient subjects or populations, but political, thinking subjects imagining themselves at the center of the problem of unity. Every political problem is couched in terms of the difficulty of forging the unity that is necessary for its implementation. Political ideas themselves are limited in advanced, defined not in terms of their content, but with respect to their relative position within the spectrum of radicality. Non-mainstream ideas can be entertained, communicated, however, one must be responsible enough not to believe in their truth. Cogitological power manufactures political, thinking subjects.

What guarantees this kind of ideational discipline? What are the structures of cogitological power? One could designate these structures as the media (commercials, advertisements, movies and all the theatricality associated with them), as surveys, workshops, opinion polls, psychological profiling, the structure of “training sessions,” skill building, leadership formation, etc. Yet it would be wrong to designate these structures as at the disposal of certain authorities. It is not that our thoughts are controlled, that we are deceived, that we are manipulated. Such an interpretation



would presuppose that which is precisely to be explained by cogitological power, namely the rational, transparent political subject. If we postulate that these cogitological structures are tools in the service of some powerful group, the government, or multi-national corporations etc, we assume that there is a subject behind these actions that exert power over us (which also implies that there is an aspect of us, our subjectivity, that can possibly escape such manipulations). Such an interpretation might be empirically true in certain instances; however, conceptually it never explains how democracy functions in modern society. In fact, it would end up recommending more democracy to remedy these problems. Also such critiques of democracy are easily dismissed as conspiratorial and by denying that there is a unified group behind these structures, which is mostly true. It is equally important to distinguish this application of Foucault's conception of power from a "social conditioning" model or any kind of construction of subject positions. The main implication of Foucault's conception of power is not that subjects are discursively constituted. This is a crude and reductive reading of Foucault. The issue here is to interpret how democratic discourse moves. If we assume that discourse creates subject positions, we reproduce the same problem of the subject that Foucault criticizes at the level of discourse. In other words, we need to be careful that we do not attribute to the category of discourse all the problems characteristic of the subject, problems that contribute to the formation of the concept of discourse in the first place. By being concerned how political subjects are disciplined we do not attribute an agency to the discourse that enables it. The relationship between the discourse and the subject is much more complicated than a kind of "social control" or "social constructionism"

Cogitological power cannot be explained in terms of the actions of subjects, precisely because it is proposed to explain the emergence of political agents. These mechanisms finally fulfilled Descartes' desire to be a "thinking thing."<sup>4</sup> No doubt, this took place in a very different way than Descartes could have imagined. Nevertheless, we are now, more than any other time, thinking beings. The problem of the relationship between the individual and society has been solved. We are all "cogitos," society is a thinking being consisting of thinking beings. Yet this society is neither organic nor mechanistic as it was imagined by modern philosophy, but rather it is discursive. It is organized around a number of practices that do not constitute a unity, an overall sovereign body, but a dispersed set of practices discourses that produce rational subjects. The subjects have the uncompromising belief in the absolute uniqueness of their ideas, even though these ideas are organized in terms of patterns of iterability. Ultimately truth is not decided in terms of the content of the belief, but in terms of the power that connects the subject to his or her own ideas. This tie, which was once certainty in the classical period of Descartes, is now democratic transparency, the mere presence of the belief is its own truth. This does not mean in the classical sense that whatever the subject believes is true, as if one is advocating a subjectivity of truth. The question of truth is now not in the content of the belief, but in its democratic presence. It is not that it is truth because the demos thinks it, but truth is certainty about what the demos thinks. In other words, whether what the demos thinks is true or not is not the question of truth anymore.

The question of the discursive creation of the community of cogitological subjects can be addressed in two registers: First, there can be a Cartesian path, namely that the community is forged around the idea that we are all thinking beings. While this assumption is true, it also has the problem of assuming the simultaneity of the individual (or even the singular) and the universal (common). This is a simple model that liberalism injects into democratic discourse, i.e., an abstract equality. Both Hegel and Schmitt demonstrate the shortcomings of this model. Žižek seems to be the only contemporary thinker who emphasizes the significance of the distinction between the two different models of subjectivity. In *Contingency, Hegemony and Solidarity*, Žižek raises the question "is the 'subject' simply the result of the process of subjectivization, of interpellation, of performatively assuming some 'fixed subject-position', or does the Lacanian notion of the 'barred subject' (and the German Idealist notion of the subject as self-relating negativity) also pose an alternative to traditional identitarian-substantialist metaphysics?"<sup>5</sup> It is difficult to overemphasize the significance of this distinction. Traditional critiques of subjectivity concentrated on the identitarian-substantialist

4 Therefore, Žižek's attempt to plead not guilty for Cartesian subject is both redundant and wrong. See *The Ticklish Subject*, (London: Verso, 1990).

5 *Contingency, Hegemony and Solidarity*, p.9.

model, but they did not sufficiently demonstrate the problematic nature of subjectivity based on the model of self-relating negativity. The second model that Žižek describes seems to provide a more effective solution to the problem of how to create a community around cogitological subjects. This solution belongs to Hegel's philosophy and he accomplishes this by shifting the locus of subjectivity from the individual within the community to the shape of movement of the universal in its unity. Consequently, there is neither a human subject, nor a subject-like society that would provide the unity that is necessary to solve the problem of political community. The unity of the political community is to be found in the shape of the movement of the universal, that is, in the dialectic. As opposed to liberal democracy this provides a much more subtle model. Democracy is the shape of the movement comprising various political perspectives. The very idea of negation that is necessary for the dialectic is provided by their presence within democracy. Even if they might negate the very structure that they depend on, or even if they undermine it through negation, the dialectical outcome of this negation would be an inevitable affirmation of democracy.

In either way the individual subject manufactured by the cogito-logical power is one and the same with the unity that is constituted at the level of state that requires legitimacy. The subject is "empowered" to think as the center of this unity. For everyone the question is how to co-exist as a society. The subject thinks not only from within the existing structures of domination, but even if she desires to undermine these structures, she has to think from within a unity. There is always the desire and demand to take on the position of the sovereign actor. What would one do? How would one act? Yet most importantly how can one think and act in such a way that it has a unifying perspective. This does not mean that she has to think the well-being of all people, but rather that she needs to think from within the fantasized center of a unified power. Obviously not everybody does or can engage in this thinking, yet if one is ready to do it, the structural elements of democratic discourse are there to ensure its possibility and trajectory.

Ironically, in a sense, contemporary democratic society is the realization of the non-democratic dystopia of Plato's Republic, with the exception that in contemporary society, everybody is a "philosopher." Yet even Plato realized that philosophers are not to be conceptualized as Cartesian subjects that generate their own ideas, but they need to be educated into thinking. In modern society, there is no need to separate the individual philosophers from their families, but the structure of the family as well as other "private" institutions in the society contribute to the formation of the cogitological subjects, not in the name of a Platonic truth (as if it ever existed, even for Plato), but in the name of democracy. The content of this democracy may be empty, in fact this claim of emptiness is the way in which democracy escapes from any accusations of empirical and historical wrong-doing. We might have done wrong, but despite that or in fact precisely because of that we are all the more advanced in our march towards the possibility of democracy, a truly full-proof superiority of democratic discourse.

While democracy is traditionally associated either with the presence or the production of rational individuals who are capable of representing their interests as well as convictions, namely, the juridical subjects, the functioning of democracy today relies on the presence of obedient subjects. To the extent that one remains within the bounds of political theory, which relies on the idea of juridical subject, one cannot explain the functioning of the ideal of democracy. Foucault's conception of disciplinary power allows us to approach the question of democracy from the perspective of its concrete practices, and explains the functioning of democracy within a society that requires obedient subjects who are disciplined and normalized in order to participate in the "democratic process," and to learn to be responsible. Democracy transforms citizens into visible individuals who are monitored through opinion polls and various scientific techniques, and whose thoughts are instantaneously translated into "opinions." Finally, democracy, to the extent that it is also associated with human rights, defines what it means to be a proper human being with rights, to become a powerful human subject while also being subjected to power. Disciplinary power also makes it possible to understand the role of democracy among cultures. Democracy empowers developing countries, yet it also leads to the production of obedient individuals who have the power and the right to participate in the "world community."

In light of this general idea one can say that the European Union's condemnation of the Turkish

Court was made from the theoretical stance of juridical power, yet it functions as disciplinary. The European Union justifies democracy as the rule of juridical subjects with desires, wants, reason and ultimately rights. It demands that the institutions of the Turkish government confirm this subject. Yet the European Court also recognizes that democracy requires the disciplinary ordering of individuals. In order to participate in the democratic structure one needs to be a certain kind of individual, one needs to be obedient not to anything and anybody, but to the organizing principles of democracy. Evidently democracy is not without rules, it is not the rule of majority, but the rule of individuals disciplined in a certain ways. Indeed the functioning of democracy today reflects several other aspects of disciplinary power. Within democracy one find oneself counted, polled, surveyed and ultimately disciplined. What are perceived to be “insignificant,” and merely pragmatic institutions, from public opinion polls to lobbies, reveal the functioning of democracy. The public is seen as an aggregate of individual opinions and the individual is regarded as the owner of his or her opinions as well as interests and rights. Yet in almost every country democracy is something to be attained one day, but its conditions are not ready yet.

In relation to Foucault’s distinction between the juridical and the obedient subject, one can argue that democracy delivers exactly what it promises. It promises free, independent, rational citizens capable of self-transparency. It delivers these citizens as disciplined bodies and minds. Our unfreedom consists precisely in our belief in freedom.<sup>6</sup> It is not a restriction placed from outside, but rather our being constituted as democratic subjects. Once democracy sets out to constitute a political system that would create such existence, it results in disciplined subjects who monitor themselves and others, who are normalized and normalize, who are docile. These subjects are admittedly free and independent, characteristics that turn out to be conditions of governability rather than independent human values. In fact this transformation is not an insidious trick or an unintended consequence. The transformation of human beings into docile bodies is an explicitly stated goal of the process of democratization and the proud achievement of the democratic culture in terms of human freedom. As Foucault puts it “Power is exercised only over free subjects, and only insofar as they are free.”<sup>7</sup>

The juridical conception of the subject works precisely in order to constitute a disciplinary body, just as ideal democracy as a discourse functions in order to make democracy work in practice, albeit in a completely different way than it is formulated in theory. It is this gap between discourse and practice that renders most people of the so-called non-democratic countries suspicious of democracy both as an ideal and as practice, and rightly so. This gap emerges not because of hypocrisy on the part of so called democratic countries, not because of the ill-will of people, not because democracy is a prize that is denied to poor people, but because there is an unbridgeable gap, an unsublatable contradiction at the heart of democracy, which manifests itself also in a discord between the self-congratulatory discourse on democracy and its practical possibility.

---

6 Zizek’s joke about the red ink and the German worker in Siberia is pertinent here. It seems that we cannot even say that the only thing that is missing is the red ink. See *Welcome to the Desert of the Real*.

7 Foucault, “The Subject and Power,” in *Beyond Structuralism and Hermeneutics* by, R. Dreyfus and P. Rabinow, (Chicago: Chicago University Press, 1983) 221

# **“Desafíos del MERCOSUR en la profundización de la democracia. La Adhesión de Venezuela”**

*Mariana Nerina López Nolan*  
mlopeznolan84@gmail.com  
Estudiante - Universidad de Morón

## **INTRODUCCION**

El siguiente trabajo tiene como objetivo analizar la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, teniendo en cuenta la cláusula democrática que se estableció en el Tratado de Ushuaia, donde los países miembros de este organismo internacional Acuerdan que “La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo”<sup>1</sup>

La creación del MERCOSUR fue exclusivamente económica, debido a que en los ‘80 frente a la crisis económica provocada entre otras cosas, por la crisis de la deuda externa, los principales países miembros del MERCOSUR, concibieron como una salida alternativa a las políticas tradicionales, la creación de este proceso de integración regional, “La década del 80 pareció así reclamar una nueva manera de captar la relación interestatal, la necesidad de nuevas formas de gobierno, de estilos políticos, y, en particular en nuestro caso, una nueva forma de asociación que se cristalizara en una eficaz inserción de un orden internacional que, a la sazón, parecía privilegiar estrategias de acercamiento por sobre tradiciones antagónicas”<sup>2</sup>

En este contexto de globalización e integración regional en el cono sur, en el año 2005 comenzó el proceso de incorporación de Venezuela al MERCOSUR. El documento de adhesión que permite la incorporación de Venezuela ya fue ratificado por Uruguay, Argentina, y el pasado diciembre El Senado de Brasil aprobó la entrada de Venezuela en el MERCOSUR. Pero todavía el Parlamento de Paraguay no ha ratificado la incorporación de Venezuela, ya que algunos senadores cuestionan la estabilidad del sistema democrático venezolano mientras que Hugo Chávez se encuentre en el poder.

Nuestro objetivo principal será entonces analizar el sistema político Venezolano y comprobar si se adecua a las condiciones necesarias establecidas por Robert Dahl para el desarrollo de un gobierno democrático.

La pregunta que guía el siguiente trabajo es: ¿es válido el reclamo de los senadores opositores paraguayos? El MERCOSUR a pesar de haber declarado que no solo se centra en objetivos económicos ¿puede garantizar el funcionamiento democrático de sus miembros? ¿O solo considera como suficiente que se cumpla con la dimensión electoral, por medio de elecciones razonablemente libres y regulares?

Nuestra hipótesis es que todavía el MERCOSUR no cuenta con órganos suficientemente desarrollados que puedan observar el desempeño democrático de las naciones que forman parte de este organismo internacional.

## **MARCO TEORICO**

En el siguiente apartado explicaremos y desarrollaremos los conceptos que utilizamos para

1 Tratado de Ushuaia, Artículo 1, 24 de Julio 1998.

2 Menedez, Cristina y Kerz, Mercedes “Autocracia y Democracia. Brasil, un camino al Mercosur” Editorial de Bel-grano, Pag 182

desarrollar el siguiente análisis.

Comenzaremos por explicar brevemente el objetivo para el cual se creó el MERCOSUR. Podemos comenzar por mencionar que en la década de los '80 la región latinoamericana, y sobre todo el cono sur se ve sumergido en una crisis económica provocada ante todo por lo que se conoce como la Crisis de la deuda externa, como señalan Menéndez y Kerz "Con el transcurso de la década, el carácter recesivo de sus economías lejos de solucionarse, iría profundizándose cada vez mas. Las tasas de interés se convirtieron en fuertemente positivas. Su aumento afectó rápidamente las deudas de la región y, en los años subsiguientes, al bajar la demanda de las exportaciones de productos primarios sus precios decayeron. Consecuentemente se aplicaron políticas internas cada vez más restrictivas y como conclusión la recesión se acentuó."<sup>3</sup>

En este contexto, los recientemente democratizados países del Cono Sur, específicamente Argentina y Brasil, siguiendo el patrón del escenario internacional, vieron a la integración transnacional como un novedoso mecanismo para lograr integrarse exitosamente a la economía global. Finalmente el 26 de Marzo de 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firman el Tratado de Asunción dando nacimiento al Mercado Común del Sur.<sup>4</sup>

Por lo explicado previamente podemos establecer que el MERCOSUR fue creado como una herramienta para que los Estados miembros pudieran alcanzar sus objetivos económicos, de crecimiento y desarrollo. Como declaraba el Canciller Argentino Dante Caputo "resulta indispensable construir en el corto plazo y con escasos medios un espacio económico regional que permita a Argentina competir con el resto del mundo y tener una capacidad mayor de negociación"<sup>5</sup>

Pero como señalan varios autores la integración, que inicialmente es un fenómeno económico, al ser un proceso multidimensional, luego se ramificaría por otras áreas. Así el MERCOSUR se convirtió también en una meta política. Los líderes de los países parte del MERCOSUR se comprometieron con la consolidación democrática. Lo cierto es que el valor de la "democracia" se convirtió en el régimen político elegido para los países del MERCOSUR.<sup>6</sup>

Los miembros del MERCOSUR han demostrado que formar parte de este tipo de Organización también implica cumplir con los prerequisites de las instituciones democráticas y la vigencia del Estado de Derecho. Esta voluntad quedo plasmada con la firma del Tratado de Ushuaia "RATIFICANDO la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR" Por otra parte también nos encontramos con la necesidad de definir que entendemos por democracia. Para realizar el siguiente análisis nos basaremos en la definición y los requisitos que Robert Dahl establece para que se dé la democracia (o poliarquía) entre un gran número de habitantes<sup>7</sup>. Consideramos como elemento fundamental la capacidad del gobierno democrático para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Todos los ciudadanos deben tener igual oportunidades para:

- Formular sus preferencias
- Manifestar públicamente sus preferencias
- Recibir por parte de gobierno igualdad de trato

---

3 Menedez, Cristina y Kerz, Mercedes "Autocracia y Democracia. Brasil, un camino al Mercosur" Editorial de Bel-grano, Pag 180.

4 La primera fase de entendimiento ocurrió en el año 1986, durante la presidencia de Raúl Alfonsín en Argentina y José Sarney en Brasil. Estos acuerdos llamados de cooperación e integración fueron ratificados por la firma del acta en julio de ese año en Argentina y de los encuentros de diciembre de 1986 (Brasil) y de julio de 1987 (Argentina). Luego se produce el proceso de consolidación durante los gobiernos de Carlos Menem y Collor de Mello

5 Cisneros, Andres y Piñeiro Iñiguez Carlos "La madurez de las brevas: El MERCOSUR como forma histórica más avanzada de la integración Latinoamericana"

6 Tratado de Ushuaia, 24 de Julio 1998

7 Dahl, Robert "La Poliarquia, participación y oposición." TECNOS, España, 1989, Pag 15.

Estas tres condiciones fundamentales dependen de 8 cláusulas: Libertad de asociación, de expresión, de voto. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.<sup>8</sup>

Así pues consideramos que lo que distingue a un régimen democrático, es la oportunidad legal e igual para todos de expresar todas sus opiniones y la protección del Estado contra las arbitrariedades.

También se usará como fuente de análisis e información el último informe sobre democracia y derechos humanos en Venezuela elaborado por la Comisión Internacional de Derechos Humanos.

## **VENEZUELA Y EL ANALISIS DE LA CIDH**

Actualmente en este país podemos identificar varios partidos políticos en competencia, así como sufragio universal que se rige por una constitución y elecciones periódicas, ya que desde 1958 (año en el que es electo Rómulo Betancourt y se acaba con el régimen dictatorial de Marcos Pérez Jiménez) se han venido sucediendo presidentes electos por esta vía. Pero como mencionamos anteriormente nuestro enfoque de la democracia va más allá de lo meramente procedimental. Como podemos observar en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Venezuela todavía carece de ciertos requisitos fundamentales para poder desarrollar un régimen democrático. Si tenemos en cuenta que la CIDH establece que hay una “relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado”<sup>9</sup>, en Venezuela todavía falta mucho camino por recorrer.

Según el informe, que establece que:

*“no solo la participación política y los derechos políticos no se refieren solamente a la vigencia y posibilidad de ejercer el derecho del voto o la posibilidad de ser elegido en elecciones, sino que implican necesariamente la vigencia de toda otra serie de derechos y garantías para asegurar una plena vigencia de la democracia. De tal forma, los procesos electorales, para ser justos y equitativos, requieren de ciertas condiciones”*.<sup>10</sup>

Como establecimos previamente es requisito fundamental que todos los ciudadanos reciban una igualdad de trato, situación que no se ve respetada según el informe de la CIDH.

*“Al respecto, información recibida por la CIDH en el marco de sus audiencias señala que los más recientes procesos electorales en Venezuela han carecido de los elementos de equidad en tanto ha existido un uso inadecuado de las estructuras del Estado para favorecer las campañas electorales. Particularmente, en relación con los más recientes procesos electorales de 23 de noviembre de 2008 y de 15 de febrero de 2009, información recibida por la Comisión hace referencia a la supuesta ausencia de control electoral por parte del Consejo Nacional Electoral, no en cuanto al conteo de los votos sino respecto del proceso electoral en sí mismo”*<sup>11</sup>

Si consideramos que las elecciones deben ser competitivas, libres e igualitarias, estas afirmaciones nos hacen llegar a la conclusión de que en Venezuela todavía faltan requisitos fundamentales para que se pueda desarrollar una democracia. Como menciona Guillermo O'Donnell “la igualdad garantizada a todos los miembros de una nación en términos de ciudadanía es crucial para el

---

8 Ibid, Pag 14 y 15.

9 CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú (2000). Capítulo IV, párrafo 1.

10 CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela (2010). Capítulo II, párrafo 37.

11 Ibid, Capítulo II, párrafo 38

ejercicio de los derechos políticos”<sup>12</sup> También la comisión establece que

*“Por otro lado, la Comisión ha recibido información de que funcionarios públicos estarían recibiendo presiones indebidas al momento de votar. Uno de los más notables ejemplos de estas presiones ocurrió de manera previa a las elecciones presidenciales de 2006 cuando, en un discurso que trascendió a la luz pública, el Ministro de Energía y Presidente de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) señaló a los trabajadores que si no apoyaban al Presidente Chávez debían abandonar la empresa”* <sup>13</sup>

Por lo tanto, a pesar de que se cumple de manera oficial con el proceso electoral de manera periódica, según estas declaraciones las mismas no serían elecciones limpias (condición que Dahl establece como fundamental para la democracia), ya que estas elecciones no garantizan que los ciudadanos no hayan sido coaccionados al momento de tomar y de formular sus preferencias.

Si seguimos analizando las libertades relevantes para la democracia, como la de expresión, asociación e información también podemos encontrar más indicios.

Con respecto a las fuentes de información, es necesario que los ciudadanos tengan disponible fuentes de información alternativas e independientes para poder formular y expresar sus preferencias. Sin embargo según la CIDH en Venezuela:

*“Se informó a la Comisión que el Presidente de la República habría utilizado la facultad de realizar cadenas de radio y televisión para promover candidatos de su lista así como también para promover la opción oficialista en el proceso de referendo, sin que el Consejo Nacional Electoral se pronuncie sobre la materia. Asimismo, se informó que durante las campañas se registraron agresiones verbales provenientes del Presidente de la República y de otras autoridades públicas, las mismas que fueron transmitidas en cadenas de radio y televisión.”* <sup>14</sup>

*“También se informó a la CIDH sobre restricciones a los mensajes de campaña de la oposición. La información recibida señala que en noviembre de 2007, antes de la realización del referéndum para aprobar la reforma constitucional, el Consejo Nacional Electoral ordenó a SINERGIA, una asociación nacional de organizaciones de la sociedad civil, la suspensión inmediata de la difusión de material audiovisual con fines informativos sobre la propuesta de reforma constitucional e inició una averiguación administrativa sobre este hecho”* <sup>15</sup>

Esto nos demuestra que en Venezuela no se cumple el requisito que establece Dahl:

*“los adultos que componen la organización deben tener la oportunidad de votar en las elecciones sin que reciban recompensas y finalidades significativas directamente vinculadas con el acto de votar”* <sup>16</sup>

## **POSICION DEL MERCOSUR**

Todas estas declaraciones nos llevan a afirmar que, en Venezuela hay situaciones que nos permiten dudar sobre el desempeño democrático. Pero a pesar de esto, tres de los cuatro miembros que forman parte del MERCOSUR ya han ratificado el documento de adhesión de Venezuela, a pesar

<sup>12</sup> O'Donnell, Guillermo, “Estado, democratización y Ciudadanía”, en Nueva Sociedad, gobernabilidad ¿sueño de la democracia?, Pág 67.

<sup>13</sup> CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela (2010). Capítulo II, párrafo 42.

<sup>14</sup> CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela (2010). Capítulo II, párrafo 39.

<sup>15</sup> Ibid, Capítulo II, párrafo 41.

<sup>16</sup> Dahl Robert y Lindblom Charles, “Política, economía y bienestar”, Buenos Aires, Paidós, 1971

de que se considera a la democracia como una característica imprescindible para formar parte de este grupo.

¿Cómo podemos explicar esta situación? No podemos olvidarnos que el origen del MERCOSUR es netamente económico, es decir, que su objetivo principal es aumentar la eficiencia y la competitividad de los países miembros. Como menciona Tamames:

*“la integración económica, por los mayores compromisos que entraña y por los mayores riesgos que implica, generalmente obliga de modo más acusado al mejoramiento de la propia política económica, así como a la realización de transformaciones importantes de la estructura económica nacional”<sup>17</sup>.*

El ingreso de Venezuela sería la primera incorporación de un país como miembro pleno desde el nacimiento del bloque. Pero actualmente el ingreso está bloqueado debido a que el Parlamento paraguayo no ha ratificado el tratado de adhesión de Venezuela, suscrito el 2006.

La incorporación de Venezuela permitiría ampliar la frontera comercial y le permitiría al MERCOSUR pasar a una escala continental. Estratégicamente la unificación definitiva de estos países demostraría al mundo que la integración latinoamericana es exitosa, a pesar de ser un proceso que se desarrolla de manera marcadamente lenta. El ingreso de Venezuela permitiría el fortalecimiento de la unión latinoamericana.

También se podría considerar que al formar parte de un organismo internacional y estar dentro de la esfera de influencia del MERCOSUR, el gobierno de Venezuela se vería obligado a suscribir a los principios democráticos y cumplir con los requisitos que imponen los tratados internacionales a los que suscribió. El ex Presidente Argentino Néstor Kirchner declaró en la XXIX Cumbre del Mercosur que “Damos la bienvenida a Venezuela, cuya incorporación es una muestra de vitalidad”, mostrando el apoyo Argentino a la incorporación.

Brasil luego de casi dos años de debate aprobó la adhesión de Venezuela, la decisión queda en manos del Parlamento del Paraguay, ya que todavía no ha refrendado el tratado de adhesión. La oposición del gobierno de Lugo mantiene actualmente una firme oposición a la incorporación de Venezuela al MERCOSUR acusando a Chávez de violar la cláusula democrática del MERCOSUR. La mayoría de la Cámara Alta aseveró que no está dispuesta a aceptar que Venezuela forme parte del MERCOSUR mientras Chávez siga en el poder.

## CONCLUSION

Luego de este análisis podemos concluir que actualmente en Latinoamérica y en el contexto internacional se está dando un proceso de mundialización, que consiste entre otras cosas en la creación de bloques regionales que tiene entre sus objetivos lograr una mejor posición en las negociaciones internacionales comparado con las posiciones unilaterales

Dentro de este contexto se ve favorable, por una condición estratégica y económica, la incorporación de Venezuela como miembro permanente del MERCOSUR. Pero luego del análisis de la CIDH también podemos señalar que en Venezuela no se cumplen con requisitos básicos de los regímenes democráticos según Robert Dahl.

Consideramos que no sería conveniente la exclusión regional a Venezuela, y que su incorporación al MERCOSUR sería favorable para la unión regional en varios aspectos.

Los miembros del MERCOSUR ya han declarado y acordado sobre la importancia del régimen

---

17 Tamames, Ramon, “Estructura económica internacional”, Alianza Editorial, pag 216 y 217



democrático para las sociedades que forman parte de estas naciones. Señalamos que creemos se deberían establecer en el ámbito del MERCOSUR mecanismos y órganos que permitan monitorear y observar las situaciones que se desarrollan en los países miembros del MERCOSUR que ponen en riesgo la continuidad y la calidad democrática, y de esta manera lograr fortalecer la democracia en los países miembros.

Tenemos que considerar que el proceso de regionalización iniciado en el cono sur comparado con otros procesos, como la Unión Europea, todavía se encuentra en proceso de maduración, por lo cual, todavía queda un largo camino por recorrer.

## **Bibliografía**

- Bouzas, Roberto y Fanelli, José María “Mercosur: Integración y crecimiento”, Argentina, Fundación Osde, 2001.
- Cisneros, Andrés y Piñeiro Iñiguez Carlos “La madurez de las brevas: El MERCOSUR como forma histórica más avanzada de la integración Latinoamericana”
- Dahl, R. y Lindblom, Charles, Política, Economía y bienestar. La planificación y los sistemas político-económicos reducidos a procesos , Buenos Aires, Paidós, 1971
- Dahl, R., La democracia y sus críticos , Buenos Aires, Paidós, 1991
- Dahl, Robert, “La democracia”, en Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político , N° 10, Buenos Aires, Grupo Interuniversitario Postdata, diciembre de 2004
- EVENETT, Simón J. “El sistema de comercio mundial. Un camino por recorrer” Revista Finanzas & Desarrollo, diciembre de 1999.
- Menéndez, Cristina y Kerz, Mercedes “Autocracia y Democracia. Brasil, un camino al Mercosur” Editorial de Belgrano, Pág. 180.
- O'Donnell, Guillermo, “Estado, democratización y Ciudadanía”, en Nueva Sociedad, gobernabilidad ¿sueño de la democracia?
- O'Donnell, G., “Democracia delegativa”, en Cuadernos del CLAEH , 61, Montevideo, 1992
- SCHVARZER, Jorge. “El Mercosur: Un bloque económico con objetivos a precisar”. En De Sierra, Jerónimo (comp.) Los Rostros Del Mercosur. CLACSO. 2001
- Tamames, Ramon, “Estructura económica internacional”, Alianza Editorial

## **Referencias de internet**

- <http://www.cidh.org/Default.htm>
- <http://www2.mre.gov.br/dai/ushuaia.htm>

# **“Formas de representação e representatividade bi-nacionais e accountability na fronteira da paz”**

*Paulo Cassanego Junior*

*Mário Rezende Huezo*

*Caren Rossi*

*Geovana Gabriela Bardesio*

## **1 - Introdução**

Ao longo dos anos, com o fim do regime militar e consequente retorno à democracia, o Brasil, assim como a maioria dos países latino-americanos tem sido apontado como um exemplo de democracia delegativa, com a outorga por parte dos cidadãos de plenos poderes aos governantes. A diferença entre esta e a democracia de viés representativo é justamente que a última está atrelada a um contrato entre governantes e população, sendo uma prerrogativa dos últimos conhecer e fazer valer seus direitos, assim como cobrar o cumprimento de promessas, realizando vigilância sobre os investimentos públicos e gastos do governo, exigindo um accountability<sup>5</sup> por parte de seus governantes.

Esta prática de responsabilização necessita incluir, entre outras ações, a existência de condições explícitas, expressas por meio de mecanismos institucionais, para que os cidadãos participem com efetividade da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo seus responsáveis, por sua ação ou omissão. Conforme temos observado, a inexistência destas práticas torna uma nação menos democrática, tanto pela falta de conhecimento de seus direitos, por parte dos habitantes, como pela não-prestação de contas de ações e decisões, por parte dos governos.

Está temática ganha novos ares se levarmos em conta a atual geografia política em que estamos inseridos. Novos acordos de cooperação entre os estados são assinados. Segundo o Ministério de Relações Internacionais o país possui diversos acordos em vigência e uma série de outros em tramitação com 155 países e órgãos internacionais<sup>6</sup>. Envolvendo temáticas de suma importância para o desenvolvimento das comunidades por eles envolvidas, como educação, cultura, saúde, comércio, entre outros.

Colaborando ainda mais para a complexidade desta temática, temos o caso das cidades de fronteira, que devem ter órgãos de representação pensados a fim de atender demandas específicas, mas que necessitam de resposta, procurando sanar os anseios destas comunidades. Neste sentido, inúmeros são os veículos desenvolvidos para atender essas necessidades, alguns com representação de mais de uma nação<sup>7</sup>.

Assim, tentando colaborar com esta temática, este artigo busca analisar a accountability nos órgãos bi-nacionais existentes entre as cidades de Santana do Livramento, Brasil e Rivera, no Uruguai, cidades que apresentam malha urbana ininterrupta, formando assim uma conurbação<sup>8</sup> binacional. Procurando estudar como estes organismos comunicam a sociedade sobre seu trabalho, e de que forma esta participa das decisões adotadas, apresentando a prática de accountability, (ou) não a negligenciando.

## **2 - Representação e Accountability**

Uma eleição ocorre para que a população seja representada junto aos órgãos públicos por indivíduos que se dizem capazes de representar o povo nas decisões governamentais, os candidatos. A representatividade se dá através destas eleições, onde os cidadãos votam em quem consideram capazes de representá-los, em decisões que anseiam o melhor da comunidade, tornando assim, em tese, uma comunidade mais justa e democrática. No entanto, para fazer valer essa democracia representativa deveria haver uma maior participação dos cidadãos quanto às decisões, e não

apenas a delegação de poderes a quem os representa<sup>9</sup>.

O direito que cada cidadão tem de saber sobre as ações dos governantes, bem como gastos e investimentos caracteriza a descrição do termo *accountability*. No português não há uma tradução literal para o termo, pois este não apresenta uma definição única, devido sua amplitude. Segundo Ana Campos (1990), um dos primeiros autores a tratar sobre o tema foi Frederick Mosher, que apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a – mas não necessariamente incompatível com – responsabilidade subjetiva. “Si históricamente la *accountability* se encontraba básicamente orientada a la fiscalización de la probidad administrativa y del posible abuso de poder de los gobernantes, más recientemente ella tiene que dar cuenta también de la responsabilización en relación con el desempeño, así como con lo que atañe a las demandas de participación y control social sobre los gobernantes” (CLAD, 2000, p. 34).

Colaboram ainda para o entendimento do termo e sua conseqüente difusão as pesquisas de Ceneviva (2005; 2007), sobre a Introdução de Mecanismos de Controle, avaliação e *Accountability* no Setor Público, onde o autor analisa as relações entre o fortalecimento da função e da capacidade avaliadora do governo e a promoção de níveis crescentes de difusão de informação e criação de mecanismos de *accountability*. Chegando a conclusão que os sistemas de avaliação de políticas públicas e programas governamentais podem sim constituírem-se em instrumentos na criação e no aperfeiçoamento de mecanismos de prestação de contas do desempenho das burocracias e representantes políticos. Contudo, os resultados tem nos demonstrado que não existe uma relação direta entre a implantação destes sistemas de avaliação de políticas e programas públicos e a promoção de níveis crescentes de transparência, verificação ou responsabilização.

### **3 - Metodologia**

Para dar início a esta pesquisa foi realizado um questionamento a funcionários da Prefeitura de Santana do Livramento - Brasil, e da Intendência<sup>10</sup> da cidade de Rivera - Uruguai, este tinha como objetivo conhecer quais os órgãos binacionais instituídos e em funcionamento entre as duas localidades, para a posteriori estudá-los, em sua forma de constituição, tomada de decisões e prestação de contas à sociedade. Efetuada esta consulta, obtivemos como resposta que, entre as duas cidades, existe um comitê binacional atuante, o “Comitê Binacional de Saúde / Comité Binacional de Salud”. Esta instituição que passamos a estudar no decorrer do trabalho.

Optou-se ainda por dividir esta seção em duas partes, que compreendem: a explicação pormenorizada das fases requeridas para coleta de dados e sua posterior análise e a descrição da área de estudo, a Fronteira da Paz, isto é, a fronteira existente entre as cidades de Santana do Livramento e Rivera, Brasil e Uruguai, respectivamente.

De início as questões versavam sobre a relação entre *Accountability* e suas formas de concretização. Foi retirado deste a parte relativa a internet e a ferramentas digitais, visto que fomos informados, nas primeiras conversas com os representantes do objeto de pesquisa, que o comitê não possuía sitio na world wide web. Assim, o questionário foi aplicado a presidente da comissão binacional de saúde em 4 de maio de 2009, teve a acurácia das informações constatada no dia 13 de maio de 2009, com a leitura do material resultante da entrevista pela entrevistada. Esta atividade foi realizada procurando conferir validade interna aos dados, para conferir maior fidedignidade ao estudo (YIN, 2003). Soma-se a estes 3 níveis de análise a observação dos pesquisadores, na oportunidade das entrevistas realizadas com a presidente da comissão, nas entrevistas individuais com os demais membros, além de participação em uma das assembléias do referido comitê, no dia 05/08/2009 estas percepções gotejaram o trabalho. Passamos então para a definição do contexto onde se realizou a pesquisa.

### 3.1. Descrição do contexto – A fronteira da paz

No âmbito desta pesquisa, faz-se necessário realizar uma descrição da área estudada, a conurbação binacional chamada “Fronteira da Paz”, formada entre a cidade brasileira de Santana do Livramento e a cidade uruguaia Rivera, que desde a fundação da cidade uruguaia em 1862, convivem dividindo um espaço comum, fisicamente ininterrupto, como se pode observar nas Figuras 1 e 2. Ilustrando este fato, foi inaugurada na linha divisória uma praça, em 1943, chamada “Parque Internacional”, unindo esforços de brasileiros e uruguaios, tendo como seus principais artífices os membros da Comissão Mista de Limites Brasil – Uruguay. Nas palavras de Gutierrez-Bottaro (2002, s/n):

*Las ciudades fronterizas de Rivera y Santana do Livramento tienen, en conjunto, una población de 189.000 habitantes. Una característica muy peculiar de esta frontera es que no existe ningún obstáculo geográfico que separe a las ciudades. Están separadas (o unidas) solamente por una calle y por una plaza denominada ‘Parque Internacional’.*

A relação entre estas cidades é largamente enaltecida por pesquisadores e escritores locais, tanto brasileiros quanto uruguaios, destacando as particularidades da vida nestas plagas, como a história da formação de Santana do Livramento (CAGGIANI, 1952, 1992; ALBORNOZ, 200-), de Rivera (BARRIOS PINTOS, 1963, ALBORNOZ, 200-), comentando aspectos como a industrialização (ALBORNOZ, 2000), o cotidiano das cidades (ZAS REAREY, 1985; ASEFF, 2003), as formas de comunicação (GUTIERREZ-BOTTARO, 2002) a formação cultural (MARTINS, 2002; ASEFF, 2006), às práticas socioculturais (MÜLLER, GERZON & EFRON, 2007). Tendo sido considerada umas das regiões mais pungentes da América Latina, com grande aporte de capital internacional (ALBORNOZ, 2000, CHELOTTI, 2006), e de uma agitada vida cultural, com manifestações intelectuais e artísticas (ZAS REAREY, 11; ASSEF, 200612).

Reconhecendo as informações disponibilizadas por Gutierrez-Bottaro (2002), e se utilizando os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, deu-se conta que este grupamento populacional pode ser considerado uma das 10 maiores cidades do estado do Rio Grande do Sul e umas das 5 maiores do Uruguai. Este contingente populacional poderia aproveitar-se de duas estruturas jurídicas dispare, culturas diferentes, formas de acesso a recursos em duas nações. Ainda, a proximidade geográfica (DAVENPORT, 2005; KESIDOU & ROMIJN, 2008), e esta propaganda interação social entre as diferentes culturas pode colaborar na criação de conhecimento (CHUA, 2002; GURRIERI, 2008; MORRISON & RABELOTTI, 2005) e, inúmeras pesquisas demonstram a importância de espaços de interação social no desenvolvimento de organizações (BALESTRIN, VARGAS & FAYARD, 2008), transformando a fronteira da paz em uma profícua área de estudos uma vez que une, em pequeno espaço territorial, uma série de características.

## 4 - Análise dos dados

Nesta seção optou-se por realizar uma divisão para apresentação dos temas. Na primeira são descritos a área de atuação do comitê, seus objetivos e constituição. Na segunda parte são tratadas as questões referentes à accountability propriamente dita.

### 4.1 O comitê binacional de Saúde – descrição das atividades

Conforme os dados obtidos, apesar da necessidade de se pensar o desenvolvimento de regiões de fronteira de forma conjunta entre os atores envolvidos, criando um processo sistêmico, nem sempre esta necessidade é realizada, ao passo que nem todas as fronteiras atuam de forma a integrar os Estados envolvidos.

O embrião de formação da comissão binacional de saúde tem início em reunião do “Consejo

Legislativo Internacional”, da Junta Departamental de Rivera, no dia 20 de novembro de 2003, onde segundo ata disponibilizada, foi sugerida “a creación de uma Comision Mixta en la frontera para tratar los temas que afectan a ambas comunidades” em moção apresentada através do Sr. Edil13 Milton Eloy Mello, para então formalizar os anseios destas comunidades, saciando assim as questões referentes a esta integração da população de países distintos e com uma cultura muito similar.

Reconhecendo esta necessidade aliado aos temas de integração fronteiriça foi criado, em território brasileiro, o Grupo Temático “Integração Fronteiriça”, formado para dar subsídios ao Plano Diretor Participativo da cidade de Santana do Livramento, realizado através da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento. Suas primeiras reuniões ocorreram no ano de 2006. Este grupo contava com apoio da Intendência de Rivera.

Ainda, segundo ata da reunião nº 8 do Grupo Temático “Integração Fronteiriça” (2006)<sup>14</sup>, seus participantes definiram pontos prioritários para sua atuação, provocados principalmente pela “Inexistência do Estatuto Jurídico de Fronteira ou legislação equivalente que facilite e permita de forma permanente a integração de direito nas diversas áreas que interessam à vida de fronteira (saúde, turismo, educação, etc.).” Decidiram fixar seu trabalho em áreas que, conforme podemos observar apresentam relevância social e econômica, uma vez que educação é um bem inalienável para qualquer sociedade; o turismo, um dos setores que mais tem contribuído para a dinamização das economias, que, no entanto, segundo a Organização Mundial do Turismo (2009), houve uma queda nos índices do turismo mundial nos anos de 2008 e 2009 devido à crise econômica mundial, porém a perspectiva para o ano de 2010 é que tais índices voltem a crescer, e; a saúde, que apresenta um caráter estratégico, principalmente em regiões de fronteira, uma vez que as enfermidades não respeitam linhas demarcatórias, fazendo com que campanhas para erradicação de doenças tenham que ser conduzidas nas duas cidades, de forma simultânea. Considerando toda esta problemática foi criado o Comitê Binacional de Saúde. A descrição de seus objetivos e sua forma de atuação passamos e estudar no próximo item.

#### *4.2. Descrição do comitê e objetivos*

Frente à importância do setor de saúde para o desenvolvimento nas regiões de fronteira, faz-se necessária a organização e racionalização dos recursos disponíveis, para a atenção e incremento conjunto de ações em saúde na fronteira. Com essa finalidade foi criado o Comitê Binacional de Saúde na Zona da Fronteira Santana do Livramento – Brasil e Rivera – Uruguai (Regulamento Comitê Binacional de Integração em Saúde, 2005).

O Comitê Binacional de Saúde, foi formado em 05 de dezembro de 2005, através de convênio estabelecido entre da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento - decreto nº 4201/05; e pela Intendência Municipal de Rivera - resolución nº 3.945/06. Considerando o artigo I do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, o Comitê Binacional de Integração em Saúde, tem como objetivos:

1. Obter a participação da sociedade organizada na condução das políticas públicas em saúde;
2. Ser um instrumento de relevância nas questões de saúde comunitária, na deliberação e instrumentalização de planos de ação e propostas de interesse sanitário para a fronteira;
3. Ser um canal aberto e competente para o fluxo de informações, propondo a interação com os distintos níveis de governo municipal, estadual, nacional e

MERCOSUL;

4. Aplicar as normativas de harmonização propostas a nível regional, a partir das diretrizes emanadas da “Reunião de Ministros de Saúde do MERCOSUL”;
5. Proceder à articulação entre as entidades de saúde dos países Brasil e Uruguai em direção ao desencadeamento de soluções para os problemas comuns da comunidade fronteiriça.

Assim, o comitê binacional tem como objeto a prestação de serviços de saúde humana, tendo ações conjuntas entre as cidades fronteiriças da República Federativa do Brasil e República Oriental do Uruguai, segundo o artigo III, inciso 4 do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios (...), havendo os serviços: de caráter preventivo; de diagnóstico; clínicos, inclusive tratamento de caráter continuado; cirúrgicos, inclusive tratamento de caráter continuado; internações clínicas e cirúrgicas; e atenção de urgência e emergência.

Segundo o Regulamento Comitê Binacional de Integração em Saúde, São seus membros natos trinta pessoas, mantendo uma proporcionalidade de 50% por nacionalidade, quinze brasileiros e quinze uruguaios, devendo haver a participação do governo de ambas as cidades, trabalhadores de saúde, prestadores de saúde e seus usuários; distribuídos de forma igualitária entre as cidades brasileira e uruguaia. Coordena as ações deste comitê um órgão chamado mesa coordenadora/ mesa coordenadora devendo exercer a monitoração das atividades, sendo constituída por oito membros, sendo os assentos distribuídos também de forma paritária entre os dois países, sendo quatro brasileiros e quatro uruguaios.

A partir do material coletado, pode-se dizer que o Comitê Binacional de Saúde criado entre as cidades de Santana do Livramento e Rivera existe desde o ano de 2005, e vem tratando de questões relevantes para a prestação de serviços de saúde na Conurbação binacional Fronteira da Paz, como campanhas de prevenção mútuas, tratamento de doenças infecciosas e sexualmente transmissíveis. Estão na pauta do comitê e devem ser suas próximas ações, a disponibilização de tratamento de saúde que possa ser realizado dos dois lados da fronteira, tanto em Santana do Livramento como em Rivera, desta forma o paciente não precisará se deslocar até cidades distantes para realizar exames, tratamentos e cirurgias, como acontece hoje em dia. Os cidadãos de ambas as cidades também poderão receber atendimento emergencial no território do país vizinho.

#### *4.2. Processo de Accountability*

Para facilitar a visualização dos dados obtidos na entrevista realizada com a presidente do conselho binacional de saúde, procurou-se disponibilizar os dados conforme a classificação proposta por Gelis Filho (2004): Transparência (considerando as variáveis: contrato de gestão, decisão colegiada, consulta pública e existência de ouvidoria) e Independência (mandato fixo dos dirigentes, fonte própria de recursos, pessoa jurídica distinta); e a taxionomia proposta por Kiewiet & McCubbins, utilizada por Meirelles e Oliva (2006): Desenho contratual; Triagem e Seleção; Controles Institucionais; Monitoramento e Prestação de contas. Apesar de possuírem objetivos dessemelhantes ao desta pesquisa, nos ofereceram uma base teórica segura para conduzirmos nossa análise, optamos por disponibilizar nossos dados considerando os fatores: Independência, de atuação, Seleção dos atores e Transparência. Passamos agora a disponibilização e análise dos dados.

##### *4.2.1 Independência de Atuação*

Neste item levamos em consideração a existência de condições para que o comitê realize

suas funções sem a necessidade de apoio constante de outros órgãos, como a existência de sede própria, fonte de recursos próprios, entre outros. A importância deste aspecto foi estudado por Gelis Filho (2004) e tangenciado por Meirelles & Oliva (2006). Quando inquirimos a entrevistada sobre a existência de uma sede própria para o comitê, obtivemos como resposta:

Não [há sede], nos reunimos em diferentes lugares, uma vez em Rivera, outra em Livramento. Tratamos de rotar em diferentes lugares. Somos rotativos, pedimos lugares diferentes. Aqui, muitas vezes nos reunimos na sala cultural da ANTEL<sup>15</sup> ou na Unidade Sanitária de Livramento<sup>16</sup>.

Continuando nesta temática, outro ponto importante na independência de uma organização diz respeito a existência de fonte própria de recursos (MEIRELLES & OLIVA, 2006; GELIS FILHO, 2006), assim como sede própria, possuir um orçamento próprio faz com que o órgão aumente sua independência. No caso estudado foi nos respondido que o comitê não possui orçamento próprio. Cada instituição com representação no comitê colabora com o possível. Conforme a entrevistada:

Aqui eu coloco meus computadores, a Unidade Sanitária empresta quando a reunião é feita lá. O único orçamento é fazer a impressão dos convites que se faz aqui ou lá, nós nos revezamos. Um ano a secretaria do Comitê é feita pelo Uruguai e outro pelo Brasil.

Com relação aos aspectos mencionados acima, pode-se considerar que, apesar do comitê trabalhar de forma voluntária, a ausência de uma sede própria faz com que seja dificultada a atuação de seus membros. A falta de uma estrutura física e de infra-estrutura faz com que as partes não estejam envolvidas somente com a causa e com os objetivos do comitê, mas também em conseguir materiais para manifestar materialmente sua existência, bem como a realização das reuniões, sua rotatividade, entre outros aspectos.

Tentando adentrar a temática controles institucionais (MEIRELLES & OLIVA, 2006) vigentes no comitê, questionamos a entrevistada sobre a possibilidade de demissão de seus agentes, coordenadores e demais membros, recebemos a resposta de que isto é realizado “quando quiserem”, demonstrando talvez que a própria entrevistada sente algum receio, uma vez que sua participação também não é garantida na continuidade do projeto.

Ainda, a inquirimos a respeito da existência de um contrato de gestão estabelecendo o que deve ser realizado pelo comitê. Esta prática se faz importante para dar a seus membros alguma segurança, pois se existiram indicações e objetivos traçados saber-se-à também o que se espera no momento da realização de alguma avaliação (MEIRELLES & OLIVA, 2006, GELIS FILHO, 2004) e conforme a entrevista “sim, há um contrato, o qual foi disponibilizado para a pesquisa”. O contrato do qual a entrevistada refere-se é o “O regulamento do comitê de integração (...)”, que apresenta objetivos, constituição, entre outras informações a respeito do funcionamento do comitê; porém no capítulo IV, que trata do seu funcionamento, são citadas apenas informações a respeito da mesa coordenadora deste.

#### *4.2.2 Seleção dos atores*

Um ponto importante no desenvolvimento de comitês para representação pública diz respeito à forma como são escolhidos seus membros. Pois deles depende o bom funcionamento destes órgãos. Sendo necessário que estes sejam representativos das comunidades onde o comitê deve atuar. Sobre quem são os integrantes do Comitê, a entrevistada preferiu apresentar a lista com os nomes no material de apresentação do Comitê<sup>17</sup>. Então, perguntamos como estes membros foram eleitos, recebemos como retorno que eles foram “nomeados pelas instituições através

de assembléia”. Esta resposta vem de encontro com o citado no regulamento do comitê, que apresenta a constituição de instituições que ele deve ter, nominando-as<sup>1819</sup>. O que nos causou certo estranhamento foi o fato de constarem, já no regulamento do comitê, o nome das instituições que devem fazer parte dele, trazendo até mesmo uma universidade estadual que não possui cursos na área de saúde entre seus usuários.

Após questionamos se a posse de formação *stricto* ou *lato sensu* na área da saúde é uma condição *sine qua non* para integrar o Comitê. Segundo a presidente, “Não necessariamente, os representantes da comunidade não são relacionados com a saúde, já dentre os representantes do setor da Saúde há técnicos, médicos e não médicos”. Nesta questão acreditamos que qualquer comitê se beneficia da participação de pessoas distintas, não apenas do setor objetivo do comitê, as diferentes visões sobre o caso apenas beneficiam o debate franco e aberto. Quanto à periodicidade das reuniões, a presidente comentou “a mesa coordenadora integrada por 8 membros se reúne a cada 15 dias e o plenário (comitê binacional de saúde) a cada 45.

#### *4.2.3 Transparência*

Indagada se o comitê possuía um site na internet, a entrevistada respondeu que, existe um domínio na internet, e este é: “comitebinacionalconjunto. No entanto, nunca o preenchemos, devido a falta de tempo”. Perguntamos também sobre a existência de um e-mail para contatar o Comitê. Obtivemos como retorno: “Sim, se entrarem em contato façam-o através do meu (email)<sup>20</sup>, Questionada sobre o endereço de e-mail encontrado através da pesquisa nos documentos do Comitê (comitebinacional@yahoo.com.br), Aida comentou: “Este e-mail do comitê não é acessado freqüentemente”. Tentando verificar a veracidade destas informações, enviamos um email ao endereço do Comitê, realizando algumas ponderações a respeito do trabalho desenvolvido por ele, o enviamos dia 13 de Maio de 2009. Até o dia 09/03/2010 não obtivemos resposta.

Com relação aos aspectos mencionados no parágrafo anterior, acreditamos que um processo de *accountability* completo, deve considerar formas de realizar uma eficiente democratização das ações, para se fazer transparência quanto a contas públicas, e a internet tem se mostrado um veículo eficaz e, até certo ponto bastante democrático. Segundo Pinho; Iglesias & Souza (2005), não se pode negar os desdobramentos positivos que a mera disponibilização de serviços e informações representa do ponto de vista de um melhor desempenho governamental com repercussões positivas para a população. Fato que parece ter sido desconsiderado no caso apresentado nesta pesquisa.

Creemos também que para contatar o Comitê Binacional de Saúde de Santana do Livramento e Rivera, deveria haver um único e-mail, disponibilizado e divulgado a população, não um e-mail pessoal, pois ocorrendo uma mudança nas representações dentro do comitê, o contato provavelmente não se manterá o mesmo, acarretando confusão ao tentar a comunicação, uma vez que o e-mail para isto não é acessado com freqüência.

Perguntamos ainda, qual a forma de divulgação das reuniões, ações e relatórios para a comunidade em geral, a resposta que obtivemos foi que ele se dá através de “convite pessoal e convite escrito”. Acreditamos que esta forma de divulgação das informações referentes ao comitê não é uma forma democrática, para isto ocorrer deveriam ser divulgadas as datas de reuniões, ações e relatórios de uma forma aberta, para a comunidade, para que a mesma se faça presente e ativa quanto às decisões e melhorias no comitê.

Após indagarmos como a comunidade pode ter acesso aos documentos do comitê, tais como atas e relatório de gastos. Segundo a entrevistada os cidadãos tem acessos à “Atas: sim; gastos: não tem”. No entanto, as atas não são disponibilizadas a toda e qualquer pessoa, pois se tem a idéia que elas “são de uso interno do comitê.” Segundo o estudado no referencial teórico para haver *accountability* temos que atender às necessidades de informações dos grupos de interesse, de forma clara e objetiva, relacionando-as ao desempenho das organizações (FREY & FREY, 2003),



assim, tanto atas, como relatórios de gastos deveriam ser disponibilizados para a comunidade, pois, como colocam Pó & Abrucio (2006), Esses pontos são a essência da accountability e da ampliação dos espaços democráticos no Estado moderno.

Continuando a verificação sobre como estão desenvolvidos os espaços para discussão binacional, indagamos a respeito de participação da comunidade no comitê, conforme a presidente, “a eleição [dos membros] é realizada em assembléia”. Sobre este ponto questionamos ainda sobre a tomada de decisões, segundo a presidente, “todas as decisões são tomadas em plenário”. Porém, não se pode negar que toda esta possibilidade de participação só é concedida a pessoas que fazem parte das instituições que constam do regulamento interno do Comitê. A comunidade em geral está relegada a condição de assistentes das reuniões, sem direito a voto.

## **5 – Conclusões**

Neste trabalho trouxemos a tona questões que são consideradas relativamente novas, pois o assunto tratado ainda não recebeu a devida atenção de nossas organizações. A democracia da forma como a vivemos hoje nos traz inúmeros impasses, grande parte deles nascidos junto com nossa democracia moderna. Questões como participação, representação, entre outras, nunca foram bem resolvidas no seio de nossa sociedade. Porém encontramos-nos em um momento da história que os coletivos necessitam de formas menos etéreas de visualização de sua participação. Precisam ter certeza de que estão sendo efetivamente representados.

A partir do material coletado, pode-se dizer que, após anos de reuniões e tentativas de firmar um acordo que pudesse reger a prestação de serviços de saúde entre Brasil e Uruguai, no ano de 2008 foi realizado o “Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para prestação de Serviços de Saúde”, trazendo como informação ações dos Governos da República Oriental do Uruguai e da República Federativa do Brasil, que, considerando os intensos laços históricos existentes entre as duas nações e; reconhecendo que a fronteira entre o Uruguai e o Brasil constitui um elemento de união e integração de suas populações; procurando consolidar soluções por meio de instrumentos jurídicos facilitando o acesso dos cidadãos fronteiriços aos serviços de saúde, nos dois lados da fronteira; buscando amparar o intercâmbio que já existe na prestação de serviços de saúde humana na região fronteira.

Pode-se notar que, apesar de formado há pouco tempo, o Comitê Binacional de Saúde das cidades de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai) está muito adiantado nas questões referentes ao andamento e desenvolvimento de suas metas estabelecidas, pois já são realizadas ações conjuntas há alguns anos. Como erradicação de epidemias, atendimento diário de pequenas enfermidades, além do manutenção de ações de caráter preventivo e diagnostico. No entanto ainda há algumas falhas que devem ser corrigidas para o pleno funcionamento correto do comitê, por se tratar de uma organização importante para a população da fronteira.

Em se tratando de uma democracia vivida por dois países, deve ser clara a participação da comunidade quanto às decisões de todos os órgãos colegiados que venham a fazer essa “dupla representação”. Percebemos no estudo do referido comitê que faltam algumas ações básicas de accountability, como clarear a forma como são conduzidas algumas tomadas de decisão, a forma como a comunidade pode fazer parte deste e ainda, quais os instrumentos estão sendo usados para garantir esta transparência. Acreditamos que se estes cuidados forem tomados outros problemas da instituição devem ser minorados ou mesmo resolvidos, como a problemática da independência de atuação. Pois a Sociedade Civil Organizada, uma vez informada do trabalho do comitê pode trazer soluções que internamente não são encontradas.

## 6 - Referências

- AKUTSU, L; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. RAP Rio de Janeiro 36(5):723-45, Set./Out. 2002.
- ALBORNOZ, V. Armour, uma aposta no Pampa. Santana do Livramento: Palloti, 2000.
- ALBORNOZ, V. Fronteira Gaúcha: Santana do Livramento. Memorial do Rio Grande do Sul. Caderno de História, N° 36. 200-.
- ASEFF, L. C. Memórias Boêmias: Histórias de uma cidade de fronteira. Florianópolis, 2006. Dissertação (Mestrado em História) Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Santa Catarina.
- Ata da reunião do plano diretor participativo do grupo de trabalho "Integração Fronteiriça" referente a revisão do plano diretor. Santana do Livramento. 26 de Mar de 2009;
- BALESTRIN, A; VARGAS, L. M; FAYARD, P. Knowledge creation in small-firm network. Journal of knowledge management. Vol. 12 N. 2, 2008.
- BARNEY, Jay B.; HESTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre organizações e a análise econômica. In: CLEGG, S.; HARDY, C; NORD, D. (Orgs.) Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, v. 3, 2004.
- BARRIOS PINTOS, A. Rivera en el ayer. De la crónica a la historia. Montevideo: Editorial Minas Talleres de Gráfica Berchesi S.A., 1963.
- BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. 2 anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros. Brasília, 2002.
- CAGGIANI, I. Cadernos de Santana. EDIGRAF....
- CAGGIANI, I. Município de Livramento: História. [s.l.;s.n.], 1952. p. 159.
- CAMPOS, A. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 1990.
- CASAROTTO FILHO, N; PIRES, L. H. Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- CENEVIVA, R. Avaliação e Accountability no Setor Público: um vínculo possível e desejável. Alcance - Revista Científica do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração (UNIVALI), v. 14, p. 7-26, 2007
- CENEVIVA, R. Avaliação e Accountability: A avaliação de políticas públicas e a introdução de mecanismos de Controle Social na gestão da política educacional e do programa de DST/AIDS no estado de São Paulo. In: ENANPAD, 2005, Brasília. ENANPAD 2005, 2005.
- CHELOTTI, M. C. Revisitando a questão regional na Campanha Gaúcha: a incorporação de novos elementos no pós 1990. Caminhos da Geografia. Instituto de Geografia - UFU.
- CHUA, A. The influence of social interaction on knowledge creation. Journal of Intellectual Capital. Vol. 3 N. 4, 2002.
- CLAD. La Responsabilizacion en la Nueva Gestion Pública Latinoamericana. Buenos Aires: CLAD BID, 2000.
- Comisión Binacional asesora de salud em la frontera: 25 Diapositivos. 200-.
- COMITÊ BINACIONAL DE INTEGRAÇÃO EM SAÚDE RIVERA – SANTANA DO LIVRAMENTO. Regulamento. Santana do Livramento e Rivera, 2005. 3p. Impresso.
- COMITÊ BINACIONAL DE SALUD: Santana do Livramento – Rivera. 2005. 14 Diapositivos.
- DAVENPORT, S. Exploring the role of proximity in SME knowledge acquisition. Research Policy, 34, 2005.
- FREY, I. A; FREY, M. R. A responsabilidade social empresarial e a accountability no contexto dos processos econômico-organizacionais in: BECKER, D. F; WITTMANN, M. L. (ORGS). Desenvolvimento Regional: Abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.
- GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1994.
- GODOY, A. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. de 1995.
- GOLIN, T. A fronteira: os tratados de limites Brasil - Uruguai - Argentina, os trabalhos demarcatórios,

os territórios contestados e os conflitos da bacia do Prata – Volume 2. Porto Alegre: LP & M, 2004b. GOLIN, T. A fronteira: os tratados limites Brasil - Uruguai - Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos da bacia do Prata – Volume 1. Porto Alegre: LP & M, 2004a. Google®. Google earth. 2007. versão. 4.0.2722.0. Sistema operacional Windows XP ( service pack 3).

Grande Enciclopédia Larousse Cultural; São Paulo: Nova Cultural, 1998. p. 1601. v. 7.

GURRIERI, A. R. Knowledge network dissemination in a family firm sector. Artigo no prelo. *Jornal of Socio-economics*, 2008.

GUTIERREZ-BOTTARO, S. E. El fenómeno del bilingüismo en la comunidad fronteriza uruguayo-brasileña de Rivera.. In: CONGRESO BRASILENO DE HISPANISTAS, 2., 2002, San Pablo. Proceedings online... Associação Brasileira de Hispanistas, Available from: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000012002000100053&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000012002000100053&lng=en&nrm=abn)>. Acess on: 30 Oct. 2008.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo Demográfico 2000 - Resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 Abr. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2000 - Resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em: 10 de dezembro de 2008.

Instituto de Seguridad Social – BPS. Documento de frontera. N° 40-34/2008. Montevideo, 19 de nov de 2008;

KESIDOU, E.; ROMIJN, H. Do local knowledge spillovers matter for development? An empirical study of Uruguay's software cluster. Artigo no prelo. *World development*, 2008.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L. Políticas Fiscais e accountability: o Caso Brasileiro. In: ENANPAD 2003, 2003, Atibaia. Anais do ENANPAD 2003, 2003. v. 1. p. 1-16.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, J. de S. O tempo da fronteira. Retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. In> \_\_ Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARTINS, M. H. (Org.) Fronteiras culturais: Brasil – Uruguai – Argentina. Porto Alegre: Ateliê Editorial, 2002.

MEDEIROS, M. De A. Legitimidade, democracia e accountability no mercosul. RBCS Vol. 23 n. 67 junho/2008

MEIRELLES, F; OLIVA, R. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. RAP. Rio de Janeiro 40(4):545-65, Jul . /Ago. 2006.

MÉLO, J. L. B. de. Reflexões conceituais sobre fronteira. In: CASTELO, Iára Regina (Org.). Fronteira na América Latina: espaços em transformação. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 25, p. 25-38, nov. 2005

MINAYO, M; et al. Pesquisa social: Teoria método e criatividade. 19. ed. Petrópolis: Vozes. 2001.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Relações Bilaterais. Disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>. Acessado em: 18 de maio de 2009.

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA – República Oriental del uruguay. Comisión Binacional Asesora de Salud en la Frontera. 2007: 24 Diapositivos;

MORRISON, A.; RABELLOTTI, R. Knowledge dissemination and informal contacts in a italian wine local system. DRUID Tenth Anniversary Summer Conference 2005, Compenhagen, Dinamarca, junho de 2005.

MÜLLER, K. M; GERON, V. R. S; EFRON, B. Intercâmbios entre a cultura local e a cultura organizacional: a Binacional ACM/ ACJ Fronteira. In: I Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas – ABRACORP. 2007. São Paulo. Anais do I Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas – ABRACORP. USP: 2007.

OLIVEIRA, N. et al. Aglomerados urbanos da fronteira oeste do RS na perspectiva da integração

latino-americana. Impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento e FEE, 2000, fev., p. 15.

PINHO, J. A. G de; IGLESIAS, D. M; SOUZA, A. C. P. de. Governo Eletrônico, Transparência, Accountability e Participação: o que Portais de Governos Estaduais no Brasil Mostram. EnANPAD 2005.

PINHO, J. A. G de; WINKLER, I. Dabliu, Dabliu, Dabliu: Sociedade da Informação. Que informação? Anais do XXXI ENANPAD, Rio de Janeiro, 22 a 26 de Setembro de 2007.

PÓ, M. V; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. RAP Rio de Janeiro 40(4):679-98, Jul . /Ago. 2006.

PÓ, M. V. Desenho e Funcionamento dos Mecanismos de Controle e Accountability das Agências Reguladoras Brasileiras: Semelhanças, Diferenças e Idiossincrasias. ANPAD 2005.

PRADO, O. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. RAP Rio de Janeiro 40(4):631-46, Jul . /Ago. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO – Secretaria de Planejamento. Plano Diretor Participativo: Reuniões do núcleo gestor. Atas 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e Leitura Técnica: itens prioritários de intervenção. Grupo temático “Integração Fronteiriça”. 2006.

Projeto Livramento – Rivera. Grupo Temático Integração Fronteiriça. 26 de Mar de 2009: 20 Diapositivos;

Proyecto de cooperación para el fortalecimiento de aps em la frontera rivera – livramento. 2008. 15 Diapositivos.

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Ajuste complementario del acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para nacionales fronterizos uruguayos y brasileños para prestación de servicios de salud. Montevideo, 2008.12 p.

SANCHEZ, A. Q. A fronteira inevitável: um estudo sobre as cidades de fronteira de rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica. Porto Alegre, 2002. Tese (Doutorado em Antropologia Social) Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SANDRONI, P. Dicionário de administração e finanças. Rio de Janeiro: Record, 2008.

STREET, C; CAMERON, A. F. External relationships and the small business: a review of small business alliance and network research. Journal of Small Business Management.Vol. 45, n. 02, 2007, p. 239–266

VENTURA, M. M. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. Rev SOCERJ. 2007;20(5):383-386.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2 e.d. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ZAS RECAREY, H. Cerro del marco: 30 acuares de una rivera que fue. Montevideo: Imprenta Panamericana, 1985.

ZAWISLAK, Paulo. Nota técnica In: CLEGG, S.; HARDY, C; NORD, D. (Orgs.) Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, v. 3, 2004.

# **“Análise descritiva das tabelas representativas do perfil dos integrantes do Comitê Binacional de Saúde – Santana do Livramento e Rivera.”**

*Paulo Cassanego Junior<sup>1</sup>*

*Mário Rezende Huezo<sup>2</sup>*

*Caren Rossi<sup>3</sup>*

*Geovana Gabriela Bardesio<sup>4</sup>*

## **INTRODUÇÃO**

Regiões fronteiriças são reconhecidas como um espaço caracterizado por suas especificidades, onde convivem leis e costumes diferentes como é o caso da Fronteira da Paz, formada pelas cidades de Santana do Livramento, localizada na região oeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil e Rivera, localizada na região norte do departamento de Rivera, no Uruguai.

Desde que foram fundadas, como demonstra a história, as populações das duas cidades apresentam características semelhantes e demonstram algumas necessidades em comum. E em reconhecimento a específica necessidade do setor de saúde na região, foi criado no dia 5 de dezembro de 2005 o Comitê Binacional de Saúde – Santana do Livramento - Rivera (Prefeitura Municipal de Santana do Livramento. Decreto N° 4201/05 - Intendencia Municipal de Rivera / Resolución N° 3.945/06), o qual tem como objetivo principal, de acordo ao art.1° do seu regulamento, “promover a integração, promoção, prevenção, e reabilitação na assistência de saúde às populações nesta região geográfica” através da elaboração de políticas públicas de saúde. E tem como finalidade, como descrito no Art. 2° “organizar e racionalizar os recursos disponíveis para a atenção e incremento conjunto de ações em saúde na fronteira”.

O Comitê é composto, segundo o Art. 5°, por 30 instituições de ambas as cidades/ países, sendo estas 15 instituições representantes do Brasil e 15 em representação do Uruguai. As quais devem distribuir-se, respectivamente, em: Governo, Trabalhadores de Saúde, Prestadores de Serviço em Saúde e Usuários. O Comitê Binacional de Saúde – Santana do Livramento/Rivera tem uma cede rotativa, a qual é alternada a cada ano, simultaneamente com sua presidência em exercício.

Por sua vez, ele é administrado por uma Mesa Coordenadora, composta por 8 instituições, sendo 4 brasileiras e 4 uruguaias, eleita pelo Plenário nominalmente por segmentos, a qual deve reunir-se a cada 15 dias.

Ainda, segundo o regulamento (Art. 12°), os membros que integram a comissão binacional, devem reunir-se a cada 45 dias em reuniões plenárias com a participação total da comissão ou sempre que for necessário, para deliberar pautas, promover políticas de saúde e fiscalizar sua aplicação.

Portanto, ao considerar a importância das ações promovidas pelo Comitê Binacional de Saúde sobre a população da conurbação onde está inserido faz-se necessário conhecer o perfil do grupo que detém poder decisório para elaborar e implementar ditas ações. Pois, algumas características

---

1 Professor assistente da Universidade Federal do Pampa, campus Santana do Livramento.

Telefone: (55) 3243 – 4540

Endereço: Rua Barão do Triunfo, 1048 – Centro. Santana do Livramento, RS.

E-mail: paulojr@unipampa.edu.br

2 Aluno de graduação de Administração pela Universidade Federal do Pampa, campus Santana do Livramento.

Telefone: (55) 3243 – 4540

Endereço: Rua Barão do Triunfo, 1048 – Centro. Santana do Livramento, RS.

E-mail: rezendehuezo@yahoo.com.br

3 Técnica em Assuntos Estudantis da Universidade Federal do Pampa, campus Santana do Livramento.

Telefone: (55) 3243 – 4540

Endereço: Rua Barão do Triunfo, 1048 – Centro. Santana do Livramento, RS.

E-mail: caren.cordeiro@unipampa.edu.br

4 Aluna de graduação de Administração pela Universidade Federal do Pampa, campus Santana do Livramento.

Telefone: (55) 3243 – 4540

Endereço: Rua Barão do Triunfo, 1048 – Centro. Santana do Livramento, RS.

E-mail: gabrielabardesio\_br\_uy@hotmail.com

são fundamentais para moldar ou direcionar o comportamento do grupo e influenciam direta ou indiretamente no processo de tomada de decisão. Assim, desenvolve-se o presente trabalho com o objetivo de conhecer o perfil dos integrantes do Comitê Binacional de Saúde - Santana do Livramento - Rivera.

Optamos por suprimir o referencial teórico deste trabalho, pois o mesmo está como outro trabalho sob a autoria dos mesmos pesquisadores. Sendo assim, partimos diretamente para a metodologia deste trabalho, que está apresentada no próximo item.

## METODOLOGIA

Para a realização desta e para atingir o objetivo da pesquisa utilizou-se de técnicas exploratórias e descritivas (GIL, 1998) de natureza qualitativa. Exploratória porque busca explorar uma nova realidade, e descritiva porque visa descrever as características do fenômeno social que formam o perfil dos integrantes da comissão binacional a ser estudada.

Para identificar os integrantes da organização, inicialmente procurou-se a presidência da instituição, a qual nos forneceu uma lista contendo 29 nomes de instituições com seus respectivos representantes e suplentes, sendo estas 14 instituições brasileiras e 15 instituições uruguaias. Fato que contradiz seu regulamento, já que este estabelece que 30 instituições devam compor o Comitê.

No entanto, participaram da pesquisa 24 representantes de instituições que integram o órgão binacional, dos quais 10 representam instituições brasileiras e 14 representam instituições uruguaias. Não foram localizados para responder ao questionário 3 representantes de instituições brasileiras. E, 2 instituições, (1 brasileira e 1 uruguaia) responderam, em nota, que não possuem um representante atuando no Comitê.

Para a realização das entrevistas, foram utilizados questionários, contendo 22 perguntas abertas. As quais foram opcionalmente respondidas de forma escrita ou oral, gravadas por aparelho eletrônico, e posteriormente, transcritas.

A pesquisa foi realizada durante os meses de maio e julho de 2009. Os dados obtidos foram analisados qualitativamente (RICHARDSON, 1999).

## ANALISE DOS DADOS

Na tabela 01 observa-se a distribuição da composição dos integrantes do Comitê Binacional de Saúde no que se refere ao gênero.

**TABELA 01 – Gênero**

|             | Homens |       | Mulheres |       | Total de entrevistados |
|-------------|--------|-------|----------|-------|------------------------|
|             | n      | %     | n        | %     |                        |
| Brasileiros | 9      | 90    | 1        | 10    | 10                     |
| Uruguaios   | 5      | 35,72 | 9        | 64,28 | 14                     |
| Total       | 14     | 58,33 | 10       | 41,66 | 24                     |

*Fonte: Pesquisa*

Dos 10 representantes brasileiros que responderam ao questionário, 9 são homens e 1 é mulher. Dados que mostram uma maior participação masculina, 90% em relação à feminina que é de apenas 10%. Entre os representantes uruguaios, a diferença permanece acentuada, 5 homens e 9 mulheres. Porém, percebe-se que há uma inversão enquanto aos dados anteriores, mostrando que as mulheres uruguaias representam 64,28% do total de integrantes da comissão contra 35,72 % dos homens.

Apesar da diferença, em termos de participação entre homens e mulheres destacar-se entre os representantes de ambos os países, fica clara a maior participação de mulheres uruguaias em relação às brasileiras. Entretanto, a participação masculina, no Comitê, sobrepõe-se a feminina, já que os homens representam 58,33% do total de integrantes contra 41,66 das mulheres.

De acordo ao último censo realizado em 2001 pelo IBGE, em Santana do Livramento residem 38.449 mulheres maiores de 10 anos e 35.524, homens, também maiores de 10 anos. Portanto há mais mulheres que homens vivendo em Santana do Livramento, dado que contrasta com o verificado no Comitê, onde é possível notar que ele é majoritariamente composto por homens, assim, pode-se dizer que a representação brasileira do Comitê não representa a realidade local. Já que as mulheres santanenses não são representadas nele. Já o oposto pode ser constatado ao observar a representação uruguaia, onde a participação feminina é maior que a masculina, refletindo assim a realidade local, já que em Rivera, de acordo ao último censo realizado em 2004 pelo INE<sup>5</sup> residem no departamento 53.430 mulheres, ou seja, 51% da população do departamento e 51.491 homens.49% da população. Indicando assim, que as mulheres riverenses são representadas na composição do comitê.

**TABELA 02 – Idade**

| País    | Homens | Mulheres | Média Total, em anos. |
|---------|--------|----------|-----------------------|
| Brasil  | 45,22  | 62,00    | 46,94                 |
| Uruguai | 53,40  | 52,44    | 52,78                 |
| Total   | 49,31  | 57,22    | 49,84                 |

*Fonte: Pesquisa/*

Deve-se ressaltar que para a realização deste cálculo foi considerada a participação de apenas 1 mulher, representante de uma instituição brasileira, a qual possui 62 anos.

A tabela 02 permite observar que os membros que integram o Comitê têm, em média, 49,84 anos. Nota-se também que os representantes brasileiros possuem, em média, 46,90 anos e os uruguaios 52,78 anos. Portanto, os integrantes de ambos os países estão enquadrados na mesma faixa etária, porém os uruguaios têm mais idade que os brasileiros. Os homens que integram o Comitê são mais jovens que as mulheres, pois têm, em média, 49,31 anos, enquanto as mulheres têm idade média de 57,22 anos, o que segundo Robbins (2008) representa um fator positivo relacionado à idade, pois pessoas mais velhas apresentam qualidades como à experiência adquirida ao longo da vida, forte bom-senso, além de um intenso sentido ético e de um maior compromisso com a qualidade.

Ao observar a idade média das mulheres, pode-se notar que as uruguaias possuem, em média, 52,44 anos enquanto que a representação feminina brasileira tem 62 anos. Já os homens brasileiros têm, em média 45,22 anos, ou seja, são bem mais jovens que os homens que integram o comitê representando o Uruguai com idade média de 53,40 anos. Para melhor visualizarmos esta diferença, apresentamos a tabela 03, a qual traz uma estratificação na variável idade.

**TABELA 03 – Idade**

| Idade   | De 34 a 40 | 41 - 50 | 51 - 60 | Mais de 60 anos |
|---------|------------|---------|---------|-----------------|
| Brasil  | 4          | 3       | 1       | 2               |
| Uruguai | 0          | 4       | 9       | 1               |
| Total   | 4          | 7       | 10      | 3               |

*Fonte: Pesquisa*

Quanto à idade, pode-se observar que 4 membros do Comitê têm ente 34 e 40 anos, todos representam instituições brasileiras. 7 possuem entre 41 e 50 anos, 3 representantes do Brasil e 4 do Uruguai. Nota-se também que 10, ou seja, a maioria dos integrantes do Comitê que participaram da pesquisa possui entre 51 e 60 anos. Entre os que se encaixam nesta faixa etária, há 9 representantes de instituições uruguaias e 1 representante de instituição brasileira. Portanto, a



tabela nos permite observar que o Uruguai possui um maior número de representantes dentro dessa faixa. Apenas 3 representantes possuem mais de 60 anos, entre os quais 2 são representantes do Brasil e 1 do Uruguai.

Pode-se observar que o Brasil possui um número maior de representantes na categoria entre 34 e 40 anos e com mais de 60 anos. No entanto, o Uruguai possui um maior número de representantes dentro da faixa que vai de 51 a 60 anos. O que demonstra que os representantes uruguaios são, em média, mais velhos que os brasileiros, já que um maior número de integrantes está condensada na categoria de 41 a 60 anos. Entre os brasileiros, há um número maior de integrantes que se encaixam na faixa de 34 a 50 anos mostrando que os brasileiros que integram o Comitê são mais jovens que os uruguaios. Deve-se ressaltar que o Uruguai não possui nenhum integrante com menos de 41 anos.

**TABELA 04 – Forma de convite ao comitê**

| Forma de participação | Convidado | Indicação da instituição | Eleito pela instituição | Outros |
|-----------------------|-----------|--------------------------|-------------------------|--------|
| Brasil                | 0         | 9                        | 0                       | 1      |
| Uruguai               | 4         | 9                        | 1                       | 0      |
| Total                 | 4         | 18                       | 1                       | 1      |

*Fonte: Pesquisa*

<sup>1</sup> Foram agrupadas as respostas “Indicação da Instituição” e “Por representação da instituição”

A questão de número 03 apresentada na tabela 04 referia-se a forma como os entrevistados foram convidados a participar do Comitê. A partir do referencial estudado, verificamos que devem compor o comitê 30 instituições, sendo estas 15 brasileiras e 15 uruguaias. As quais devem distribuir-se, respectivamente, em: Governo, Trabalhadores de Saúde, Prestadores de Serviço em Saúde e Usuários.

No entanto, participaram da pesquisa 24 representantes da comissão, dos quais 4 disseram ter sido convidados pelo próprio Comitê, por haver participado da fundação deste. Pode-se observar que entre aqueles que responderam a questão dessa maneira, não aparece nenhum brasileiro. A igualdade nas respostas de brasileiros e uruguaios acontece entre aqueles que responderam terem sido indicados pela instituição a qual representam, pois 9 brasileiros e 9 uruguaios responderam a questão da mesma forma, formando um total de 18 indicados por suas instituições. Demonstrando, portanto, que esta é a forma predominante de ingresso à comissão. A isso, ainda soma-se 1 declarante uruguio, o qual disse haver sido eleito, em assembléia, por sua instituição. E 1 dos representantes do Brasil na comissão, o qual declarou outra forma de participação, respondendo que através da pesquisa tomou conhecimento de sua participação no comitê. Uma vez que, entre as atribuições inerentes ao cargo que ocupa na instituição que representa, também está representá-la no Comitê Binacional de Saúde. E, em virtude da paralisação temporária de algumas atividades desenvolvidas pelo comitê, não teria tido oportunidade de participar do mesmo.

**TABELA 05 - Etnia**

| Cor ou Raça <sup>1</sup> | Branco | Preto <sup>2</sup> | Amarelo | Pardo | Indígena | Outro | Não declarou |
|--------------------------|--------|--------------------|---------|-------|----------|-------|--------------|
| Brasil                   | 8      | 1                  | 0       | 0     | 0        | 0     | 1            |
| Uruguai                  | 11     | 1                  | 0       | 0     | 1        | 1     | 0            |
| Total                    | 19     | 2                  | 0       | 0     | 1        | 1     | 1            |

*Fonte: Pesquisa*

<sup>1</sup>Para elaborar a tabela 04, agrupamos os dados obtidos de acordo a distribuição étnica adotada pelo IBGE.

<sup>2</sup> Foram agrupadas as respostas: Afro-brasileiro e Afro-americano nesta categoria.

Quanto à etnia, 19 dos 24 pesquisados, ou seja, a grande maioria declarou-se branco ou caucasiano, entre os quais 8 são representantes de instituições brasileiras e 11 de instituições



uruguaia. Pode-se notar que há pouca diferença entre o número de integrantes brasileiros e uruguaia que se declaram dentro desta categoria étnica. Deve-se observar que a colonização da região foi feita basicamente por imigrantes de origem branca ou caucasiana, o que pode explicar o fato da grande maioria dos pesquisados terem se declarado pertencentes a esta etnia. No entanto, também há integrantes que se declaram pertencentes à outra cor ou raça, entre os quais há 1 representante de instituição brasileira que se declara afro brasileiro e 1 representante de instituição uruguaia que se declara de descendência afro americana, ambas respostas foram agrupados na categoria Preto. Observa-se também que 1 representante uruguaio declara ter descendência indígena e 1, também uruguaio disse ser tez trigueño<sup>6</sup>, resposta enquadrada na categoria Outro. Enquanto que 1 brasileiro não respondeu a tal questão. Além disso, é possível notar que nenhum representante da comissão declarou-se Amarelo ou pardo.

Portanto, conclui-se apesar do Comitê ser formado maciçamente, por membros que se declaram brancos, deve-se considerar a participação de etnias historicamente minoritárias em termos de participação na região, as quais estão presentes e atuantes na comissão.

**TABELA 06 – Religião, culto ou filosofia.**

| Religião, culto ou filosofia, | Brasil | Uruguai | Total |
|-------------------------------|--------|---------|-------|
| Agnóstico                     | 0      | 2       | 2     |
| Ateu                          | 0      | 1       | 1     |
| Cristão/ Católico/Evangélico  | 6      | 5       | 13    |
| Espírita                      | 1      | 0       | 1     |
| Livre Pensador                | 0      | 1       | 1     |
| Marxista/ Leninista           | 0      | 1       | 1     |
| Mórmon                        | 0      | 1       | 1     |
| Não tem religião definida     | 0      | 3       | 3     |
| Não respondeu                 | 1      | 0       | 1     |

*Fonte: Pesquisa*

A tabela 06 possibilita conhecer as escolhas religiosas e filosóficas adotadas pelos membros da comissão binacional, uma vez que esta escolha pode moldar sua conduta, já que códigos de ética e comportamento moral normalmente têm raízes nas crenças religiosas. Shermerhorn, Hunt e Osborn (2008). Além disso, é importante salientar a religião como um importante elemento cultural influenciador da sociedade.

Ao observar a tabela, nota-se que 2 representantes de instituições uruguaia se declararam Agnósticos, enquanto que 1, também uruguaio se declarou Ateu. Já 8 representantes de instituições brasileiras e 5 uruguaia, ou seja 13 membros entrevistados disseram ser cristãos/católicos/ evangélicos. Enquanto que 1 representante de instituição brasileira declarou-se Espírita.

Além disso, 1 representante uruguaio declarou-se Livre pensador enquanto que 1, também uruguaio, declarou-se Marxista-Leninista. Há também 1 representante uruguaio que se declara Mórmon e 3 representantes uruguaia disseram não ter religião definida. Finalmente, 1 representante brasileiro não respondeu a questão.

Os dados apontam para um número predominante de integrantes que tem o Cristianismo como religião, porém deve-se considerar variedade de correntes religiosas e filosóficas inseridas na comissão binacional e salientar que para aqueles que pretendem trabalhar com diferenças culturais, é importante ter boa vontade para compreender e respeitar as diferentes preferências religiosas. (SHERMERHORN, HUNT E OSBORN, 2008).

6 Tez trigueño: termo comumente utilizado para definir etnia naquele país, onde de acordo ao dicionário Espasa-Calpe tez significa cútis e trigueño da cor do trigo, entre moreno e loiro.

**TABELA 07 – Cidade de nascimento**

| Cidade                    | Brasil | Uruguai | Total |
|---------------------------|--------|---------|-------|
| Cruz alta, BR             | 1      | 0       | 1     |
| Melo, UY                  | 0      | 1       | 1     |
| Montevideu, UY            | 0      | 1       | 1     |
| Porto Alegre, BR          | 1      | 0       | 1     |
| Rivera, UY                | 0      | 7       | 7     |
| Rosário do Sul, BR        | 1      | 0       | 1     |
| Santana do Livramento, BR | 5      | 2       | 7     |
| São Martinho, BR          | 1      | 0       | 1     |
| Uruguaiana, BR            | 1      | 0       | 1     |
| Tacuarembó, UY            | 0      | 2       | 2     |
| Tranqueras, UY            | 0      | 1       | 1     |

*Fonte: Pesquisa*

Ao responder a questão: Qual seu município de nascimento? Obteve-se o seguinte resultado, 1 representante brasileiro disse haver nascido na cidade de Cruz Alta, BR, 1 uruguaio em Melo, UY, 1 também uruguaio, disse ter nascido em Montevideu enquanto que 1 brasileiro respondeu ter nascido em Porto Alegre. A representação brasileira também citou as cidades de Rosário do Sul, São Martinho e Uruguaiana, todas localizadas no Brasil, como lugar de origem, cada cidade foi citada por 1 integrante. A cidade de Tacuarembó, localizada no Uruguai é local de nascimento de 2 representantes uruguaios enquanto que a cidade de Tranqueras de 1.

Deve-se observar que 7 representantes uruguaios disseram ter nascido na cidade de Rivera e 5 representantes brasileiros e 2 representantes do Uruguai, formando um total de 7, disseram ter nascido em Santana do Livramento.

Os dados demonstram que apesar da diversidade de origem de seus membros - 11 cidades foram citadas, das quais 6 estão localizadas no Brasil e 5 no Uruguai - o comitê mantém um equivalente número de integrantes oriundos das cidades onde este se localiza.

**TABELA 08- Tempo de moradia**

| País    | SIM | NÃO | Não respondeu |
|---------|-----|-----|---------------|
| Brasil  | 4   | 4   | 2             |
| Uruguai | 5   | 9   | 0             |
| Total   | 9   | 13  | 2             |

*Fonte: Pesquisa*

Ao serem questionados sobre morar em Santana do Livramento ou Rivera - respectivamente para os representantes de cada país – desde o seu nascimento, verificou-se que 4 representantes de instituições brasileiras disseram morar em Santana do Livramento desde o nascimento, enquanto que 4 disseram não morar em dita cidade desde o seu nascimento e 2 não responderam a questão.

Já 5 representantes de instituições uruguaias, responderam morar na cidade de Rivera desde seu nascimento ao passo que 9 disseram que não moram nesta cidade desde o nascimento.

O expressivo número (9) de representantes de instituições uruguaias que não moram desde o seu nascimento na cidade de Rivera, pode ter sido influenciado pela variável escolaridade, já que, o Uruguai, até poucos anos, apenas contava com Instituições de nível superior em sua capital, Montevideu. Como corrobora a informação extraída do site do Ministério de Educação do país, onde diz que o Uruguai apresentava um monopólio quanto à oferta universitária da Universidade de La Republica, única universidade pública do país até 1984, ano final da ditadura. Portanto, isto pode colaborar para o entendimento do fato da maioria dos integrantes do comitê que representam este país ter vivido fora de Rivera. Uma vez que grande parte dos representantes de instituições uruguaias possui formação de grau superior como discriminado na tabela 19.

Portanto, a partir da tabela 09, pôde-se notar que do total de entrevistados 9 moram na cidade

que representam dentro da comissão desde o seu nascimento, enquanto que 13 moraram em outras cidades e 2 não responderam a questão.

**TABELA 09 – Tempo de moradia sem interrupção**

| Tempo           | Brasil | Uruguai | Total |
|-----------------|--------|---------|-------|
| De 0 a 5 anos   | 2      | 1       | 3     |
| De 6 a 10 anos  | 2      | 1       | 3     |
| De 11 a 15 anos | 0      | 1       | 1     |
| De 16 a 20 anos | 1      | 1       | 2     |
| De 21 a 25 anos | 0      | 2       | 2     |
| De 26 a 30 anos | 1      | 2       | 3     |
| De 31 a 35 anos | 0      | 1       | 1     |
| De 36 a 40 anos | 2      | 0       | 2     |
| De 41 a 45 anos | 0      | 2       | 2     |
| De 46 a 50 anos | 1      | 0       | 1     |
| De 50 a 60 anos | 1      | 0       | 1     |
| Sempre          | 0      | 2       | 2     |
| Não Respondeu   | 0      | 1       | 1     |

*Fonte: Pesquisa*

De acordo a tabela 08, é possível notar que 2 representantes de instituições brasileiras disseram morar no município de Santana do Livramento há 5 anos ou menos enquanto que apenas 1 uruguaio disse morar na cidade de Rivera por esse mesmo período de tempo. Nota-se também que 2 representantes brasileiros disseram morar sem interrupção em Santana do Livramento entre 6 – 10 anos ao passo que 1 uruguaio respondeu morar em Rivera durante este período. Então, 6 integrantes do Comitê, ou seja, um quarto do total de pesquisados mora na cidade que representa a menos de 10 anos, dos quais 4 representam o Brasil e 2 o Uruguai.

Pode-se notar também que 1 uruguaio respondeu viver em Rivera no período compreendido entre 11 e 15 anos enquanto que nenhum brasileiro citou este período. No entanto, foi igual o número de integrantes de ambos países que responderam morar na cidade que representam no período compreendido entre 16 - 20 anos, 1 brasileiro e 1 uruguaio, ou seja, 2 integrantes moram a aproximadamente 20 anos na cidade que representam. Já 2 uruguaio, responderam morar sem interrupção na cidade de Rivera a quase 25 anos enquanto que nenhum brasileiro respondeu morar em Santana do Livramento durante este período. Então, há 4 integrantes do comitê que moram sem interrupção no município de representação no período compreendido entre 16 - 25 anos.

Já o período compreendido entre 26 e 30 anos foi mencionado por 1 brasileiro e 2 uruguaio, formando um total de 3 membros do Comitê que moram na cidade de representação há quase 30 anos. Há também 1 representante do Uruguai que vive, sem interrupção, em Rivera a aproximadamente 35 anos. Assim, temos 4 representantes do Comitê que moram no município de representação no período compreendido entre 26 - 35 anos, respectivamente.

Os integrantes que representam o Brasil e responderam viver sem interrupção Santana do Livramento no período entre 36 – 40 anos são 2, enquanto que nenhum uruguaio respondeu a questão citando este período. Em compensação, 2 representantes do Uruguai, disseram viver sem interrupção em Rivera em um período compreendido entre 41 a 45 anos, ao passo que nenhum brasileiro mencionou este período. Percebe-se então que 4 integrantes do Comitê, vivem na cidade de representação no período de 36 a 45 anos.

Finalmente, há 1 representante do Brasil que vive entre 50 – 60 anos em Santana do Livramento, enquanto que 2 representantes do Uruguai responderam a questão dizendo que sempre moraram em Rivera. Observa-se então que 3 membros da comissão vivem, respectivamente, sem interrupção, na cidade de representação a mais de 50 anos. 1 uruguaio não respondeu a questão.

Portanto, estes dados permitem concluir que 6 membros ou um quarto dos integrantes do Comitê vivem sem interrupção no respectivo município de representação a menos de 10 anos e 18, ou seja, a maioria dos representantes do comitê vive a mais de 10 anos no município de

representação. Este fato pode colaborar para o desenvolvimento de um bom trabalho, pois demonstra que a maior parte dos seus integrantes tem vivência suficiente para conhecer as necessidades locais por vivenciar a tanto tempo esta realidade.

**TABELA 10 – Unidade da federação ou departamento de origem**

|         | SIM | NÃO |
|---------|-----|-----|
| Brasil  | 9   | -   |
| Uruguai | 8   | 6   |
| Total   | 17  | 6   |

*Fonte: Pesquisa*

Para conhecer a origem dos integrantes do comitê, perguntamos aos entrevistados a unidade da federação ou departamento do seu nascimento. Porém, antes de comentar as respostas faz-se necessário explanar, as diferenças existentes entre os conceitos de Departamento e Estado, onde Departamento é a denominação dada à divisão político-administrativa existente na República Oriental do Uruguai. Enquanto que na República Federativa do Brasil, esta divisão é chamada de Unidade da Federação, porém, no Brasil Estado pode ser usado para representar esta divisão.

É possível notar que 9 dos 10 pesquisados representantes de instituições brasileiras no Comitê, disseram ter nascido no Estado do Rio Grande do Sul enquanto que 8 dos pesquisados que representam instituições uruguaias responderam haver nascido no departamento de Rivera, 6, também representantes de instituições uruguaias responderam ter nascido fora do departamento de Rivera já 1 representante do Brasil, não respondeu a questão.

Para uma melhor compreensão da origem dos membros da comissão binacional, apresentamos na tabela 11 as demais localidades citadas.

**TABELA 11 - Nacionalidade**

|            | Brasil | Uruguai | Total |
|------------|--------|---------|-------|
| Brasileira | 10     | 2       | 12    |
| Uruguiaia  | -      | 12      | 12    |

*Fonte: Pesquisa*

Na tabela 10 pode-se notar que todos os pesquisados que representam o Brasil são de nacionalidade brasileira enquanto que 12 representantes do Uruguai disseram ser de nacionalidade uruguiaia e 2 representantes de instituições uruguaias disseram ser de nacionalidade brasileira. Ou seja, quanto à nacionalidade, entre os pesquisados, é possível observar que não há diferença entre o número de brasileiros e uruguaios que compõem o comitê, já que são 12 brasileiros e 12 uruguaios.

Deve-se ressaltar que os brasileiros que representam o Uruguai, esclareceram no momento da entrevista sua estreita relação com o país que representam, pois foram comuns os depoimentos que contavam ter família, educação e trabalho naquele país e não no seu local de nascimento. E por terem, família de origem uruguiaia tem o direito - e o exercem – de serem considerados Nacional Uruguayos de acordo a Lei 16021 e por isso, possuem Cédula de Identidad, documento lhes outorga direitos básicos, inclusive o de representar o país na comissão.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de identificar o perfil dos integrantes do Comitê Binacional de Saúde Livramento – Rivera. Dito estudo permitiu chegar as seguintes conclusões:

Quanto à formação, constatou-se que o comitê é majoritariamente composto por homens, devendo-se considerar a significativa participação feminina da representação Uruguiaia, a qual

reflete fielmente a estrutura demográfica existente no Departamento de Rivera. Situação oposta à verificada na representação brasileira, onde a participação feminina é mínima, o que não condiz com a estrutura demográfica observada em Santana do Livramento, demonstrando assim, que as mulheres brasileiras não estão fielmente representadas no comitê;

Em relação à idade descobriu-se que os integrantes do comitê têm em média 49 anos. E que aqueles que representam instituições uruguaias têm idade mais avançada que os representantes de instituições brasileiras. Verificou-se também, que os homens que integram o comitê são, em média, mais jovens que as mulheres que atuam no mesmo. Os homens brasileiros são bem mais jovens que os uruguaios, enquanto que a representação feminina uruguaia tem, em média, menos idade do que a representação feminina brasileira, porém, deve-se considerar que apenas 1 mulher participou da pesquisa representando uma instituição brasileira.

No que se refere à faixa etária, constatou-se que os membros do comitê enquadram-se, em sua maioria, na que compreende de 51 a 60 anos e, entre aqueles que se enquadram nesta categoria há mais integrantes representando o Uruguai. Verificou-se que dentre os membros que representam instituições brasileiras, há uma maior incidência de integrantes que se encaixam na faixa mais jovem constatada, ou seja, aquela que abrange de 34 a 40 anos. A incidência de membros que representam o Brasil, também é acentuada, em relação à representação uruguaia, na faixa de maior idade, aquela que envolve membros com mais de 60 anos. Já em relação aos membros que representam instituições uruguaias, notou-se a ausência de integrantes que se encaixam na faixa mais jovem constatada, ao passo que ficou evidente o nivelamento etário desta representação, uma vez que, significativa parcela está enquadrada na mesma faixa etária.

Já em relação à forma de ingresso destes representantes ao comitê, aparecem, com destaque, os indicados pela instituição, onde é possível notar equilíbrio na frequência de citações entre os representantes de cada país. Outras formas de participação também foram observadas, como a indicação direta do comitê, onde se pode perceber que somente membros que representam o Uruguai na comissão declararam esta forma de participação. Além do ingresso através de eleição interna, em assembléia, na instituição a ser representada, onde o representante escolhido de forma democrática representa sua instituição no comitê. Deve-se observar o fato de um representante do Brasil na comissão ter declarado tomar conhecimento de sua participação no mesmo, através desta pesquisa. Alegando que em função da paralisação temporária das funções formais deste, até o momento da entrevista, não teria recebido nenhum contato formal avisando-lhe sobre seu vínculo com a instituição. Defendeu-se ainda, dizendo que este posto no comitê integra as funções inerentes ao cargo que a pouco tempo, teria assumido na instituição que representa.

Quanto a sua formação étnica, o comitê é maciçamente composto, por integrantes que se declaram brancos e, por uma considerável parcela de membros pertencentes a etnias diversificadas, as quais formam minorias historicamente excluídas em termos de participação na região, e que, atualmente, conquistaram espaço e voz ativa no círculo decisório. Fazendo-se presente e atuante também nesta comissão;

No que se refere à religião, culto ou filosofia adotada pelos membros da comissão binacional, verificou-se que a maioria segue o Cristianismo, enquanto que considerável parcela se divide em religiões, cultos e filosofias diversas.

Em relação à cidade de origem, constatou-se equilibrado o número de membros que nasceram nas cidades onde se localiza o comitê e é considerável a parcela de representantes que nasceram fora desse eixo. A parcela alheia a este eixo pode colaborar com sua experiência fora do contexto de inserção do comitê

Quanto ao local de moradia, respectivamente para membros que representam Brasil e Uruguai na comissão. Notou-se equivalente o número de representantes brasileiros que moram em Santana do Livramento desde seu nascimento em relação àqueles que não moram nesta cidade desde o nascimento. Já em relação aos representantes uruguaios, praticamente o dobro de integrantes disseram não ter morado em Rivera desde o nascimento em relação àqueles que declararam sempre ter vivido em dita cidade/ departamento. Portanto, conclui-se que dentre os membros participantes da pesquisa, a maioria dos integrantes declararam ter vivido desde seu nascimento na sua cidade de representação no comitê.



No que se refere ao tempo em que os integrantes moram sem interrupção no município que representam na comissão, constatou-se que do total de entrevistados, um quarto mora a menos de 10 anos sem interrupção no município de representação. E, três quartos, vivem ininterruptamente a mais de 10 anos no município que representam. Este dado permite concluir que grande parte dos membros que integram o comitê, tem a possibilidade de conhecer a realidade local e as necessidades da população, por estarem a tanto tempo inseridos neste contexto.

Em relação à unidade da federação ou departamento de origem dos membros que integram o comitê, verificou-se que, entre os representantes do Brasil houve praticamente unanimidade quanto ao fato de ter nascido na unidade da federação onde se localiza/funciona o comitê. Já entre os representantes do Uruguai na comissão, notou-se significativa a parcela de respondentes que se declarou oriunda de outra unidade da federação. Portanto, ao considerar a totalidade de participantes da pesquisa, conclui-se que é maior a incidência de membros que representam o Uruguai na comissão que tem outro departamento que não aquele onde se localiza/funciona o comitê como origem.

No que diz respeito à nacionalidade dos integrantes que compõem o comitê binacional de saúde, apesar de haver sido maior o número de pesquisados que representam o Uruguai na comissão, constatou-se igual o número de representantes oriundos de cada país. Portanto, ele é igualmente composto por representantes brasileiros e uruguaios.

#### **NOTAS:**

Santana do Livramento foi fundada em 1857 e a cidade de Rivera em 1862

#### **REFERÊNCIAS**

ACORDO DE RESIDENCIA FRONTEIRIÇA – Documento Fronteiriço <Disponível em <http://www.portalconsular.mre.gov.br/mundo/america-do-sul/republica-oriental-do-uruguai/montevideu/informacoes/acordo-de-residencia-fronteirica/>>

Dados IBGE DISTRIBUIÇÃO DEMOGRAFICA MUNICIPAL < Disponível em:<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>

Fonte: IBGE, Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000 - Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

NOTA : Informações de acordo com a Divisão Territorial vigente em 01.01.2001.

Dados INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA - Distribuição Demográfica Departamental. Población por sexo, según departamento. Censos de Población años 2004 (Fase 1)1996, 1985, 1975 y 1963 < Disponível em :<http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/pobhogyviv2008.asp>>

Definição de ESTADO <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/geo/divisao.html>>

Definições Tez Trigueño : Diccionario de la lengua española @ 2005 Espasa – Calpe <<http://www.wordreference.com/definicion/trigue%C3%B1o>> <<http://www.wordreference.com/definicion/tez>>

Documento Fronteiriço < [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_urug\\_255\\_5003.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_255_5003.htm)>

Educação secundária <[http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/libros/Historia\\_de\\_Secundaria.pdf](http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/libros/Historia_de_Secundaria.pdf)> <[http://es.wikipedia.org/wiki/Educaci%C3%B3n\\_secundaria#Uruguay](http://es.wikipedia.org/wiki/Educaci%C3%B3n_secundaria#Uruguay)>

## HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO URUGUAY

<<http://educacion.mec.gub.uy/educacion%20superior/spanishb/4%20informacion%20sobre%20el%20sistema%20universitario%20uruguayo.html>><<http://educacion.mec.gub.uy/educacion%20superior/index.html>>

REPORTAGEM EL PAÍS: ¿Una nueva corriente emigratoria?

<[http://www.elpais.com.uy/Suple/EconomiaYMercado/07/03/26/ecoymer\\_271449.asp](http://www.elpais.com.uy/Suple/EconomiaYMercado/07/03/26/ecoymer_271449.asp)>

REPORTAGEM “Uruguay: de país de inmigrantes a país de emigrantes” Definição de DEPARTAMENTO <<http://www.d20.org.uy/Uruguay-de-pais-de-inmigrantes-a>>

Dados Caggianni

[http://www.achetudoeregiao.com.br/RS/santana\\_do\\_livramento/historia.htm](http://www.achetudoeregiao.com.br/RS/santana_do_livramento/historia.htm)

[http://www.vinda.com.br/index.php?pagina=dicas\\_rivera\\_livramento](http://www.vinda.com.br/index.php?pagina=dicas_rivera_livramento)

<http://www.regiaodospampas.radar-rs.com.br/santanadolivramento.htm>

Hitt, Miller e Colella (2007)

GRIFFIN, Ricky, MOORHEAD, Gregory. Fundamentos do Comportamento Organizacional. São Paulo, 2006.

SHERMERHORN, John, Jr, HUNT, James. G e OSBORN, Richard N. Fundamentos de Comportamento Organizacional. 2 ed. Porto alegre, 2008.

COMITÊ BINACIONAL DE SAÚDE. Regulamento do Comitê Binacional de Integração em Saúde Rivera - Santana do Livramento. Santana do Livramento e Rivera, 2005. 3p. impresso.

# **“A Influência das Características Biográficas sobre o Comitê Binacional De Saúde de Santana do Livramento – Brasil e Rivera – Uruguay.”**

*Paulo Cassanego Junior*

*Mário Rezende Huezo*

*Caren Rossi*

*Geovana Gabriela Bardesio*

## **1. INTRODUÇÃO**

Discussões sobre a diversidade vêm ganhando espaço a cada dia. Pesquisas realizadas sobre o assunto apontam que a predominância da homogeneidade referente as características biográficas dos indivíduos nas organizações vêm perdendo espaço gradativo para o crescente avanço da heterogeneidade das mesmas. Shermerhorn, Hunt e Osborn (2008) Assim, os grupos vêm mudando seu perfil e, conseqüentemente o modo como influenciam a cultura organizacional de onde estão inseridos.

Nesse sentido, diversidade é vista como a definição de qualquer característica que possa influenciar a identidade de uma pessoa. Para Shermerhorn, Hunt e Osborn (2008), a diversidade é a presença de características humanas que tornam uma pessoa diferente da outra. Já as características demográficas ou biográficas são as características básicas que ajudam a formar uma pessoa – sexo, idade, raça e etnia, capacidade física e até mesmo preferências sexuais -. Para Griffin e Moorhead (2006), a diversidade da força de trabalho é caracterizada por diferenças e semelhanças nestes fatores entre os membros da organização.

Já o conceito de grupo, segundo Robbins (2005) é definido como dois ou mais indivíduos, independentes e interativos, que se reúnem visando à obtenção de um determinado objetivo e os grupos são classificados em formais e informais. Os grupos formais são aqueles definidos pela estrutura da organização (...) o comportamento das pessoas é estipulado e dirigido em função das metas organizacionais. Nesse sentido, Shein (1999) apud Marchi at. al. (2008) consideram que “a cultura organizacional é propriedade de um grupo”.

Com o objetivo de analisar como as características biográficas interferem na cultura de uma organização binacional, o presente trabalho se desenvolve tendo com problema de pesquisa: Como as características biográficas de seus integrantes influenciam o Comitê Binacional de Saúde – Rivera Livramento?

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Para Griffin e Moorhead (2006), a diversidade pode ser dividida em duas dimensões, as primárias que dizem respeito a “fatores inatos ou que exercem extraordinária influência sobre a socialização inicial”, tais como, sexo, idade, raça e etnia, capacidades físicas e mentais e orientação sexual. E dimensões secundárias, as quais abrangem fatores que nos identificam quanto a indivíduos e até certo ponto nos definem diante da sociedade. Estas são relativamente menos duradouras que as primárias e podem ser mudadas ao longo do tempo. São elas, escolaridade, estado civil, número de filhos, etc.

Então, partindo do pressuposto de divisão da diversidade em dimensões, como sugerido por Griffin e Moorhead (2006), passaremos a conhecer, analisar e comparar o que dizem teóricos sobre este assunto.

### **2.1 Dimensões primárias da diversidade**



As dimensões primárias da diversidade se referem a categorias como sexo, idade, raça, dentre outros, se tornando assim, fatores que já nasceram com o indivíduo.

### **2.1.1 Sexo**

Referente às características primárias da diversidade, Robbins (2005) diz que quanto ao sexo não existem diferenças importantes entre homens e mulheres quanto ao desempenho e produtividade. Tampouco, no que se refere à capacidade analítica e de resolução de problemas, nem quanto ao espírito competitivo, motivação ou mesmo socialização. No entanto, as pesquisas realizadas e que foram analisadas por Robbins (2008) mostram que as mulheres tendem a aceitar mais a autoridade e que, em relação aos homens, tem menores expectativas de sucesso. Dado corroborado por Shermerhorn, Hunt e Osborn (2008) ao afirmarem que as mulheres tendem a ter, em relação aos homens, um senso maior de conformismo.

Entretanto, as mulheres tendem a ter maiores preferências quanto ao trabalho, principalmente quando tem filhos pequenos. Elas buscam conciliar o trabalho com as responsabilidades familiares. Como consequência disso, apresentam maiores índices de faltas, como explicam Shermerhorn, Hunt e Osborn (2008) ao afirmarem que, mulheres faltam mais, em função da própria família.

Além do sexo, outra variável a ser estudada será a idade, pois também se insere na categoria de dimensões primárias da diversidade, exercendo sua influência.

### **2.1.2 Idade**

Quanto à idade, há consenso dos autores ao afirmarem que, em virtude do aumento da expectativa de vida das pessoas, a idade média da força de trabalho, está envelhecendo e, esta tende a aumentar, de forma gradativa ao longo do tempo. No entanto, Griffin e Moorhead (2006; p. 49), ressaltam que,

A participação de mulheres acima de 50 anos, tem aumentado mais rapidamente do que a de homens acima de 50 anos. Portanto, as mulheres constituem a maior parte do crescimento da participação dos trabalhadores mais velhos.

Griffin e Moorhead (2006), ainda dizem que, as características individuais, com o passar do tempo ficam mais evidentes. Nesse sentido, Robbins (2008) pressupõe que com o passar do tempo, certas habilidades, tais como agilidade, rapidez e força física diminuem naturalmente. Porém, a perda gradativa destas habilidades seriam compensadas pela experiência adquirida ao longo da vida.

Para Shermerhorn, Hunt e Osborn (2008) trabalhadores mais velhos pedem menos demissão que os trabalhadores mais jovens. Ao analisar rotatividade, Robbins (2008) corrobora com esta afirmação, dizendo que é menor a rotatividade de pessoas mais velhas e que este fato pode ser explicado em razão da aquisição de alguns benefícios concedidos a funcionários com antiguidade na organização.

Em relação ao absenteísmo – número de faltas ao trabalho - em função da idade, os autores concordam que, em pessoas mais velhas, é maior a incidência do número de faltas inevitáveis ao trabalho. E Justificam este dado, como sendo influência da própria idade, uma vez que, com o passar dos anos, as pessoas necessitam de mais tempo para cuidar da saúde, como por exemplo, aumentando a frequência de consultas médicas. Além de levarem mais tempo para recuperar-se de enfermidades.

Segundo Robbins (2008) pessoas mais velhas, apresentam qualidades positivas relacionadas à idade, como a experiência adquirida ao longo da vida, o forte bom-senso, além de um intenso sentido ético e de um maior compromisso com a qualidade. Em contrapartida a estes aspectos positivos, aparecem os aspectos negativos, entre os quais se observam divergências entre os autores, uma vez que para Robbins (2008) pessoas mais velhas são pouco flexíveis e avessas ao uso de novas tecnologias, já para Mayard (1992)apud Shermerhorn, Hunt e Osborn (2008), muitas pessoas associam os idosos com o senso de inércia, mas isso depende de cada pessoa, e, de fato, muitos idosos tem se mostrado bastante flexíveis.

Em suma, os autores concordam que com o passar do tempo, as pessoas perdem algumas habilidades as quais são compensadas com a experiência e que, portanto, não existem grandes diferenças influenciadas pela idade no que se refere a desempenho, produtividade e satisfação no trabalho.

A idade, como fator importante às dimensões primárias é tão importante quanto à variável étnica, levando em consideração que esta também se refere às características consideradas como inatas a um indivíduo.

### **2.1.3 Etnia**

No que se refere à etnia, Shermerhorn, Hunt e Osborn (2008) afirmam que as pesquisas realizadas não são suficientemente sistemáticas ao ponto de gerarem um relatório conclusivo. No entanto, Griffin e Moorhead (2006), consideram que tais pesquisas apontam para o fato de pessoas pertencentes a raças e etnias diferentes estão crescendo de forma quantitativa e proporcional a força de trabalho.

Ainda, segundo estes autores as minorias raciais acreditam na existência de barreiras extra-oficiais que os impedem de ascender na organização, e isso gera, segundo os autores, baixa produtividade e baixo moral entre estas minorias.

## **2.2 Dimensões secundárias da diversidade**

As dimensões secundárias são aquelas não-inatas, havendo a possibilidade de serem modificadas como passar do tempo, caracterizando indivíduos definindo, até certo, perante a sociedade. Características tais como escolaridade, estado civil, número de filhos, dentre outros.

### **2.2.1 Grau de escolaridade**

Uma pesquisa realizada por Pereira (2001) relacionando diferenças de escolaridade com rendimento no trabalho aponta para a existência de uma relação positiva entre educação e rendimento do trabalho. Ainda segundo Pereira (2001), pode-se esperar que um ano adicional de educação formal eleve tanto a produtividade quanto o rendimento do trabalho. Já Souza (1999, p. 55) considera que:

A moderna concepção de qualificação vai além das habilidades técnicas, exigindo uma educação permanente e atualizada, capaz de gerar habilidades de trabalho possíveis de permitir ao trabalhador a criação de novos métodos para resolução de problemas que tenderão a ser cada vez mais complexos.

### **2.2.2 Estado civil**

Em relação ao estado civil, Caldeira (2009), considera que os trabalhadores casados possuem

níveis mais baixos de absenteísmo, apresentam menores índices de pedidos de demissão e, portanto, de rotatividade. Além de, demonstram ter um maior grau de satisfação em relação aos trabalhadores solteiros. Robbins (10 Ed) corrobora com estes dados e ainda acrescenta, que quanto à produtividade não existem estudos suficientemente conclusivos relacionados ao estado civil dos indivíduos.

### **2.2.3 Número de filhos**

Caldeira (2009) considera que o índice de absenteísmo, em mulheres com filhos pequenos, é maior que o índice de homens com filhos pequenos. E explica esta situação através de fatores históricos, os quais atribuem às mulheres um papel fundamental exercido sobre o seio da família. Já Griffin e Moorhead (2006; p. 53), reconhecem outro aspecto, o qual deve ser observado:

Para quem tem filhos, pode ser traumático mudar-se para outra parte do país ou do mundo; uma pessoa sem ligações ou dependentes, por sua vez, considera estimulante tal oportunidade.

## **3. METODOLOGIA**

A presente pesquisa visa compreender como as características biográficas dos integrantes de um órgão binacional influenciam sua cultura organizacional, e pode ser caracterizada como exploratória e descritiva, GIL, (1998) de natureza qualitativa e quantitativa. Exploratória porque busca explorar uma nova realidade, e descritiva porque visa descrever as características do fenômeno social que molda a cultura organizacional do Comitê Binacional de Saúde através da análise das características biográficas dos membros que o integram.

Para isso, buscamos conhecer, através da aplicação de um questionário, 3 variáveis demográficas primárias, sendo estas, sexo, idade e etnia e 3 variáveis secundárias, escolaridade, estado civil e número de filhos de cada um dos integrantes da comissão para analisar seu impacto sobre a organização.

Para identificar os integrantes da organização a ser estudada, procurou-se a presidência da instituição, a qual nos forneceu uma lista contendo 29 nomes de instituições com seus respectivos integrantes e suplentes, sendo estas 14 instituições brasileiras e 15 instituições uruguaias. Fato que contradiz seu regulamento, já que este estabelece que 30 instituições devam compor o Comitê.

No entanto, participaram da pesquisa 24 representantes de instituições que integram o órgão binacional, dos quais 10 representam instituições brasileiras e 14 representam instituições uruguaias. Não foram localizados para responder ao questionário 3 representantes de instituições brasileiras. E 2 instituições, (1 brasileira e 1 uruguaia) responderam em nota, que não possuem um representante atuando no mesmo.

Para a realização das entrevistas, foram utilizados questionários, contendo perguntas abertas. As quais foram opcionalmente respondidas de forma escrita ou oral, gravadas por aparelho eletrônico, e posteriormente, transcritas.

A pesquisa foi realizada durante os meses de maio e junho de 2009. Os dados obtidos serão analisados qualitativamente e quantitativamente.

## **4. COMITÊ BINACIONAL DE SAÚDE – SANTANA DO LIVRAMENTO/RIVERA**

Regiões de fronteira são normalmente reconhecidas como espaço caracterizado por suas

especificidades, onde convivem culturas e leis diferentes, havendo, porém, necessidades comuns entre as populações que habitam esta região. Como observado na fronteira formada por Santana do Livramento, cidade localizada na região oeste do Rio Grande do Sul, Brasil e Rivera, cidade localizada na região norte do departamento de Rivera, no Uruguai. Nesse cenário, a história muitas vezes se confunde, e mostra como ao longo do tempo, as populações das duas cidades convivem e cooperam entre si.

Portanto, reconhecendo as peculiares necessidades comuns no que tange o ambiente de saúde neste espaço compreendido na fronteira Santana do Livramento/Rivera, cidades estas que formam a conurbação<sup>1</sup> binacional chamada “Fronteira da Paz”. Foi criado no dia 05 de dezembro de 2005, o Comitê Binacional de Saúde (Prefeitura Municipal de Santana do Livramento. Decreto N° 4201/05 - Intendencia Municipal de Rivera / Resolución N° 3.945/06), o qual tem como objetivo principal, de acordo ao art.1º do seu regulamento, “promover a integração, promoção, prevenção, e reabilitação na assistência de saúde às populações nesta região geográfica”.

O Comitê Binacional de Saúde é composto por instituições brasileiras e uruguaias diretamente ligadas a saúde e também por instituições formadas pelas comunidades de ambos os países. Assim, ele é integrado por 30 instituições, sendo estas 15 brasileiras e 15 uruguaias. As quais devem distribuir-se, respectivamente, em: Governo, Trabalhadores de Saúde, Prestadores de Serviço em Saúde e Usuários.

Os membros, segundo seu regulamento, devem reunir-se a cada 45 dias ou sempre que for necessário. Uma mesa coordenadora formada por 8 representantes foi estabelecida, dos quais 4 representam instituições brasileiras e 4 representam instituições uruguaias, esta deve reunir-se a cada 15 dias.

A presidência do mesmo será alternada a cada ano por um representante do Brasil e um do Uruguai, sendo sua sede alternada conjuntamente com a presidência em exercício.

## 5. ANÁLISE DOS DADOS

### 5.1 Dimensões Primárias da Diversidade

**TABELA 01 – Variável Sexo**

|                    | <u>Homens</u> |          | <u>Mulheres</u> |          | <u>Total de entrevistados</u> |
|--------------------|---------------|----------|-----------------|----------|-------------------------------|
|                    | <u>n</u>      | <u>%</u> | <u>n</u>        | <u>%</u> |                               |
| <u>Brasileiros</u> | 9             | 90       | 1               | 10       | 10                            |
| <u>Uruguaios</u>   | 5             | 35,72    | 9               | 64,28    | 14                            |
| <u>Total</u>       | 14            | 58,33    | 10              | 41,67    | 24                            |

*Fonte: Pesquisa*

A tabela 01 permite analisar os dados coletados em relação à variável gênero, onde se percebe evidente a maior participação de mulheres representando instituições uruguaias (9) em relação à participação feminina que representa o Brasil (1) no Comitê. Portanto, ao considerar as pesquisas realizadas por Robbins (2008) que mostram que as mulheres tentem a aceitar mais a autoridade e tem menores expectativas de sucesso em relação aos homens e que segundo Shermerhorn, Hunt e Osborn (2008) tentem a ter um maior senso de conformismo. Entende-se que, estas afirmações estão fortemente relacionadas ao perfil das mulheres brasileiras, uma vez que estas compõem uma parcela mínima dentro da formação do Comitê. Este dado ainda é corroborado, ao analisar o último censo realizado em 2001 pelo IBGE, o qual mostra que em Santana do Livramento residem

38.449 mulheres maiores de 10 anos e 35.524, homens, também maiores de 10 anos. Ou seja, em Santana do Livramento residem mais mulheres que homens. Este dado contrasta com o observado no comitê, já que é evidente a participação quase absoluta, de homens representando instituições brasileiras. Observa-se então, que a representação brasileira do Comitê, não condiz com a realidade local. Já que as mulheres santanenses não são fielmente representadas no Comitê. No entanto, se for considerado o que diz Robbins (2008) em relação à variável sexo, ou seja, que não há importantes diferenças quanto a desempenho, produtividade, capacidade analítica e de resolução de problemas, espírito competitivo, motivação e socialização. Pode-se dizer que, o fato de a representação uruguaia ser majoritariamente composta por mulheres e a brasileira praticamente absoluta formada por homens, mas que no todo, é majoritariamente composto por homens. À variável sexo não influencia a cultura organizacional do mesmo, uma vez que esta, segundo Marhi, Vasconcelos, Fernandes, Lopes e Silva, 2008 apud Shein (1999) “é propriedade de um grupo”, e o grupo em questão, como define Robbins (2005) tem indivíduos, independentes e interativos, reunidos para a obtenção de um determinado objetivo.

**TABELA 2 – Variável Idade – Faixa etária dos entrevistados**

| <u>Idade</u>   | De 34 a 40 | 41 - 50 | 51 - 60 | <u>Mais de 60 anos</u> |
|----------------|------------|---------|---------|------------------------|
| <u>Brasil</u>  | 4          | 3       | 1       | 2                      |
| <u>Uruguai</u> | 0          | 4       | 9       | 1                      |
| <u>Total</u>   | 4          | 7       | 10      | 3                      |

*Fonte: Pesquisa*

**TABELA 2.1 – Variável Idade – Média dos entrevistados**

| <u>Idade</u>   | De 34 a 40 | 41 - 50 | 51 - 60 | <u>Mais de 60 anos</u> |
|----------------|------------|---------|---------|------------------------|
| <u>Brasil</u>  | 4          | 3       | 1       | 2                      |
| <u>Uruguai</u> | 0          | 4       | 9       | 1                      |
| <u>Total</u>   | 4          | 7       | 10      | 3                      |

*Fonte: Pesquisa*

Deve-se ressaltar que para a realização deste cálculo foi considerada a participação de apenas 1 mulher, representante de uma instituição brasileira, a qual possui 62 anos.

Observa-se que maior parte dos integrantes do Comitê Binacional de Saúde se enquadra na faixa que abrange de 51 e 60 anos de idade, e, esta parcela de representantes, é basicamente composta por integrantes que representam o Uruguai. Nota-se também, significativo o número de integrantes enquadrados na faixa que vai entre 41 - 50 anos, por sua vez, também é considerável o número de integrantes com mais de 60 anos. No entanto, em termos de proporcionalidade, há uma mínima participação de integrantes mais jovens, enquadrados na faixa de 34 a 40 anos. Portanto, os dados apontam para o fato de o Comitê ser formado maciçamente por integrantes maiores de 41 anos. Não havendo, então, a incidência da participação de integrantes menores há 34 anos.

Pesquisas realizadas até o momento indicam que a força de trabalho está envelhecendo. A formação do Comitê Binacional de Saúde reflete esta realidade, uma vez que é composto majoritariamente por integrantes com idade superior a 41 anos.

Griffin e Moorhead (2006) destacam que a participação de mulheres acima de 50 anos, aparece como responsável pelo aumento do índice da média de idade da força de trabalho, nota-se este dado espelhado no comitê, já que, boa parcela da sua formação é composta por mulheres as quais se enquadram nesta faixa etária.

Se, para Robbins (2008) com o passar do tempo, os indivíduos perdem, naturalmente, algumas habilidades, as quais são compensadas pela experiência pode-se dizer que a experiência é uma poderosa ferramenta utilizada pelos integrantes da comissão binacional, tanto para articular as ações realizadas pela instituição, como também para maximizar os efeitos causados pelos relacionamentos interpessoais. Já que se entende que por estarem condensados em uma mesma faixa etária, tenham semelhantes pontos de vista sobre os diversos assuntos tratados na comissão e, portanto, direcionem o bom relacionamento causado por estas semelhanças para benefício da organização. Outro aspecto positivo, que pode ser associado à formação do comitê, é o aspecto da estabilidade, que em pessoas mais velhas é mais acentuado que em pessoas mais jovens, além do comprometimento, bom senso, sentido ético e compromisso com a qualidade, que segundo Robbins (2008) são mais acentuados em pessoas mais velhas. Já Shermerhorn, Hunt e Osborn 2008, apud Maynard, (1992) chamam a atenção para o fato dos idosos, tem se mostrado bastante flexíveis contrariando antigas visões sobre o assunto. Nesse sentido, apenas podemos evidenciar o fato de que flexibilidade é um pré - requisito para o bom funcionamento de uma organização binacional, a qual envolve fatores regados a especificidades causadas pelo cenário onde se desenvolvem e que, portanto, necessitam de uma atenção especial.

**TABELA 03 – Variável Etnia\***

| <u>Cor ou Raça</u> | <u>Branco</u> | <u>Preto<sup>1</sup></u> | <u>Amarelo</u> | <u>Pardo</u> | <u>Indígena</u> | <u>Outro</u> | <u>Não declarou</u> |
|--------------------|---------------|--------------------------|----------------|--------------|-----------------|--------------|---------------------|
| <u>Brasil</u>      | 8             | 1                        | 0              | 0            | 0               | 0            | 1                   |
| <u>Uruguai</u>     | 11            | 1                        | 0              | 0            | 1               | 1            | 0                   |
| <u>Total</u>       | 19            | 2                        | 0              | 0            | 1               | 1            | 1                   |

*Fonte: Pesquisa*

<sup>1</sup> Foram agrupadas as respostas: Afro-brasileiro e Afro-americano nesta categoria.

\*A distribuição da tabela foi realizada com base na classificação elaborada pelo IBGE

Quanto à composição étnica, pode-se observar através da tabela 04 que o Comitê é consideravelmente composto, por integrantes que se declaram brancos, mas também há uma interessante participação de etnias diversificadas que integram a comissão.

Ao considerar o que dizem Griffin e Moorhead (2006), quando se referem à crença que envolve a existência de barreiras extra-oficiais de minorias étnicas, principalmente, em termos de participação em cargos de alto nível hierárquico e que este fato acarreta baixa moral e produtividade entre esta minoria. Não se aplica ao comitê, pois, deve-se considerar que o alto grau de homogeneidade étnica reflete a colonização da região, e que, por sua vez, a incidência da participação de diversas etnias, mostra que a instituição é aberta a conviver com a diversidade.

## **5.2 Dimensões Secundárias da Diversidade**

**TABELA 04 – Variável Escolaridade**

| <u>Grau de escolaridade</u>         | <u>Brasil</u> | <u>Uruguai</u> | <u>Total</u> |
|-------------------------------------|---------------|----------------|--------------|
| <u>Primário</u>                     | 0             | 0              | 0            |
| <u>Secundário Incompleto</u>        | 0             | 1              | 1            |
| <u>Secundário Completo</u>          | 4             | 3              | 7            |
| <u>Terciário Incompleto</u>         | 0             | 2              | 2            |
| <u>Terciário Completo</u>           | 4             | 8              | 12           |
| <u>Especialização/Pós Graduação</u> | 2             | 0              | 2            |

*Fonte: Pesquisa*

A tabela 06 representa a distribuição da escolaridade entre aqueles membros da comissão que participaram da pesquisa. É possível perceber, que apenas 1 representante não concluiu o grau secundário de escolaridade. Por outro lado, mais da metade dos entrevistados possuem terceiro grau completo ou Especialização/Pós – graduação. Assim, ao considerar o posicionamento de Pereira, (2001) quanto à escolaridade, ao dizer que, existe uma relação positiva entre educação e rendimento no trabalho e que um ano de educação formal eleva a produtividade e o rendimento. Então, pode-se dizer que o rendimento e a produtividade do Comitê Binacional de Saúde são bastante elevados. E se, na visão de Souza (1999) a concepção de qualificação exige uma educação permanente e atualizada que permita a criação de novos métodos para a resolução de problemas. Percebe-se que a comissão binacional é composta, basicamente, por membros que possuem uma elevada gama de conhecimentos, o que significa pessoas com alto valor agregado e aptas a contribuir significativamente para o bom funcionamento do mesmo.

**TABELA 05 – Variável Estado Civil**

Brasil Uruguai Total

|                   | <u>Brasil</u> | <u>Uruguai</u> | <u>Total</u> |
|-------------------|---------------|----------------|--------------|
| <u>Solteiro</u>   | 2             | 1              | 3            |
| <u>Casado</u>     | 7             | 12             | 19           |
| <u>Divorciado</u> | 0             | 1              | 1            |
| <u>Separado</u>   | 1             | 0              | 1            |
| <u>Total</u>      | 10            | 14             | 24           |

*Fonte: Pesquisa*

Na tabela 05 vê-se representado o estado civil dos integrantes da comissão binacional. Percebe-se elevado o número de participantes casados em relação aos solteiros, divorciados ou separados.

Ao considerar o que diz Caldeira (2009) quanto à influência da variável estado civil, podemos dizer que o Comitê Binacional de Saúde, apresenta um alto índice de participantes estáveis, ou seja, baixo grau de absenteísmo e rotatividade

**TABELA 06 – Variável Número de Filhos**



|                | SIM | NÃO |
|----------------|-----|-----|
| <u>Brasil</u>  | 8   | 2   |
| <u>Uruguai</u> | 13  | 1   |
| Total          | 21  | 3   |

*Fonte: Pesquisa*

Na tabela 21 observa-se a resposta dos integrantes membros da comissão binacional de saúde a pergunta: você tem filhos? Tiene hijos? Nota-se que o comitê possui em sua comissão 21 membros com filhos, ou seja, a maior parte dos membros participantes da pesquisa. Em contrapartida a estes dados, percebe-se que 2 representantes de instituições brasileiras e 1 de instituição uruguaia não possuem filhos, portanto 3 membros da comissão ou uma pequena parcela dos entrevistados não tem filhos.

**Tabela 07 – Quantidade de filhos**

| <u>Número de Filhos</u> | <u>Brasil</u> | <u>Uruguai</u> | <u>Total</u> |
|-------------------------|---------------|----------------|--------------|
| 1                       | 0             | 1              | 1            |
| 2                       | 4             | 7              | 11           |
| 3                       | 3             | 3              | 6            |
| 4                       | 0             | 1              | 1            |
| 5                       | 1             | 0              | 1            |
| 6                       | 0             | 0              | 0            |
| 7                       | 0             | 1              | 1            |

*Fonte: Pesquisa*

Os dados apontam para a existência de um padrão familiar entre os membros da comissão binacional, as famílias, possuem, que em média, 2 e 3 filhos. Porém, também há famílias com um número mais elevado de filhos 5 e 7. Além de famílias que não possuem filhos.

Para Caldeira (2009), mulheres com filhos pequenos possuem um grau mais elevado de absenteísmo, porém, pode-se considerar que esta visão não se aplica ao Comitê Binacional de Saúde, já que, se observarmos a média de idade das mulheres que compõem a comissão, constata-se que estas estão enquadradas em uma faixa etária de idade mais avançada. Logo, pressupõe-se que estas não possuam filhos pequenos, os quais sejam responsáveis pelas eventuais faltas as reuniões do comitê.

## 6. CONCLUSÃO

A pesquisa permitiu analisar a influência exercida pelas características biográficas, divididas em dimensões primárias e secundárias, sobre os membros que integram o Comitê Binacional de Saúde, Santana do Livramento Rivera. Os resultados apontam não haver diferenças significativas quanto à influência da contribuição exercida pela variável sexo. Porém é necessário destacar o alto índice de participação de mulheres em representação do Uruguai, em contraste com a participação, quase nula, de mulheres representando o Brasil na comissão.

O resultado mais evidente é o que trás um nivelamento para a tendência de comportamento dos membros da comissão, representado pela variável idade. No que diz respeito à variável etnia, constatou-se predominância de integrantes que se declararam brancos em contrapartida a uma



significativa parcela de integrantes pertencentes a etnias diversificadas, as quais formam minorias, historicamente excluídas em termos de participação na região, e que, atualmente, conquistaram espaço e voz ativa no círculo decisório. Fazendo-se presente e atuante também nesta comissão; Com destaque, também aparece a influência da variável escolaridade já que as pessoas que integram o comitê possuem, de modo geral, um elevado nível de escolaridade, o que significa pessoas com alto valor agregado e que podem trazer valiosas contribuições para o funcionamento do mesmo. Por outro lado, a variável estado civil, apenas corroborou, com a variável idade, a qual indicou que estes integrantes apresentam um perfil de estabilidade acentuado. Já a variável, número de filhos, não demonstrou exercer significativa influência sobre os integrantes do comitê.

#### **NOTAS:**

4 Conurbação (do lat. urbis, cidade) é a unificação da malha urbana de duas ou mais cidades, em consequência de seu crescimento geográfico.

### **7. Referências Bibliográficas**

- CALDEIRA, Pedro Z. Características Individuais – Gestão de Empresas. Disponível em < [http://www.lusiada.org/files/psic/Caracteristicas\\_individuais-acetatos.pdf](http://www.lusiada.org/files/psic/Caracteristicas_individuais-acetatos.pdf) > Acessado em 10 de dezembro de 2009.
- CASSANEGO, Paulo, Jr. Pesquisa em Administração. - Universidade Federal do Pampa- Curso de Administração.
- COMITÊ BINACIONAL DE INTEGRAÇÃO EM SAÚDE RIVERA – SANTANA DO LIVRAMENTO. Regulamento. Santana do Livramento e Rivera, 2005. 3p. Impresso.
- REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Ajuste complementario del acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para nacionales fronterizos uruguayos y brasileños para prestación de servicios de salud. Montevideo, 2008. 12 p.
- GRIFFIN, Ricky, MOORHEAD, Gregory. Fundamentos do Comportamento Organizacional. São Paulo, 2006.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo Demográfico 2000 - Resultados do universo. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br> >
- MERHI, Danielle, VASCONCELOS, Kátia, FERNANDES, Maria, LOPES, Vânia, SILVA, Alfredo. Cultura, Poder e Liderança nas Organizações: um estudo de caso no setor de celulose. EnANPAD, 2008
- PEREIRA, Dílson Jose de Sena. Diferenças de Escolaridade e Rendimento do Trabalho nas Regiões Nordeste e Sudeste do Brasil. Piracicaba, 2001
- ROBBINS, Stephen P. – Comportamento Organizacional – 11 ed. São Paulo, 2008
- SHERMERHORN, John, Jr, HUNT, James. G e OSBORN, Richard N. Fundamentos de Comportamento Organizacional. 2 ed. Porto alegre, 2008.
- SOUZA, M. R. P. Análise da Variável Escolaridade Como Fator Determinante do Crescimento Econômico. Rev FAE, Curitiba v. 2, n.3, set/dez., 1999, p. 47-56.

***Otras  
propuestas***

# El agua y la participación de los pueblos indígenas. Un análisis desde el derecho de los derechos humanos.

*Cenicacelaya, María de las Nieves*

*edurneca@yahoo.com.ar*

Universidad Nacional de La Plata – ASAECS La Plata

La Plata - Argentina

## I. Introducción

En los albores del siglo XXI, el agua y su acceso universal en la cantidad y calidad correspondientes a las necesidades básicas para llevar una vida digna representan uno de los grandes desafíos para la humanidad. Si bien se trata de un derecho de todos los seres humanos y de todos los pueblos, en los indígenas reviste especial significación.

En todo el mundo, estas comunidades están integradas hoy por unos trescientos millones de seres humanos. La mayor parte de ellas han conservado sus características sociales, culturales, económicas y políticas, constituyen sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.<sup>1</sup>

La tierra y los recursos naturales existentes en ella son la esencia misma de su identidad cultural y de su concepción del mundo. Mientras en la cultura occidental el agua es una mercancía más, en las creencias y las prácticas de los indígenas este recurso siempre ha tenido un carácter sagrado.

En el presente trabajo repasaremos esa peculiar relación de los indígenas con el agua, destacando desde la óptica del derecho de los derechos humanos la exigencia de que estos pueblos participen conforme a sus propias tradiciones en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas vinculados con el agua que sean susceptibles de afectarlos directamente.

## II. Los pueblos indígenas en la agenda internacional

En las Naciones Unidas se reconoce que la determinación y la protección de los derechos de los pueblos indígenas constituyen una parte fundamental de los derechos humanos y una legítima preocupación de la comunidad internacional. Por ello, la Asamblea General, asumiendo la necesidad de adoptar un nuevo enfoque de la cuestión de los pueblos indígenas, proclamó a 1993 **Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo**;<sup>2</sup> poco después instituyó el **Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004)** con el objetivo de fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas con que éstas se enfrentan en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud.<sup>3</sup> Y finalmente, tras casi veinticinco años de negociaciones, adoptó en 2007 la **Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas**.<sup>4</sup>

Justo es recordar que ya en 1957 el **Convenio 107 de la OIT** Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas en Países Independientes había intentado proteger a su modo, con un marcado carácter integracionista, los derechos indígenas. Esta materia luego fue profundizada por el **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes** aprobado en 1989 por la Conferencia General de la OIT.

También en el ámbito **hemisférico**, la preocupación por los derechos humanos de los pueblos indígenas y sus miembros ha sido constante, habiéndose acrecentando notablemente en los últimos tiempos.<sup>5</sup> Ya en el año 1972, en la resolución adoptada por la Comisión Interamericana sobre **“Protección Especial de las Poblaciones Indígenas – Acción para Combatir el Racismo**

y la **Discriminación Racial**”, se precisó que “por razones históricas y por principios morales y humanitarios, la **protección especial de las poblaciones indígenas** constituye un sagrado compromiso de los Estados”.<sup>6</sup>

No obstante esta temprana determinación, nuestro continente tiene aún una gran deuda: la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** que empezó a discutirse hace más de tres lustros aún no ha sido aprobada, aunque recientemente la Asamblea General de la OEA aprobó una resolución reafirmando la voluntad y el compromiso de los Estados Miembros de la Organización con este objetivo.<sup>7</sup>

La carencia de un instrumento específico que consagre diferenciadamente los derechos de los indígenas dificulta, en principio, las posibilidades de reclamar ante los órganos del sistema interamericano. Sin embargo, ello no ha sido óbice para que el tema haya sido abordado en numerosos casos, siempre bajo lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la que permite hacer una interpretación evolutiva de los instrumentos de derechos humanos pues, como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ellos son “instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”.<sup>8</sup> También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante una denuncia intentada contra el Gobierno del Brasil por la violación de los derechos humanos de los indios Yanomami, señaló que: “...la protección de las poblaciones indígenas constituye tanto por razones históricas como por principios morales y humanitarios, un sagrado compromiso de los Estados...”<sup>9</sup>

### III. La identidad cultural de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas mantienen el deseo de seguir **siendo sociedades distintas** respecto de la cultura mayoritaria del Estado del que forman parte, a la que han sido incorporados, la mayoría de las veces en contra de su voluntad y exigen, por tanto, diversas formas de **autonomía o autogobierno** para asegurar su supervivencia como grupo.<sup>10</sup> Por ello reclaman a los Estados nacionales el reconocimiento de sus derechos colectivos y posibilidades reales de sobrevivencia como pueblos con culturas e identidades específicas.

Si, como vimos, la protección de los derechos indígenas en general no está presente de manera expresa en los instrumentos normativos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, menos aún lo está el derecho a su **identidad cultural**. No obstante, en su voto parcialmente disidente en el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, el Juez Alirio Abreu Burelli pudo sostener este derecho apelando a una **interpretación evolutiva** de varios artículos del Pacto de San José.<sup>11</sup>

Asimismo, en uno de los casos más importantes que se han suscitado en el sistema interamericano y que demandó varios años de intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ésta le reconoció a la **población miskito** de Nicaragua una protección legal especial de ciertos valores culturales como “...el uso del idioma, el ejercicio de su religión y, en general, de aquellos aspectos vinculados a la preservación de su **identidad cultural**”<sup>12</sup>, derecho que incluye conservar, adaptar e incluso cambiar voluntariamente la propia cultura.<sup>13</sup>

A su turno, según la **Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas** de 2007, éstos pueblos tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, lo que incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas;<sup>14</sup> y también a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y vigilar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.<sup>15</sup>

#### IV. El patrimonio cultural de los pueblos indígenas

Parte integrante de la identidad cultural es el patrimonio cultural. **En virtud de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas**, éstos tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su **patrimonio cultural**, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas; y también a mantener, controlar, proteger y desarrollar su **propiedad intelectual** de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.<sup>16</sup>

Según **Erica-Irene Daes**, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas, **patrimonio** es todo lo que forma parte de la identidad característica de un pueblo, lo que incluye variables históricas y **naturales**, como restos humanos, **características del paisaje**, especies vegetales y animales autóctonos con los que un pueblo ha estado tradicionalmente vinculado. Pero resalta que para los pueblos indígenas, el patrimonio es más un conjunto de relaciones que un conjunto de derechos económicos. El “objeto” carece totalmente de significado sin una relación, ya sea un objeto físico o intangible.<sup>17</sup>

En este sentido, en el **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay** la Corte Interamericana de Derechos Humanos incluyó en la garantía del Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (derecho a la propiedad privada) “los elementos incorporales” que se desprendan de la peculiar relación de los indígenas con sus **territorios**, así como todo bien, corporal o incorporeal, susceptible de tener un valor (no sólo económico).<sup>18</sup> A su turno, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al elevar a la Corte Interamericana el caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, subrayó que para estos indígenas el control de la tierra se relaciona tanto con su capacidad para obtener los recursos que sustentan la vida, como con el espacio geográfico necesario para la reproducción cultural y social del grupo.<sup>19</sup>

#### V. El agua en la identidad y el patrimonio cultural indígenas

La estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra y los recursos naturales existentes en ella, a los cuales calificó como la base fundamental de su cultura, fue puesta de manifiesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ya mencionado caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua,<sup>20</sup> y reiterado en los casos Comunidad Moiwana vs. Suriname,<sup>21</sup> Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay<sup>22</sup> y Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay<sup>23</sup> siempre a partir de hacer, como ya dijimos, una interpretación evolutiva del Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así se ha reconocido la prevalencia que estos pueblos le atribuyen al objetivo de la **conservación** sobre la simple **explotación** de los **recursos naturales**.<sup>24</sup>

En particular, el agua es, para los **indígenas, sagrada**; pertenece a la naturaleza y no puede ser objeto de propiedad ni ser transformada en una mercancía por un individuo, estado o empresa. El **agua –igual que la tierra- no es algo inerte**; es un ser vivo, que además les da la vida. La tierra, los manantiales, los ríos los unen a la comunidad ancestral de seres humanos y dioses; son el soporte de su cultura y el sitio que garantiza bienestar, tanto material como espiritual. Muchos de los sitios **sagrados de los pueblos indígenas en el mundo son cuerpos de agua**. Y estos pueblos son capaces de dar su vida para asegurar que estos sitios permanezcan intactos y sean de uso común. Ellos asumen como su responsabilidad y obligación colectiva asegurar la protección, disponibilidad y pureza del agua a las generaciones presentes y futuras, así como al resto de la creación.<sup>25</sup>

## VI. La participación y el agua.

La vida democrática moderna requiere de una intervención cada vez más activa de la ciudadanía. En materia de derechos humanos en general, y en particular de derechos económicos, sociales y culturales, la prescindencia de la participación de los titulares de los derechos en la adopción de las medidas que les afectan so pretexto de la complejidad de los problemas y de sus soluciones muchas veces se traduce en que las medidas que se adoptan no terminan siendo las adecuadas.<sup>26</sup> La participación de la sociedad civil permite articular los intereses e inquietudes de la población para incidir en la toma de decisiones de las políticas públicas, con el fin de que éstas respondan de mejor manera a los intereses sociales.<sup>27</sup>

En particular, un problema esencial y fundamental para la humanidad como el acceso al agua, puede ser resuelto promoviendo formas más amplias de participación de la sociedad. A tono con esta idea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en 2002 a través de su **Observación General Nº 15 “El derecho al agua”**, impulsa que al formularse y ejecutarse las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua se respete, entre otros, el principio de participación popular. “El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros”.<sup>28</sup> También insta a que los Estados respeten, protejan, faciliten y promuevan la labor realizada por la sociedad civil con miras a ayudar a los grupos vulnerables o marginados a ejercer su derecho al agua.<sup>29</sup>

## VII. La participación de los pueblos indígenas en torno al agua.

Debido a la ya apuntada relación especial que los indígenas tienen con el agua es que en diversos instrumentos internacionales se les reconoce un papel protagónico respecto a la gestión del recurso, lo cual ha sido ratificado en distintas decisiones judiciales o cuasijurisdiccionales, nacionales e internacionales.

Hace ya cinco lustros el Convenio **169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes estableció** que los gobiernos “deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.<sup>30</sup> Más recientemente, la **Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas** precisó que los mismos tienen derecho a **participar** en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos<sup>31</sup> y que los Estados, antes de adoptar y aplicar cualquier medida legislativa o administrativa que los afecte o cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación a las prioridades de desarrollo, la utilización o la explotación de tierras y otros recursos, deben **celebrar consultas** con estos pueblos por medio de sus instituciones representativas para obtener su consentimiento libre, previo e informado.<sup>32</sup> La consulta, entonces, siempre deberá ser previa, es decir llevada a cabo con anterioridad a la adopción de la medida a ser consultada. Son inadmisibles las supuestas consultas que consisten en meras reuniones de audiencia e información; los Estados deben garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas para lo cual se los debe consultar de conformidad con sus propias tradiciones.<sup>33</sup> Los procedimientos deberán ser accesibles al mayor número de comunidades e individuos, teniendo en cuenta las limitaciones institucionales, materiales, temporales y hasta lingüísticas existentes.

**La participación** de los pueblos indígenas en las decisiones de los **asuntos que los afectan** no debe reducirse, entonces, a los procedimientos clásicos de la democracia representativa por ser los

mismos insuficientes para proteger a cabalidad sus intereses.<sup>34</sup> Dicha participación debe hacerse **según sus propias instituciones** y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos le ordenó a Surinam “asegurar la **participación efectiva de los miembros**” del pueblo Saramaka, “de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción” que se llevase a cabo dentro de su territorio.<sup>35</sup>

La obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas con carácter previo a la adopción de medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos e intereses que está tan firmemente asentada en el derecho internacional de los derechos humanos, también lo está, en el ámbito interno, en países como Colombia o Costa Rica en donde su incumplimiento acarrea la nulidad de la medida adoptada.<sup>36</sup>

En el ámbito nacional, se impone resaltar un ejemplar fallo de la titular del **Juzgado en lo Civil y Comercial No. 6 de Resistencia quien el 26 de octubre de 2009 declaró la inconstitucional** de algunos artículos de la Ley Provincial N° 6.030 que creaban un fondo transitorio de ayuda financiera destinada a que ciertos municipios chaqueños mejorasen la situación de las comunidades originarias, cumpliendo así con la sentencia pronunciada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 18 de setiembre de 2007<sup>37</sup> y “la obligación legal y moral de contribuir a mejorar la situación de los sectores que permanecen postergados”. La decisión fue tomada en un amparo promovido por el titular del Instituto del Aborigen Chaqueño.<sup>38</sup> Con sólidos fundamentos en el derecho internacional de los derechos humanos, la jueza Iride Grillo sostuvo, citándonos, que la participación de las comunidades indígenas en la elaboración, decisión, ejecución y control de proyectos y acciones que los involucren o afecten directa o indirectamente, es un derecho fundamental, sin el cual el resto de los derechos se tornarían ilusorios,<sup>39</sup> derecho que en el caso fue conculcado. Pero es también una obligación, un deber del Estado que imponen la Constitución Nacional (Artículo 75 inc. 17) el Convenio 169 OIT y la constitución provincial (Artículo 37) cuyo incumplimiento, agregó la magistrada, acarrea responsabilidad internacional.

### **VIII. Síntesis conclusiva.**

La profundización de la vida democrática requiere de una participación cada vez más activa de la ciudadanía. La idea de que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir a los representantes y luego dejan que éstos decidan sin que exista posibilidad alguna de interactuar con los mismos, ha quedado superada. Ahora se impone una actitud más activa de los miembros de la comunidad, que transforma al sistema democrático dándole otro dinamismo, enriqueciéndolo.

La crisis mundial del agua también impone la actuación conjunta de gobernantes y gobernados permitiendo que las decisiones que se adopten frente a un problema que aqueja a toda la humanidad sean más razonadas, producto de un mayor consenso, y por ende, más eficaces.

Los Estados deben respetar, proteger, facilitar y promover la participación de la sociedad civil en general y de los grupos desaventajados en particular en la gestión de los recursos hídricos. Entre estos últimos, a los pueblos indígenas, por su especial vinculación con la naturaleza y el agua, debe asegurárseles la **participación** en todas las decisiones sobre los **asuntos que los afectan**, la que no debe reducirse a los procedimientos clásicos de la democracia representativa por ser los mismos insuficientes para proteger a cabalidad sus intereses. Dicha participación deberá hacerse **según sus propias instituciones** y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización. Sólo así se respetará su peculiar modo de ser y de actuar en el mundo; sólo así se profundizará la democracia.

### **Bibliografía**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Folleto Informativo N°

9/Rev.1, “Los derechos de los pueblos indígenas” en [http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs9rev1\\_sp.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs9rev1_sp.htm)

Boelens, Rutgerd; Chiba, Moe; Nakashima, Douglas y Retana, Vanesa, El agua y los pueblos indígenas, UNESCO, Paris, 2007.

Daes, Erica-Irene. “Study on the protection of the cultural and intellectual property of indigenous peoples”, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities and Chairperson of the Working Group on Indigenous Populations, E/CN.4/Sub.2/1993/28.

Dulitzky, Ariel E. “Jurisprudencia y práctica del sistema interamericano de protección de los derechos humanos relativa a los derechos de los pueblos indígenas y de sus miembros” en El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2004, Tomo I, pp. 191 – 250.

Garretón, Roberto. “La sociedad civil como agente de promoción de los derechos económicos sociales y culturales” en Estudios Básicos de Derechos Humanos, T. V, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1996, pp. 52 – 83.

Kymlicka, Will. Ciudadanía multicultural, Paidós, Barcelona, 1996.

Méndez, Juan E. “Sociedad civil y calidad democrática. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” en PNUD, El debate conceptual sobre la democracia, Aguilar – Altea - Taurus - Alfaguara, Buenos Aires, 2004, pp. 131 – 138.

Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves. Derecho Constitucional Argentino, Rubinzal – Culzoni, Santa Fe – Buenos Aires, 2001.

Ruiz Chiriboga, Oswaldo. “El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el sistema interamericano” en Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, Año 3, Nro. 5, Red Universitaria de Derechos Humanos, São Paulo, 2006, pp. 43 – 69.



## **Sobre la Democracia En la búsqueda del Otro y la Política**

*Forlin; Juan Pablo y Gianoni, Matías*

*“El punto fundamental es que el antagonismo es el límite de toda objetividad. Esto debe entenderse en su sentido más literal: como afirmación de que el antagonismo no tiene un sentido objetivo, sino que es aquello que impide constituirse a la objetividad en cuanto tal”<sup>1</sup>.*

*“Eso es lo propiamente político: el momento en que la negociación no aborda una sola demanda particular, sino que apunta a algo más, y comienza a funcionar como la condensación metafórica de la reestructuración global de todo el espacio social”<sup>2</sup>.*

### **El atolladero Habermasiano**

Tomando la lógica habermasiana de que todo orden político racional puede lograr consenso universal por medio del diálogo abierto y la normativa del lenguaje, tratamos de debatir la noción inherente de ciudadanía de dicho modelo, relacionándola a un proyecto de democracia radical.

Teniendo como mojón “Ciudadanía e identidad nacional”, donde el mismo Habermas hace un recorrido histórico y semántico de ambas categorías, conjugándolas a su vez con Estado de derecho y democracia, deja entrever que la ciudadanía democrática exige la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común.

En el capitalismo tardío donde las grandes intervenciones políticas que venían, en cierta manera a significar la irrupción de un nuevo estadio, y que pregonaban la transformación global incurrieron y significaron los grandes acontecimientos catastróficos del siglo XX. Para salir de estas vicisitudes el propio Habermas resguardándose en defensa de la razón e intentar un relanzamiento del proyecto de la modernidad, sostiene que el proyecto iluminista no es un proceso que admita totalitarismos, por lo cual dicho proyecto es inacabado. En contraposición a esta idea encontramos La dialéctica del iluminismo esbozada por Adorno y Horkheimer, donde ambos arguyen que los potenciales totalitarios son propios al mundo ilustrado, a la técnica y a la razón instrumental. La última veta, en la cual nos encontramos inmersos, es la presentada por Balibar, donde se muestra que el proyecto de modernización se abre a una pluralidad de terrenos y libertades, como así también de peligros y en la que no existe una garantía teleológica definitiva<sup>3</sup>.

Despegándonos de las sucesivas críticas que envistieron el modelo habermasiano, con las cuales en su mayoría estamos de acuerdo, el trabajo discurrirá tratando de poner en tela de juicio a dicho modelo desde el propio Habermas. La clave consistirá en desvelar al otro, la mancha en el cuadro que no aparece, pero sin la cual el cuadro dejaría de ser cuadro.

La batalla abierta, sin un fin último, o sea la incompletitud de lo social, es la que nos da el marco desde donde pensar la proliferación de identidades. Desde aquí, y no lo que parecería en un primer momento, un posmodernismo ortodoxo visto desde Lyotard, donde la preeminencia de los particularismos es lo que importa, sino desde una lógica donde lo universal aparece, un universal hegemónico en Ernesto Laclau, un universal político en el propio Balibar o un universal vacío en la propuesta de Lefort, es desde donde vamos a pensar la democracia.

---

1 Ernesto Laclau; Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo; Segunda edición, Buenos Aires; Nueva Visión; 2000.

2 Slavoj Zizek; El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política; Buenos Aires, Editorial Paidós; 2001.

3 Slavoj Zizek; La suspensión política de la ética; Primera Edición; Buenos Aires; Fondo de Cultura Económica; 2005.

Habermas habla de ciudadanos institucionalizados jurídicamente insertos en un contexto político donde el ejercicio de libertades es una forma de vida para alcanzar el consenso<sup>4</sup> ; sin embargo el modelo comienza a resquebrajarse cuando no se puede descafeinar al otro. El otro y su goce es invasivo, el no ciudadano no participativo de los y de los no instrumentos democráticos, las partes sin parte diría Rancière, el exterior constitutivo en Derrida, el elemento exterior que limita, en sus dos acepciones, tanto como cierre, tanto como definición, es el elemento ausente en el modelo habermasiano. Romper el contenido en sí, objetivista del racionalismo en esta sociedad de víctimas y verdugos, es lo que nos va a hacer ver al otro, el lumpenproletariado en Marx, los pueblos sin historia en Hegel, el caput mortuum en Lacan, ese exterior no representado y no simbolizado en el modelo habermasiano. Al tener un telón totalizante, al tener un punto de Arquímedes, el otro no entra en escena.

En fin ¿Qué sucede cuando el status de ciudadano es invadido por el ruido extraño causante de dolor para los actos de habla habermasianos? ¿Cómo resolvería dicho entuerto cuando el Estado de derecho deja de ser garante de derecho, ya que el otro no tiene derechos? ¿Qué arriesgaría Habermas cuando aparece la verdadera política? Preguntas como estas nos llevarán a delinear al otro, así refundar la noción de democracia.

### **Habermas y su ciudadano democrático pospolítico.**

Siguiendo lo propuesto y tratando de develar la noción de ciudadanía en Habermas, particularmente buceando en sus últimos escritos, dedicado ya de lleno a la filosofía política, encontramos:

“...a fines del siglo XIX la relación de condición entre identidad nacional adscripta y ciudadanía adquirida, democráticamente constituida, pasó a invertirse. Así... se entiende la nación como una nación de ciudadanos y no como una comunidad de descendencia. La noción de ciudadanos encuentra su identidad no en rasgos comunes de tipo étnico-cultural, sino en la praxis de ciudadanos que ejercen sus derechos democráticos de participación y comunicación”<sup>5</sup>

Sucesivamente y volviendo para redondear la idea que Habermas explaya:

“El consenso disputado y alcanzado en cada caso en una asociación de iguales y libres sólo descansa en última instancia en la unidad de un procedimiento sobre el que existe consenso. Este procedimiento de formación democrática de la opinión y de maduración y toma democráticas de decisiones, se diferencia en forma de una Constitución articulada en término de Estado de Derecho. En una sociedad pluralista la constitución expresa un consenso formal, los ciudadanos quieren regular su convivencia conforme a principios que, por ser en interés de todos por igual, pueden encontrar el asentimiento fundado de todos. Tal asociación bien estructurada por relaciones de reconocimiento recíproco bajo las que cada uno puede esperar ser respetados por todos como libre e igual. Todos y cada uno han de poder encontrar un triple reconocimiento: han de poder encontrar igual protección e igual respeto (a) en su integridad como individuos incanjeables, (b) en su calidad de miembros de un grupo étnico o cultural, (c) en su condición de ciudadanos, esto es, de miembros de la comunidad política.”<sup>6</sup>

Aquí observamos un cambio notorio con gran parte de la tradición moderna, el autor nos viene a mostrar, cómo a partir de la revolución francesa, dos nociones fuertes como lo son la de nación y

4 Habermas J; Facticidad y Validez; Ciudadanía e Identidad Nacional (1990); Capítulo III; paginas 619-643; Segunda Edición; España; Trotta Ediciones; 2000.

5 Habermas J.; Op cit. 1990; 622.

6 Ibid; 624.

ciudadanía viran la raigambre establecida. Estas acepciones en la modernidad se ligan a un tipo de derecho que se caracteriza por tres rasgos: el derecho moderno es un derecho positivo, coactivo y estructurado individualistamente.

Rápidamente nos menciona que el status del ciudadano no es dado por la pertenencia o en su defecto, descendencia, sino que en su modernidad post nacional<sup>7</sup> el ciudadano institucionalizado se forma por la praxis de ejecución de derechos como lo son la participación y comunicación. A esto agrega que en las sociedades del capitalismo tardío, donde nos encontramos inmersos, los fenómenos de alienación se han separado del pauperismo, sobre todo, este capitalismo toma en cuenta la elasticidad social reinante, éstos se muestran exteriorizados en el desarrollo de mayores conflictos sociales, sin embargo pueden ser desplazados al plano de problemas psíquicos, haciendo de ellos, o sea, de los conflictos causados por individuos en un espacio relativamente privado. En sí, a mayor pluralidad, mayor suma de intereses en juego, lo que trae aparejado una mayor disputa, siempre la cual se va a resolver bajo los canales democráticos, ergo, la comunicación y la participación. Aquí el Estado encuentra una notable fuerza integradora, aguarda aclarar que este Estado es el Estado policíaco- administrativo de Rancière, ya que después de esos conflictos anímicos “repolitizados” (administrados), en la forma de la protesta son recapturados, transformados en problemas susceptibles de manejo administrativos e institucionalizados como testimonio de la existencia de márgenes de tolerancia efectivamente ampliados<sup>8</sup>. Sintetizando, espeta que las cuestiones de justicia no pueden trascender la autocomprensión ética de formas de vida enfrentadas, y si los valores, conflictos y oposiciones existencialmente relevantes deben introducirse en todas las cuestiones controversiales, entonces en un análisis final terminaremos en algo semejante a la concepción política de Carl Schmitt<sup>9</sup>.

La propia voluntad de los Estados como así también la de los individuos se liga a la de autoconservación, o sea, el imperativo de abolir la guerra y los conflictos para una próspera solución consensual. En otras palabras, hay una situación que obliga, según Habermas, a una moralización de la política<sup>10</sup>.

Por todo esto, el ciudadano haciendo uso de sus facultades, a través de sus actos de habla, en una acción comunicativa, pueden cambiar la situación del mundo de la vida inherente. “El status de ciudadano fija en especial los derechos democráticos de los que el individuo puede hacer reflexivamente uso para cambiar su situación, posición o condición jurídica material”<sup>11</sup>. Hasta ahora, el modelo habermasiano cierra herméticamente, debido a:

“Tenemos, pues, que la ciudadanía democrática no ha menester quedar enraizada en la identidad nacional de un pueblo; pero que, con independencia de, y por encima de, la pluralidad de formas de vidas culturales diversas, exige la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común”<sup>12</sup>.

Aquí la referencia al objeto es directa, el ciudadano jurídico encarna al sujeto dentro del Estado de derecho, sin embargo, lo que Habermas está cegado de ver, o valiéndonos de Wittgenstein, la ceguera perspectival habermasiana deviene en no concebir al otro, al excluido, a la no parte.

---

7 El nacionalismo dice Habermas, quedó enraizado entre los individuos en términos de un darwinismo social, de una descendencia, y dicho desarrollo culminó en un delirio racial que significó la aniquilación masiva de judíos. De allí el nacionalismo quedó drásticamente devaluado. Entonces la superación del fascismo nos abre una veta perspectival en la que entre nosotros se entiende como el inicio de una identidad post nacional, que quedó cristalizada entorno a principios universalistas del Estado de Derecho y de la democracia.

8 Habermas J; Problemas de legitimación en el Capitalismo Tardío; Pág. 154; Tercera re impresión; Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1989. Aquí radica su carácter pospolítico, la aniquilación del antagonismo, donde el debate democrático es concebido como un diálogo entre individuos cuyo objetivo es ampliar solidaridades y confianza.

9 Habermas J. “Reply to Symposium Participants”; en Cardozo Law Review; vol. XVII; N° 4-5; Marzo 1996.

10 Habermas J, Identidades Nacionales y post Nacionales, Pág. 120, Segunda Edición, Tecnos, España, 1998.

11 Habermas J, 1990; 626.

12 Habermas J, 1990; 628.

Ahora bien, la aparición de un otro, no determinado a priori, viene a romper el establecimiento de un universal concreto para decirlo en términos hegelianos. La distancia propia entre lo universal y lo particular, nos inscribe en que la referencia al objeto se encuentra siempre mediada por el juego de las diferencias. La presencia de la negatividad inherente, entre una positividad establecida y un exterior constitutivo significa que lo social nunca logra constituirse plenamente como orden objetivo<sup>13</sup>. Aquí se desmorona el edificio Habermasiano, el mismo sería incapaz de explicar la situación de los inmigrantes, tanto legales como ilegales, de los sin techo, entre otros.

### **El germen fundador de la política: la aparición del Otro**

Esta idea de atrincherarse en la cápsula de la razón y desde aquí relanzar el proyecto ilustrativo de la modernidad, y por ende al ciudadano jurídico en su Estado de derecho, habla de que Habermas como universalista moderno reduce la acción de lo político. Plantea una versión de una ética prepolítica, una comunidad cerrada, regida por un conjunto tradicional de valores, donde no se encuentra ninguna política propiamente dicha, sino que basan la política en un procesamiento apriorístico de la ética discursiva o distributiva, ergo, la acción comunicativa y los actos de habla son elementales, ya que mantienen la ética de la comunicación intacta.

Sin embargo, y es esto lo que nos importa, como buen universalista que es, su mundo se cierra y se delimita, la universalidad tiene un contenido propio, independiente de la articulación hegemónica. Él abandona al otro sintomal del universal.

“El problema de los universalistas consiste en que su universalismo es siempre demasiado estrecho, siempre se basa en una excepción, en un gesto de exclusión, reprime el *différend*, ni siquiera permite que sea adecuadamente formulado”<sup>14</sup>.

Entonces, la salida de este propio vericuetto consiste en quebrantar el campo ontológico cerrado en sí mismo. Así nos reencontramos con la noción de política, el conflicto, la disputa, pero sin olvidar lo que nos avoca, reaparece la sustancia ideológica del sujeto dislocado inserto en el gobierno democrático. Se vislumbra el exterior del todo, el otro, el particular excluido que da coherencia y forma a la universalidad. En palabras de Derrida “la ausencia de un significado trascendente extiende infinitamente el dominio y el juego de la significación”<sup>15</sup>.

Si desglosamos el párrafo anterior, nos dice que la sola aparición del otro ausente produce la antípoda de toda la teoría universalista; la aparición del otro no irracional, ni ilegítimo sacude el polvo del anaquel racionalista; en términos lacanianos, el otro es el lugar donde se sitúa la cadena de significante que da significado al todo. En lo que nos compete encadenaremos la aparición del otro como elemental para el antagonismo propiamente dicho, y de esta manera retornar a la política conflictiva inherente a todo proceso democrático radical. La política y la democracia son sinónimos, eso queda reflejado en que la meta básica de toda política antidemocrática siempre es y fue la despolitización, es decir, la exigencia incondicional de que las cosas vuelvan a la normalidad<sup>16</sup>.

Primariamente el graznido sintomal del otro para la democracia radical es el componente que performa la incompletitud universal. Este universal excluyente en el cual se forma el sujeto dislocado requiere, como universal abierto, de una producción coexistente y constitutiva, a la par, de seres que no son sujetos, de los excluidos, de lo abyecto<sup>17</sup>, pero que forman el exterior constitutivo

13 Laclau Ernesto; 2000; Pág. 35.

14 Slavoj Žižek; 2001; 184.

15 Derrida J; Writing and Difference; pág. 280; Londres; 1987.

16 Slavoj Žižek; 2001; 202.

17 Butler. J. Lo abyecto designa aquí precisamente aquellas zonas invivibles, inhabitables de la vida social que, sin embargo, están densamente pobladas por quienes no gozan de la jerarquía de los sujetos... esta zona de inhabitabilidad constituirá el límite que defina el terreno del sujeto... En este sentido, pues, el sujeto se constituye a través de la fuerza de exclusión y abyección, una fuerza que produce un exterior constitutivo del sujeto, un exterior abyecto que, después de todo, es interior al sujeto como su propio repudio fundacional”. En Butler J; Cuerpos que

de los sujetos. Como diría Lacan, ese síntoma se presenta en principio como una huella, que será incomprensible por no ser parte de la integración simbólica, pero sirve como significante para un “sujeto” representado (un significante representa al sujeto para otro significante), esa huella muestra lo real lacaniano de toda significación – construcción.

La interpelación al sujeto dislocado está en constante reactivación, o sea el reverso de lo propuesto por Habermas donde todo exterior respecto de la misma racionalidad deliberativa estaba como condición sine qua non excluido.

En el antagonismo tal como lo concebimos, nos encontramos con un exterior constitutivo. Es un exterior que bloquea la identidad del interior (y que es a la vez, sin embargo, la condición de su constitución). En el caso del antagonismo la negación no procede del interior de la propia identidad, sino que viene, en su sentido más radical del exterior; en tal sentido es pura facticidad que no puede ser reconducida a ninguna racionalidad subyacente<sup>18</sup>.

Ahora bien, el abyecto o excluido, base del antagonismo, busca cambiar su configuración de no configurado; mostrando la incompletitud de toda identidad, o dicho de otro modo, la antagonización inherente de toda construcción trae aparejada la imposibilidad de construir plenamente la identidad, encontramos la conflictividad propiamente dicha, inscripta en todo proceso, de allí la idea de rastrear el modelo habermasiano. De modo que, de manera aclaratoria, y para que no se mal interprete, y mucho menos se cambie de término, antes de pasar a la idea de política propiamente dicha, siguiendo la distinción marxiana, o estadios dentro de su propia teoría, en ningún momento hablamos de una simple contradicción o contradicción en sí, claramente, ya que puede convivir con los opuestos, sino en lo fuerte del concepto, y como lo refleja la cita anterior, la noción de antagonismo irreductible, que no admite contrario; en el antagonismo uno sí o sí desplaza al otro.

De este modo, recapitulando, el conflicto político, la tensión entre el cuerpo social estructurado en el cual cada parte tiene un lugar, y la parte de ninguna parte, de ningún lugar, que perturba ese orden en nombre del principio vacío de universalidad, da la base para todo proyecto democrático radical.

Antes de pasar a hablar de democracia, nos queda en el tintero ejemplificar el derrotero lógico que hemos aducido.

La aparición del otro en el espacio público y privado es algo sumamente normal, cantidades de veces se encuentran hechos donde uno se diferencia del otro, por tal o cual cosa, sin embargo esto no remite a que no sea un hecho más donde la diferencia me performa variando la matriz de inteligibilidad donde nos manejemos. Aquí hay un otro, pero no es una mancha que imposibilita mi palabra o mi participación en una cadena de significantes, su voz y la voz del otro no antagónico no son causantes de ruidos extraños diría Rancière, o para volver a Habermas, hasta aquí los dos son sujetos, ciudadanos jurídicamente institucionalizados que pueden intercambiar actos de habla y consensuar, los dos forman parte de la estructura simbólica imperante, son parte de la cadena de significantes que circulan en los procesos de agregación y consentimiento colectivo, siempre hay una organización policial de poderes.

Sin embargo, en ningún momento en la situación anterior hablamos de un hecho político; introduciendo la diferencia de Schmitt, quien arguye que lo político no tiene un campo autónomo, como si lo son el campo económico, estético, eclesiástico y moral, los cuales de hecho son altamente politizables, sostiene que lo político surge de la distinción amigo/ enemigo, el máximo grado de relación conflictual; elemento excluido dentro del modelo ético- liberal “no excludor” habermasiano. Entonces, la relación diferencial relatada pudo ser una relación económica donde el dinero era el importan. Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”; Buenos Aires; Paidós; 2005; Pág. 19-20.

18 Laclau Ernesto; 2000; Pág. 34.

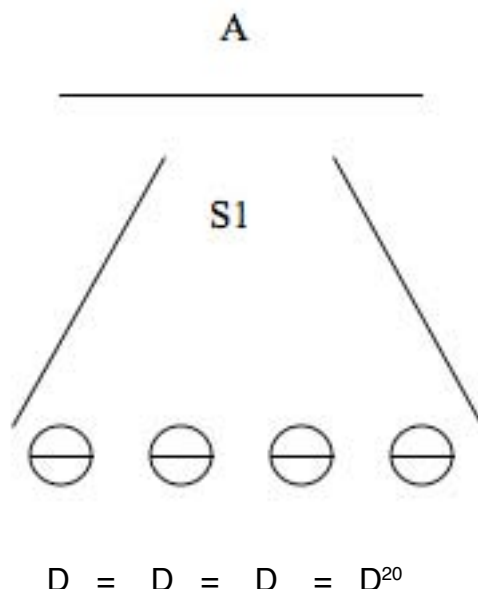
mediador, o moral, donde lo bueno o lo malo determinaba la cuestión. En fin, no aparece la política de la cual hablamos para el proyecto democrático radical.

Creo que lo propio de la política es justamente que la escena no está constituida, el objeto no está reconocido y los propios participantes del debate no están legitimados como tales. La política comienza cuando se hace aparecer como sujeto de debate algo que no está visto, cuando quien lo enuncia es en sí mismo un locutor no reconocido como tal, cuando en última instancia, se contesta la cuestión de saber si dicho sujeto es un ser hablante <sup>19</sup>.

Rancière nos da la llave para destrabar al otro, y para que retorne la política para un proyecto democrático radical, o como mencionaron Laclau y Mouffe en *Hegemonía y Estrategia Socialista* redimensionar un nuevo imaginario que exalte las luchas antagónicas por la emancipación, es decir, el rechazo de los puntos privilegiados de rupturas y la aceptación de la pluralidad e indeterminación de lo social.

Volviendo a la ejemplificación, para ahora sí hablar de política propiamente dicha, son los inmigrantes sin papeles en toda Europa Occidental y Norteamérica, los sin techos en gran parte de Sudamérica, los judíos en Europa, los terroristas y los rasgos árabes, el velo islámico o hiyab, entre otros, los que vienen a representar al otro excluido.

Pero rastrellemos la escena local Argentina, y llevémoslo a ejemplo ( en este caso para hablar de política, coaligándolo con otro, excluido al menos de la lógica hegemónica): la demanda del sector agrario, un particular dinámico y no homogéneo como los siguientes, era la federalización de la coparticipación nacional, esto relacionado a su vez con mejores condiciones para los pequeños y medianos productores; la demanda de los medios de comunicación, que difundían autoritarismo estatal, en detrimento del federalismo propio que merecía la información; la demanda de federalismo de parte de la población, en búsqueda de una mejora política y económica. En fin, distintas demandas se encadenan a través del significante amo, en este caso “federalismo”, en oposición al aparato estatal. Lo que conforma:



## El universal democrático

Retomemos la sucinta explicación que se enmarca dentro de toda la corriente marxista y volvamos a deconstruir. En el mercado laboral-económico todos gozamos y tenemos los mismos derechos humanos, somos libres e iguales, supuestamente todos somos posibles compradores y

<sup>19</sup> Rancière J; *Filosofías de la Ciudadanía*; 1999

<sup>20</sup> Laclau Ernesto; *La Razón Populista*; 1 edición; 2ª reimpresión; Fondo de Cultura; Buenos Aires; 2007.

posibles vendedores, no hay una diferencia propia a la hora de la adquisición de dicho producto. De aquí, de este legalismo mercantil capitalista, se baja a la noción de ciudadanos, o sea se extrapola la idea de compra y venta al agente reproductor de la democracia, el ciudadano. Entonces, en cuanto ciudadano institucionalizado jurídicamente, al estilo habermasiano, todos somos iguales ante la ley, sin embargo esto se empieza a resquebrajar, esto llevado a la producción diaria en el ejercicio propio de la interacción e iterabilidad de la vida, muestra la aparición de la distancia social, entre aquel y aquellos, entre en yo y un otro, un ello y un nosotros. Ahora estamos en condiciones de hablar de democracia.

Según Chantal Mouffe las sociedades democráticas liberales se enfrentan hoy a nuevos retos a los que apenas pueden responder, consecuencia de, como dijimos, son incapaces de comprender la naturaleza de lo político. Por lo tanto, dichas sociedades en este tardo capitalismo deben reconocer y valorar la diversidad de formas en que puede jugarse el juego democrático, abandonando el intento de reducir esta diversidad a un modelo uniforme de ciudadanía. Esto implicaría respaldar una pluralidad de formas de ser ciudadano democrático y de crear las instituciones que hicieran posible seguir las reglas democráticas de una diversidad de modos. “La ciudadanía democrática puede adoptar muy diversas formas, y semejante diversidad, lejos de ser un peligro para la democracia, es de hecho su misma condición de existencia. Por supuesto, creará conflictos, y sería un error esperar que todas esas diferentes concepciones puedan coexistir sin colisión”<sup>21</sup>.

Aquí vemos que el concepto Democracia es vacío, la intelección de democracia como pluralista-agonista en Mouffe, o democracia radical en Laclau, nos da una perspectiva ontológica que no niega un resto, está contenido - presente el otro constitutivo. Sin embargo, y correlativo, la brecha constitutiva entre el universal y el particular, nos permite apreciar que el poder democrático es un poder vacío. Desde ahora quienes ejercen la autoridad política son simples gobernantes en una contienda de renovación periódica. La democracia se convierte en un trazado ilusorio destinado a mantener aunados antagonismos. La sociedad democrática se enfrenta a la pérdida de fundamento, y el poder se transforma en una instancia puramente simbólica. La democracia coloca a los hombres y a las instituciones ante la prueba de una indeterminación radical.

He observado que la democracia marca el fracaso de la representación de un pueblo actual. La prueba de la división social o, más generalmente, de la diferencia, se combina con la afirmación tácita de una unidad, de una identidad de pueblo. Pero éste no toma cuerpo. Ahora bien, es verdad que la lógica de un poder cuyo ejercicio permanece dependiente del conflicto sigue siempre expuesta a la amenaza de una desordenación. Si el conflicto se exaspera, si ya no se encuentra su solución simbólica en la esfera política, si los gobernantes y partidos ya no pueden sostener esa trascendencia interna social que constituye la característica del sistema democrático, el poder parece rebajarse al plano de lo real, como algo particular, al servicio de los intereses y apetitos de los ambiciosos, y entonces el fantasma de pueblo-uno, de su identidad sustancial, el rechazo de la división, la reactivación de la búsqueda de un cuerpo soldado a su cabeza, de un poder encantador, hace surgir el totalitarismo <sup>22</sup>.

Siguiendo esta lógica casuística, y en concordancia con Lefort, vemos que la desorientación en la disputa o desacuerdo dentro de una forma de poder democrática conlleva, o mejor dicho, puede acarrear su propia antípoda, ergo, dependiendo de la articulación de significantes puedo tener formas de poderes distintos, encontramos desde el nacionalismo, el populismo, la democracia, etc.; por esto lo llamativo es, que la misma democracia convive con el problema, en ella reside el propio germen; en el ejercicio de la democracia se acarrea su propio germen destructivo. Ahora bien, aquí aparece el salto, vemos que lo propio para la democracia es la política conflictual, es justamente la política la que crea la escena, el objeto no está reconocido y los propios participantes del debate no

21 Mouffe C; La paradoja democrática; Editorial Gedisa.

22 Lefort C; La invención democrática; Edición Nueva Visión; Buenos Aires; 1999.

están legitimados como tales, en palabras de Lefort no hay poderes consustanciales.

En fin, hay política porque quienes no tienen derechos a ser contados como seres parlantes se hacen contar entre éstos e instituyen una comunidad por el hecho de poner en común la distorsión, que no es otra cosa que el enfrentamiento mismo, la contradicción del mundo en que hay algo, el mundo de los ciudadanos jurídicamente institucionalizados y el mundo donde no hay nada, los sin partes. Hay un universal político porque un acervo de identidades se encadenan por medio de un significante amo, ritualizando e iteralizando la hegemonía normativa, dicho de otro modo, se establece un universal hegemónico por medio de la disputa constante, en el cual el sujeto, u organización, hegemónica se constituye mediante exclusiones, mediante la incompletitud, mediante la presencia constitutiva del otro. En ello esta implícito la brecha constitutiva, la apertura de cambio de condiciones, el espacio contingente para la reelaboración de poder, lo que implica nuevas formas de articulación.

Pero démosle otra vuelta de tuercas, la democracia en sí, o como vulgarmente se suele llamar, la democracia real, pierde su status de “el poder de, por, y para la gente”, cede la preeminencia de la voluntad y los intereses de la gran mayoría, a un legalismo formal, a una adhesión incondicional a un cierto juego de reglas que suprimen los antagonismos <sup>23</sup>. Vivimos en Estados de Derecho oligárquicos, el gobierno es ejercido siempre por la minoría sobre la mayoría, es decir, en Estados donde el poder de la oligarquía sólo está limitado por el doble reconocimiento de la soberanía popular y de las libertades individuales. Dice Rancière:

El nuevo odio a la democracia no es sino una forma más de la confusión que afecta a este término. Es un odio que duplica la confusión consensual, al hacer de la palabra democracia un operador ideológico que despolitiza las cuestiones públicas considerándolas fenómenos de sociedad, para negar al mismo tiempo las formas de dominación que estructuran la sociedad. Este odio oculta la dominación de las oligarquías estatales cuando identifica a la democracia con una forma de sociedad, y la de las oligarquías económicas, cuando asimila su imperio exclusivamente a los apetitos de los individuos democráticos. Puede así atribuirse los fenómenos de acentuación de la desigualdad al triunfo funesto e irreversible de la igualdad de condiciones, y ofrecer a la empresa oligárquica su justificativo ideológico: Hay que luchar contra la democracia porque la democracia es totalitarismo<sup>24</sup>.

Al entender a la democracia en el sentido descripto, la identidad ciudadana, el interlocutor, el sujeto barré, que rompe de lleno con el sujeto sustancial y esencial, es decir, que ataca todo fundamento a priori; crea a través de la identificación, o mejor dicho se performa a través del modo en que son articuladas en una serie de equivalencias por medio del excedente metafórico que define a la identidad universal hegemónica. Con la ausencia de un significado trascendente, toda identidad en constante representación, participación y debate en una “cosa pública”, por así decirlo, hace posible un nuevo concepto de ciudadano, ergo, las relaciones diferenciales contingentes propias del antagonismo necesitan un nuevo agente reproductor. Ahora,

El ciudadano no es, como en el liberalismo, el receptor pasivo de derechos específicos y que goza de la protección de la ley. No se trata de que esos elementos no sean pertinentes, sino de que la definición del ciudadano cambia porque ahora el énfasis recae en la identificación de la república. Es una identidad política común de personas que podrían comprometerse en muchas empresas diferentes de finalidad y que mantengan distintas concepciones del bien, pero que en la busca de satisfacciones y en la promoción de sus acciones aceptan el sometimiento a las reglas que prescribe la república. Lo que los mantiene unidos es su reconocimiento común de un conjunto de valores ético-políticos. En este caso, la ciudadanía no es

23 Zizek S; ¿Demasiada Democracia?; es.geocities.com/ Zizekencastellano; 2003.

24 Rancière J; El odio a la democracia; Amorrortu editores; Buenos Aires; 2006.



sólo una identidad entre otras, como en el liberalismo, ni la identidad dominante que se impone a todas las otras, como en el republicanismo cívico. Ciudadanía es un principio de articulación que afecta a las diferentes posiciones subjetivas del agente social, aunque reconociendo una pluralidad de lealtades específicas y el respeto a la libertad individual<sup>25</sup>.

En síntesis, un ciudadano radical, dentro de un universal abierto, inserto en un proyecto de democracia radical, es parte de una identidad colectiva con una interpretación de libertad e igualdad, en sí, con una interpretación hegemónica. Ello nos permite visualizar cómo la preocupación por la igualdad y la libertad deberá informar sus acciones en todas las áreas de la vida social.

La visión de una democracia radical y plural que quiero proponer entiende a la ciudadanía como una forma de identidad política que consiste en la identificación con principios políticos de la democracia moderna pluralista, es decir, en la afirmación de la libertad y la igualdad para todos... el objetivo es construir un nosotros como ciudadanos democráticos radicales, una identidad política colectiva articulada mediante el principio de equivalencia democrática. Debe ser subrayado que tal relación de equivalencia no elimina las diferencias<sup>26</sup>.

En fin, el nombre de los sujetos, el escenario y los accesorios pueden cambiar. Pero la fórmula es la misma. En torno a todo conflicto singular, la democracia radical consiste en crear un escenario plural donde se ponen en juego los significantes igualdad y desigualdad de los interlocutores del conflicto. La democracia radical es una respuesta a Habermas, a su proyecto basado en la ética discursiva pospolítica, a su “situación ideal de habla”.

---

25 Mouffe C; El retorno de lo político; Editorial Paidós; España; 1999.

26 Mouffe C; 1999; Pág. 120.

# **“Centralidad del Estado: Estados débiles, víctimas de la globalización, incapaces de controlar el capital.”**

*Luciana Gómez*

## **MARCO TEÓRICO**

### **Cómo entiendo la Globalización y el Narcotráfico**

Antes que nada debo aclarar que he cambiado de postura a medida que fui desarrollando el trabajo práctico. En un principio sostuve la idea de que el Estado nada podía hacer frente a la economía de mercado. Que sólo le quedaba compatibilizar y adaptarse al fenómeno globalizador. Que lo mejor que podía hacer era plegarse al trasnacionalismo, al mercado mundial. Y al ser el narcotráfico un elemento constitutivo capitalista, nada tampoco podía hacer el Estado frente al narcotráfico, el cual pasaba a ser inevitable.

Pero a medida que fui avanzando con el desarrollo del trabajo práctico, no me encontré tan a gusto con esa postura. Me pasó que al analizar ciertos indicadores como pobreza, desempleo y criminalidad en Nicaragua, me encontré con que sus índices estaban reflejando la incapacidad del Estado nicaragüense en brindarles a sus ciudadanos un buen estándar de vida. Se evidenciaba el retiro del Estado en cuestiones sociales básicas. Su repliegue/achicamiento –vale aclarar, resultado de medidas neoliberales adoptadas desde los ´90 en toda Latinoamérica- dejaron el espacio libre para que en su reemplazo surgieran otros actores para-estatales. Y allí es donde aprovechó el narcotráfico para entrar. Quiero decir, aprovechó la baja presencia estatal para infiltrarse. Al Narcotráfico ya no lo veo ni como inevitable ni como imposible de controlar. Creo que eso dependerá de qué tan presente vuelva a estar el Estado. Si vuelve a cobrar su rol protagónico, confío en que podrá mermar la actividad del narcotráfico. Es más, creo que tiene que hacerlo. Que tiene que recobrar su centralidad. Es por todo esto, que me siento ahora más a fin con la visión antiglobalizadora. Que desarrollé a continuación.

### **Centralidad del Estado: Estados débiles, víctimas de la globalización, incapaces de controlar el capital.**

Coincido con los autores que entienden que la globalización es un proceso que supera al Estado como marco de referencia política. Para ellos, las relaciones ocurren dentro de un espacio trasnacional separado del sitio nacional. Porque el Estado y el capital son vistos como dos esferas independientes. Y el capital ya no es controlable por el Estado-Nación. Esta es la visión que enfatiza la centralidad del Estado.

En la globalización el mercado es un nuevo actor que irrumpe como principio articulador básico y totalizador alrededor del cual giran hasta los propios estados. Se trata del mercado que “domina todo”. Son los poderes económicos los que van adquiriendo una mayor injerencia en las decisiones que afectan a la vida de los seres humanos, mientras que el poder político pierde influencia. (Lamarca Lapuente, 2001:3)

Las tremendas presiones de las tendencias globalizadoras de nuestros días se han impuesto sobre las “viejas” instituciones políticas y jurídicas. Estas tendencias vulneran la integridad de los Estados nacionales, las categorías de soberanía y representación, así como los sistemas jurídicos nacionales (Flores Olea, 2000:150)

Dentro de esta postura, coincido con la visión antiglobalizadora, una postura que denuncia a la

globalización y sostiene que la pérdida de autonomía estatal es una mala noticia.

La globalización y el consiguiente achicamiento del Estado conllevaron a la aparición de Estados Fallidos. Con el propósito de plagarse al fenómeno globalizador los planes iniciales de reforma del Estado se inscribieron dentro de una concepción ideológica de “achicamiento” e incluso “fin” del Estado. Una propuesta específica de reforma global del Estado en América Latina fue el Consenso de Washington (1989): “un reporte de un mínimo común denominador de las reformas políticas que Washington y América Latina aceptaban que debían realizarse” (Williamson, 1996: 2). El Consenso de Washington impulsó una reforma del Estado con preeminencia económica, que terminó desembocando en algunos casos en Estados Fallidos.

El surgimiento de la ideología neoliberal con sus planes de ajustes estructurales en los países más pobres ha tendido a dificultar las funciones del Estado y su capacidad para proveer los bienes públicos básicos.

Si antes de la globalización los Estados periféricos disponían de un bajo poder de decisión, “la ola neoliberal llevó al colapso o a drásticas reducciones a numerosas administraciones públicas. El estado se retiró de vastas zonas urbanas marginales, convertidas en tierra de nadie (Beinstein, 1999: 76)

Frente a este panorama negativo, una solución podría consistir en que se impusiera de nuevo la fuerza regulativa de la política sobre los mercados que se sustraen al control de los Estados-nación. (Haberlas, 2000: 70).

Hay que retornar a la vieja centralidad estatal exigiendo que el Estado recupere su capacidad de dictar reglas al capital y recupere el control sobre el sitio nacional, ya que las exigencias de reducción de los Estados y de abandono de los sectores públicos de la economía, de eliminación de cualquier obstáculo a las inversiones y a los flujos de capital, “son prescripciones de los Estados centrales a los Estados periféricos como mecanismos idóneos para favorecer sus propias inversiones” (Flores Olea, 2000: 148).

### ¿Cómo estaría percibiendo al narcotráfico entonces?

Debido a que los estados se replegaron ante el fenómeno externo de la globalización, transformándose en estados débiles e incapaces de cumplir con sus funciones políticas esenciales (dejando a sus ciudadanos “desprotegidos” con incapacidad de brindarles orden, seguridad, oportunidades económicas, infraestructura elemental, etc.) quedó un espacio vacante para la aparición de otros actores dispuestos a reemplazarlo. De todos, el Narcotráfico ha sido el más exitoso en suplantar su rol. Es un agente extraño que aprovecha la circunstancia. Que se desarrolla y avanza porque el Estado no prevalece. Porque se ha retirado.<sup>1</sup>

El narcotráfico es resultado de fallas, ausencias o debilidades del Estado nacional. Frente a esto, los grupos delictivos cobran un rol protagónico y un grado de fortaleza que les permite acorralar al Estado y suplantar su rol. Calificadas ahora de “fenómenos para-estatales” (Gorgal, 2003) las actividades delictivas, especialmente el narcotráfico, son una nueva presencia institucional.

Y es así que ahora tengo una visión esperanzadora en cuanto al narcotráfico. Pienso que se lo puede controlar, desplazar, combatir siempre y cuando el Estado incremente su presencia en la vida social. Tiene que reasumir su antigua centralidad. Recuperar su capacidad soberana. Las instituciones nacionales deben cobrar autoridad y protagonismo. Si el estado recupera su presencia, al narcotráfico no le quedará un lugar disponible para ocupar.

---

<sup>1</sup> Es una situación que podrá observarse claramente en el caso de Nicaragua que desarrollé a continuación. Se verá a un Estado frágil que permite el libre y cotidiano desarrollo del narcotráfico sobre todo en sus costas, que es donde la estructura estatal es aún más débil.

Para concluir; el narcotráfico es una excusa que forma parte de una política de expansión imperialista. Richard Falk lo dice con claridad; este impulso (del Estado) de extender el control significa que el más fuerte proyecta su poder a expensas de la territorialidad del más débil, por ejemplo, desarrollando una “guerra contra las drogas”.

El modelo de cooperación que ensaya Estados Unidos con toda Centroamérica y que plantea como una complementaria y significativa alternativa a los recursos humanos y financieros en extremo limitados con que cuenta la región, es en realidad una bandera que agita Estados Unidos para intervenir en América Latina. El país del norte utiliza como excusa la “lucha contra las drogas” para aumentar su presencia militar en la región.

## **MARCO CONCEPTUAL ESPECÍFICO**

### **Nicaragua; país de tránsito para consumidores**

**“La droga tiene una facilidad insuperable para trasladarse de un lugar del mundo a otro”...**

La posición geográfica en la que se encuentra Centroamérica, la ha dejado literalmente “acorralada en el cruce de fuego” o en el tráfico de drogas. Como país centroamericano que es, Nicaragua se ha convertido en un puente esencial a través del cual circula la droga proveniente de los países productores de América del Sur hacia los mercados consumidores del Norte y (en menor medida) Europa.



De acuerdo a las estimaciones de Estados Unidos más recientes, cada vez más droga destinada al país del norte se está traficando por Centroamérica (88%) y menos por el Caribe (12%). La cocaína que todavía hoy se dirige directamente de los productores a los consumidores es la gran excepción.

La dominación exhaustiva del corredor de tránsito de Centroamérica es una situación reciente. Durante el período en que los cárteles colombianos controlaban el mercado, la mayor parte de la cocaína que se introducía en Estados Unidos pasaba por el Caribe. El cartel de Cali de Colombia y los carteles de Medellín utilizaron el corredor del Caribe desde finales de 1970s. En los 1980s, la

mayoría de la cocaína que entraba a los Estados Unidos circulaba a través del Caribe y entraba por el sur de Florida. Pero tal como lo revela la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) a medida que los narcotraficantes mexicanos fueron reemplazando a los grupos colombianos en Estados Unidos comenzaron a utilizar el corredor centroamericano para el trasiego de drogas<sup>2</sup>. Ya para 1998 cerca del 59% de la cocaína iba a través de Centroamérica/México, 30% vía el Caribe, y el 11% directamente desde Sudamérica. En el 2001 los índices se incrementaron a un 72% por Centroamérica/México y a 26% por el Caribe. En el 2004 el índice era 90% a través de Centroamérica/México y solo el 10% vía el Caribe.<sup>3</sup>

Veamos las características propias de los países de tránsito;

- Geografía; el país comparte frontera o se encuentra próximo por mar con los países consumidores. Así es que Nicaragua –con sus isletas- es un país que está ubicado en una zona estratégica; muy cerca de la potencia del norte y con acceso directo al continente Europeo por vía marítima (España es el punto de entrada más grande de cocaína a Europa).

- No cuentan con fuertes instituciones político-estatales. Son estados débiles incapaces de ejercer un control eficaz en las zonas de frontera como para interceptar la droga.

En el caso de Nicaragua, la fragilidad institucional del país y la escasez misma de los recursos disponibles con los que cuenta su policía, hacen sumamente difícil algún tipo de respuesta exitosa por parte del Estado nicaragüense. A lo que hay que agregar, la corrupción existente; muchas veces “los policías se ven seducidos por los narcotraficantes” y terminan participando en el negocio.

- No se dedica ni a la producción ni al consumo en forma significativa de la droga ilícita –aunque puede existir o bien una o las dos características en el país de tránsito-. En el caso de Nicaragua, es un país que no se dedica a cultivar cocaína (droga ilícita más común en el país); pero lo que sí presenta es consumo. Pues el tránsito de droga ayudó al surgimiento del consumo por el “efecto derrame”, en un circuito donde los “pasadores” cobran con droga y no con dinero.

- Dentro de los “Países de Tránsito”, son los menos desarrollados en términos de industria y transporte (o sea, son más desarrollados los “países de tránsito para productores” –Brasil, por ejemplo- que los “países de tránsito para consumidores” como Nicaragua) y menos aún en cuanto a sus vecinos los consumidores –EEUU y Europa-. Esto permite que el narcotráfico tenga un alto poder de presión sobre estos “países de tránsito para consumidores” con el fin de permitir el flujo de las drogas a través de sus fronteras.

- Otro atributo característico del “país de tránsito” es que no hace falta la preexistencia de una tradición de relación con las drogas antes de conformarse el mercado desviado y global ya que el mercado de tránsito fue creado y es producto de él. Muy distinto a la situación de los países de producción; en los cuales la droga se produce con carácter histórico, incluso antes de la conformación del complejo coca/cocaína.

- El volumen de dinero que mueve este tipo de comercio destina al país a una situación en la que sólo actúa como puente para los grupos que en verdad son los grandes traficantes de las drogas

---

<sup>2</sup> En los 80's, las organizaciones mexicanas eran usadas principalmente para transportar cocaína a los Estados Unidos en nombre de los grupos colombianos. Dado que, los traficantes mexicanos eran pagados con cocaína, presumiblemente la mitad de los cargamentos desde los años 90s, solo era una cuestión de tiempo antes de que ellos empezaran a dominar todos los aspectos del comercio. Hoy en día, mientras los grupos colombianos y sus asociados dominicanos todavía controlan el noreste de Estados Unidos, los grupos mexicanos están desafiando a otras organizaciones a lo largo del país. Los colombianos continúan controlando la oferta hacia el mercado europeo, pero los traficantes mexicanos también han aparecido en este mercado. Naciones Unidas, oficina contra la droga y el delito. “La Amenaza del Narcotráfico en América”, octubre, 2008 [www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte\\_OEA\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte_OEA_2008.pdf) - LA AMENAZA DEL NARCOTRAFICA EN AMERICA

<sup>3</sup> Naciones Unidas, oficina contra la droga y el delito. “Crimen y desarrollo en Centroamérica”. <http://www.scribd.com/doc/341528/Crimen-y-Desarrollo-en-Centroamerica>

ilícitas (p ej; narcos mexicanos/colombianos).

## **ESTUDIO DE CASO**

### **Narcotráfico en Nicaragua**

Centroamérica -estratégicamente ubicada entre dos frentes; el de los mayores productores (países de América del Sur) y el de los más importantes consumidores (América del Norte y Europa)- se ha convertido en una significativa vía para el tráfico ilícito de drogas, principalmente cocaína y heroína. El Informe 2006 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)-organismo autónomo de las Naciones Unidas- establece en su capítulo sobre el área centroamericana y caribeña: “La región de América Central y el Caribe sigue utilizándose como zona de reexpedición importante de las remesas de cocaína procedentes de América del Sur y destinadas a América del Norte y Europa”.

Y como país centroamericano que es, Nicaragua funciona como puente, como corredor natural para el tráfico de narcóticos. Es un significativo punto de trasbordo de las drogas procedentes de Sudamérica y destinadas mayormente a Norteamérica, y en menor grado, a Europa. Así lo aseguró el Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2006, del Departamento de Estado de Estados Unidos (el cual es emitido anualmente a pedido del Congreso estadounidense para informarle sobre la lucha contra las drogas y el nivel de cooperación de otros países con Estados Unidos).

Además de la posición geográfica, el medio natural facilita de muchas maneras las actividades de los narcotraficantes. La amplitud de las aguas territoriales en ambos océanos, la escasa densidad poblacional en sus zonas costeras –principalmente en el Atlántico- y lo accidentado de su litoral con sus lagunas, bahías, cabos y cayos, terminan por convertir a Nicaragua en un “paraíso” para el tráfico de narcóticos. A las condiciones geográficas se suma la escasa presencia del Estado con sus instituciones en estas zonas de tránsito.<sup>4</sup>

El documento publicado por Washington afirmó que “las drogas se mueven ilícitamente a través del país por tierra, mar y aire”. Los ‘narcos’ para transportar la droga poseen gran cantidad de dinero y tecnología de punta: avionetas y lanchas dotadas de teléfonos satelitales, celulares, radios de alta potencia y equipos de posicionamiento geográfico (Gps).<sup>5</sup>

Lo que prefieren es llevar la droga por mar, debido a que por ese medio corren menos riesgo a que el producto sea robado, así como también logran evadir mejor a las autoridades. Uno de los métodos más populares es la utilización de lanchas rápidas (tipo piraña) que, generalmente, parten de Colombia y luego se dirigen a Centroamérica, México y los EEUU. Su desplazamiento lo hacen por aguas del Pacífico y del Caribe pasando por Honduras y Nicaragua. Además de las lanchas, también abordan embarcaciones de pesca artesanales en alta mar y naves con mayor capacidad de carga, como por ejemplo, las que transportan contenedores. Vale aclarar que mientras las lanchas rápidas bordean el mar, los buques pesqueros cargados de estupefacientes navegan mar adentro, en las llamadas aguas internacionales, para evitar ser detectados por los radares.

La ruta marina de tráfico es mayor por las aguas del Atlántico que por las del Pacífico. Aunque cada vez más, los narcotraficantes están utilizando nuevas rutas alternativas en el Pacífico, donde a pesar de que las condiciones son menos favorables, existe una mejor infraestructura de transporte y una falta de cobertura de las autoridades que se conjuga para favorecer de algún modo el accionar

4 RESDAL Red de Seguridad y Defensa de América Latina. “Los escenarios institucionales de la Defensa Nacional en Nicaragua. La narcoactividad como amenaza a la seguridad nacional”. <http://www.resdal.org/Archivo/esc-19.htm>

5 “Modus operandi de los narcos” [www.laprensa.com.ni](http://www.laprensa.com.ni), mayo 29, 2003

de estas redes<sup>6</sup> .

### Ruta del Atlántico (o del Caribe)

El traslado de la droga proviene de Colombia –vía Nicaragua- hasta México. Los narcos utilizan lanchas madres que zarpan desde Cartagena o la isla de San Andrés, con destino a la península de Yucatán<sup>7</sup> . Pero a veces prefieren tirar, desde helicópteros, las bolsas con drogas en puntos específicos del mar y allí los contactos en ese territorio acuden a recogerlo con las lanchas, barcos de pesca o yates privados y siguen viaje. A esta manera tan peculiar de entregar las sustancias prohibidas se la suele llamar “bombardeo de droga”.<sup>8</sup>

Para abastecer las lanchas de combustible en su ruta, los narcotraficantes recurren a pequeñas embarcaciones que provienen de las costas del Atlántico nicaragüense o varan directamente sus lanchas en los cayos o en las isletas nicaragüenses. Como colaboradores eligen a dueños de embarcaciones y desempleados pobres<sup>9</sup> . Lugares como Corn Island, los Cayos Miskitos, Laguna de Perlas, Sandy Bay y Monkey Point son los puntos predilectos de abastecimiento de los narcotraficantes para continuar su viaje por el Atlántico hasta llegar con la droga a su destino en México, desde donde, finalmente, es trasladada a los Estados Unidos.<sup>10</sup>

Muchas veces, una vez que llegan a Centroamérica, en lugar de continuar el viaje por vía marítima, -ante la persecución de las fragatas estadounidenses o la presencia de la fuerza naval nacional- utilizan el suelo nicaragüense para esconder la droga y almacenarla –funcionando el territorio como almacén temporal- para luego continuar su viaje hacia las zonas del Pacífico por vía terrestre ó directamente transportan desde allí el cargamento en carros cisternas o contenedores a lo largo de la Carretera Panamericana o “Ruta Panamericana”, -que, vale aclarar, es un sistema colectivo de carreteras que vincula casi a todos los países del hemisferio occidental del continente americano con un tramo unido de carretera-.

Es claro como los narcotraficantes internacionales necesitan de la infraestructura local y del apoyo local, y eso lo tienden a pagar con mercadería. Esta forma de pago empezó a detectarse cuando, al capturarse grandes cargamentos de cocaína, estos pesaban, por ejemplo, 630 kilos, nunca una cantidad cerrada. En un inicio, se presumía que los cargamentos estaban siendo capturados incompletos, pero posteriormente se intuyó que la aparente sobrecarga, era más bien para cubrir el pago de la operación. Así resulta más cómodo y rentable para los narcotraficantes<sup>11</sup> .

Esto generó obviamente la presencia del producto localmente; incrementando como consecuencia el tráfico de las drogas dentro del país, aumentando el comercio local y por supuesto, el consumo. Así es; al haber mayor tráfico, hay mayor actividad y mayor droga como pago, y eso trae inmediatamente una consecuencia en los índices de consumo local <sup>12</sup>.

Vale agregar que Nicaragua no está tipificada en el nivel internacional como de interés para los narcos en cuanto a mercado interno. Quiero decir, a los narcotraficantes Nicaragua no les interesa concretamente como mercado, pero en su intento de organizar un sistema de tránsito de sur a

---

6 RESDAL Red de Seguridad y Defensa de América Latina. “Los escenarios institucionales de la Defensa Nacional en Nicaragua. La narcoactividad como amenaza a la seguridad nacional”. <http://www.resdal.org/Archivo/esc-19.htm>

7 “Nicaragua, un corredor para el narcotráfico” <http://www.nodo50.org/izca/documentos/varios122.html>

8 “El negocio del narcotráfico” [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/diaz\\_v\\_r/capitulo3.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/diaz_v_r/capitulo3.pdf)

9 Según el informe sobre control estratégico internacional de narcóticos 2003 del gobierno de Estados Unidos, los residentes apoyan a los traficantes proveyendo combustible para sus naves, almacenando drogas, o sirviéndoles de centinelas con información oportuna sobre los movimientos policiales. “Somos paraíso narco” [www.elnuevodiario.com.ni](http://www.elnuevodiario.com.ni), junio 14, 2004

10 RESDAL Red de Seguridad y Defensa de América Latina. “Los escenarios institucionales de la Defensa Nacional en Nicaragua. La narcoactividad como amenaza a la seguridad nacional”. <http://www.resdal.org/Archivo/esc-19.htm>

11 “Nicaragua, un corredor para el narcotráfico” <http://www.nodo50.org/izca/documentos/varios122.html>

12 “Istmo en encrucijada por narcotráfico” [www.laprensa.com.ni](http://www.laprensa.com.ni), julio 7, 2008.

norte, terminan generando mayor expendio y consumo interno de dragas.

## **Relación entre Narcotráfico y Estado fallido**

No cabe duda entonces que si bien (como comentamos al principio) la extensión de las zonas costeras y las dificultades del terreno explican en cierta medida el fenómeno, para los expertos de la JIFE además contribuyen a que el narcotráfico se desarrolle “factores sociales negativos”. Entre ellos, se destaca “la elevada tasa de desempleo y la debilidad de las instituciones”.<sup>13</sup>

Y justamente al referirnos a la debilidad institucional como uno de los factores que posibilita la entrada del narcotráfico, no podemos pasar por alto el concepto de “Estado fallido”; un estado-nación que fracasa porque no puede garantizar los bienes políticos a su población -seguridad, educación, salud, oportunidades económicas, un marco legal de orden y un sistema judicial, infraestructura elemental, etc.-; es incapaz de controlar sus fronteras y experimenta un crecimiento constante de la violencia criminal.<sup>14</sup>

Según el índice de estados fallidos o fracasados del 2008 elaborado por La Fundación Fondo para la Paz, (que publica cada año en la revista Foreign Policy) Nicaragua estaría ubicado dentro del grupo de “Estados en advertencia”: países que aún no llegan a ser fallidos (están ubicados en una categoría por debajo), pero que no se puede negar que tienen dificultades para gobernarse a sí mismo.

O sea, según esta ONG, Nicaragua estaría ubicada en un nivel antes de ser 100 % estado fallido. Estaríamos frente a un “estado frágil”, con riesgo de transformarse en estado fallido, pero aún sin serlo como consecuencia del resultado que se obtiene del cruce de ciertas variables.<sup>15</sup>

He buscado algunos indicadores de Nicaragua tales como desempleo, pobreza y criminalidad porque considero que sus altos niveles reflejan en parte la vulnerabilidad del Estado nicaragüense; su incapacidad para proveer a sus ciudadanos los bienes públicos considerados básicos. El resultado es que su población pasa a sufrir un severo deterioro en el estándar de vida y termina recurriendo a otros actores no estatales.

Porque cuando las funciones básicas del Estado ya no son desempeñadas, deben ser reconstituidas de otra manera. Donde el Estado no tiene poder, aparecen contrapoderes; el vacío de poder convoca a otros actores a ocuparlo inmediatamente. De todos, el Narcotráfico es el más eficiente, brindándoles a los ciudadanos oportunidades muy tentadoras.

Existe hoy en el país un propicio caldo de cultivo organizativo para el narcotráfico: miles de desempleados desmoralizados, una juventud sin opciones y mayoritarios niveles de pobreza extrema. Todo esto propicia que prosperen los negocios ilícitos, incluido el negocio de la droga.<sup>16</sup>

Según Sandino Asturias, coordinador general del Centro de Estudios de Guatemala (CEG), el narcotráfico está siendo parte de cierta cultura a partir de la ausencia del Estado. Cuando el Estado no ha dado educación, salud, recreación en muchos pueblos de Centroamérica y el narcotráfico

13 “Centroamérica catapulta operaciones de carteles de la droga, dice EEUU” <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/1498>, marzo 1, 2006

14 “América Latina y los estados fallidos” [http://mx.geocities.com/REVISTA\\_ESPERANZA/america.htm](http://mx.geocities.com/REVISTA_ESPERANZA/america.htm)

15 1- Aumento de la presión demográfica; 2- Movimientos masivos de refugiados; 3-Herencia de venganza; 4- Escape masivo, crónico y sostenido de seres humanos; 5- Desarrollo económico desigual; 6- Declive severo y brusco de la economía; 7- Criminalización y deslegitimización del Estado; 8- Deterioro progresivo de los servicios públicos; 9- Violación generalizada de los derechos humanos; 10- Aparato de seguridad con un Estado dentro del Estado; 11- Ascenso de una elite excluyente e intolerante; 12- La intervención de otros estados y de factores externos.

16 <http://www.envio.org.ni/articulo/157>



es el que da el puesto de salud, pone el hospital, el estadio como pasa en muchos lugares se van convirtiendo en referentes sociales.<sup>17</sup>

Philippe Delmas dice que “el narcotráfico nunca será vencido mientras encarne una forma simple, inmediata, de justicia social, de equidad económica y de mínima prosperidad para todos”.

Vayamos ahora a los indicadores. Empezaremos con el desempleo y la pobreza; los cuales producen una fuerza de trabajo disponible para engrosar las filas de la delincuencia organizada o la violencia individual en busca de la sobrevivencia. La rentabilidad de negocios como el narcotráfico, es el incentivo<sup>18</sup>.

A partir de los ´90 la desocupación masiva y la marginalidad crean la base social para una nueva transformación del narcotráfico que ahora cumple funciones para-estatales y da respuestas laborales, sociales y políticas a amplios sectores poblacionales desplazados de la economía formal e informal. Veámoslo.

## **Pobreza**

Según el Estudio de Pobreza del Banco Mundial (1993-2005) la pobreza en Nicaragua disminuyó de la mitad de la población en 1993 al 46% en 2005. Y la pobreza extrema pasó del 20% al 15%. Se redujo, es cierto, pero aún mantiene un nivel inaceptablemente alto. Al decir que el 46% de la población vive por debajo del umbral de pobreza, estamos hablando de 2,3 millones de personas que no llegan a cubrir sus necesidades básicas, de las cuales 770 mil están en pobreza extrema, es decir, consumiendo un dólar o menos al día.

Cuadro 1  
**NICARAGUA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ENTRE 1993 Y 2005**  
(Porcentajes)

|          | Pobreza general |       |       |       | Pobreza extrema |       |       |       |
|----------|-----------------|-------|-------|-------|-----------------|-------|-------|-------|
|          | 1993            | 1998  | 2001  | 2005  | 1993            | 1998  | 2001  | 2005  |
| Nacional | 50,3            | 47,9  | 45,8  | 46,2  | 19,4            | 17,3  | 15,1  | 14,9  |
| Urbano   | 31,9            | 30,5  | 30,1  | 29,1  | 7,3             | 7,6   | 6,2   |       |
| Rural    | 76,1            | 68,5  | 67,8  | 67,9  | 36,3            | 28,9  | 27,4  | 26,9  |
|          | Cambio          |       |       |       | Cambio          |       |       |       |
|          | 93-98           | 98-01 | 01-05 | 93-05 | 93-98           | 98-01 | 01-05 | 93-05 |
| Nacional | -2,4            | -2,1  | 0,4   | -4,1  | -2,1            | -2,2  | -0,2  | -4,5  |
| Urbano   | -1,4            | -0,4  | -1,0  | -2,8  | 0,3             | -1,4  |       |       |
| Rural    | -7,6            | -0,7  | 0,1   | -8,2  | -7,4            | -1,5  | -0,5  | -9,4  |

Fuente: EMNV 1993, 1998, 2001 y 2005.

Al caracterizar la pobreza en Nicaragua no se puede pasar por alto las diferentes realidades que presentan sus tres zonas geográficas (zona del Pacífico, zona Centro-Norte, zona del Atlántico). Pues la pobreza está concentrada en alto grado en la zona centro-norte del país y más aún en la región de la costa atlántica –con mayores índices en las áreas rurales que en las urbanas-.

17 “El narcotráfico es un poder real”: Sandino Asturias [www.albedrio.org](http://www.albedrio.org), 2008

18 “Fragmentación social y pobreza” [www.elnuevodiario.com.ni](http://www.elnuevodiario.com.ni), diciembre 14, 1998

## **Incidencia y distribución de la pobreza por región**

**Cuadro 10.3**

**Incidencia de la pobreza, según área de residencia. EMNV 2001**

| Área Geográfica  | No Pobres | Pobres | Total | Pobres no Extremos | Pobres Extremos |
|------------------|-----------|--------|-------|--------------------|-----------------|
| Managua          | 79.0      | 20.2   | 100.0 | 17.7               | 2.5             |
| Pacífico urbano  | 62.0      | 37.2   | 100.0 | 31.3               | 5.9             |
| Pacífico rural   | 43.2      | 56.8   | 100.0 | 40.5               | 16.3            |
| Central urbano   | 62.4      | 37.6   | 100.0 | 26.5               | 11.1            |
| Central rural    | 24.9      | 75.1   | 100.0 | 36.6               | 30.4            |
| Atlántico urbano | 57.0      | 43.0   | 100.0 | 29.9               | 13.1            |
| Atlántico rural  | 23.3      | 76.7   | 100.0 | 49.8               | 26.9            |

## **VIII Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 2005**

El titular de la Secretaría de la Integración Económica de Centroamérica (SICA) observó que la pobreza secular que vive la mayor parte de la población centroamericana la empuja a buscar una salida fácil a través de la “puerta falsa del delito”. Por ello, los países centroamericanos han visto convertido su territorio en corredor del narcotráfico.<sup>19</sup>

El narcotráfico produce una fuerza de trabajo disponible para engrosar las filas de la delincuencia organizada. Los residentes locales que colaboran en el tráfico reciben una paga por su ayuda. Aunque lo cierto es que tienden cada vez más a recibir mercancía como “salario”, la cual distribuyen internamente, obteniendo ciertas ganancias, lo que alivia su situación de pobreza.

La fuerte pobreza que se sufre sobre todo en la zona atlántica del país explica el fuerte protagonismo que tiene allí el narcotráfico. Según el informe sobre control estratégico internacional de narcóticos 2003 del gobierno de Estados Unidos, en algunas comunidades del Atlántico, el narcotráfico ha llegado a ser la principal actividad económica. Es que una región empobrecida como tal -que ha sido rezagada y excluida de las oportunidades de desarrollo, prácticamente desvinculada del resto del país y olvidada por el gobierno- hace el tráfico extremadamente atractivo para los residentes locales. Allí, el tráfico de drogas es un asunto cotidiano. Un espacio sin Estado y sin ley pública que está segregado y marginalizado de los núcleos altamente desarrollados, y se estructura en medio de la pobreza y la indigencia. Entonces, las reglas pasan a estar impuestas por actores privados de impronta patrimonialista o por grupos delictivos que controlan el lugar.<sup>20</sup>

## **Desempleo**

Como se puede observar, en Nicaragua el desempleo ha ido disminuyendo estos últimos años, y al mismo tiempo muestra índices menores que sus países vecinos.

19 “Causa violencia pobreza y desempleo en Centroamérica” [www.exonline.com.mx](http://www.exonline.com.mx), octubre 2, 2008

20 <http://rigofa.blogdiario.com/1234354800/>, febrero 11, 2009



| Año  | Tasa de desempleo (%) |
|------|-----------------------|
| 2000 | 10.5                  |
| 2001 | 20                    |
| 2002 | 23                    |
| 2003 | 24                    |
| 2004 | 22                    |
| 2005 | 7.8                   |
| 2006 | 5.6                   |
| 2007 | 3.8                   |
| 2008 | 5.6                   |

| Posición | País        | Tasa de desempleo (%) |
|----------|-------------|-----------------------|
| 26       | Honduras    | 27.8                  |
| 65       | Puerto Rico | 12                    |
| 85       | Belize      | 9.4                   |
| 112      | Panamá      | 7.2                   |
| 120      | El Salvador | 6.6                   |
| 130      | Nicaragua   | 5.6                   |
| 131      | Costa Rica  | 5.5                   |

Fuente: CIA World Factbook

La investigación de la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global, FIDEG, del año 2008 mostró que según las mediciones tradicionales de empleo, la población ocupada en Nicaragua está por encima del 90% y el desempleo por debajo del 5%. FIDEG consideró entonces que el problema del empleo en Nicaragua no es el desempleo abierto. Lo que la investigación mostró fue que el verdadero problema que enfrenta la PEA nicaragüense es el desempleo encubierto, transformado en subempleo, que alcanza cifras del 77.8%.

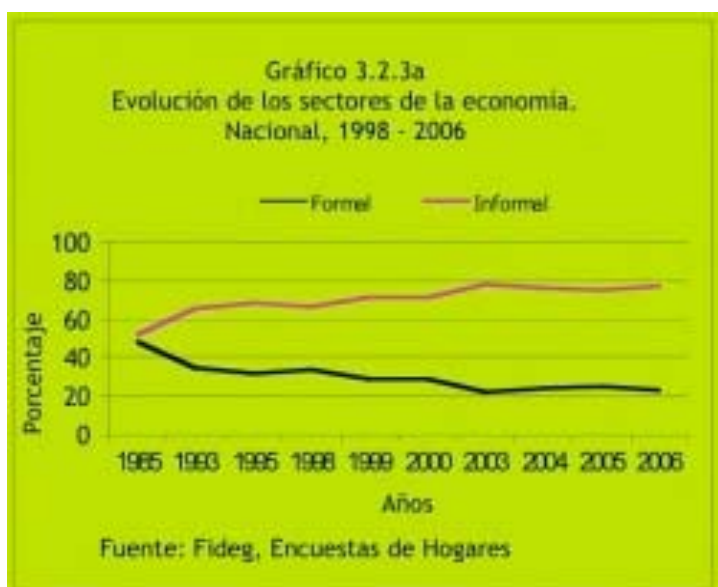
El subempleo es en Nicaragua uno de los problemas socioeconómicos de mayor impacto y de difícil solución, ya que es en el sector informal donde se cobija buena parte del subempleo y es ahí donde está ubicada la mayor parte de la PEA nicaragüense.

Cuando se habla del sector informal se está hablando de: rebusque, sobrevivencia, descalificación e ilegalidad. Aun cuando el sector presenta un estado de sobresaturación, se puede predecir que continuará creciendo, debido a la imposibilidad de la economía de absorber la mano de obra disponible, así como la mano de obra que quiere incorporarse por primera vez al mercado de trabajo.<sup>21</sup>

Mientras en 1985 el sector informal proporcionaba el 52.1% de los empleos de la PEA ocupada, en 1998 ya constituía el 66.3% y para el año 2006 los empleos generados por este sector alcanzaban el 77.4%. Estas cifras son reveladoras, en la medida que reflejan que Nicaragua es un país donde casi 8 de cada 10 nicaragüenses ha encontrado en el sector informal una alternativa de vida, un refugio de sobrevivencia, un lugar para abrir su propio empleo y de generar ingresos.<sup>22</sup>

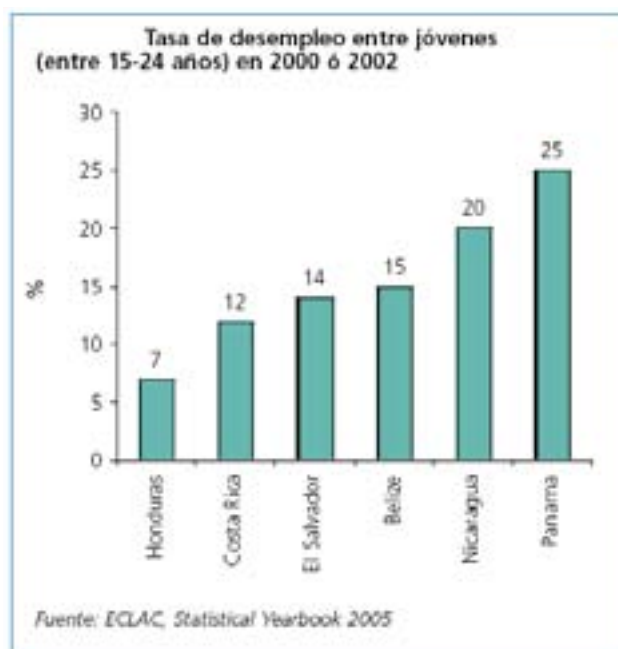
21 "Nicaragua hacia los Guinness Record" [www.elobservadoreconomico.com](http://www.elobservadoreconomico.com), abril 24, 2007

22 "Diez años... evolución del mercado laboral nicaragüense" [www.elobservadoreconomico.com](http://www.elobservadoreconomico.com), febrero 15, 2008



Así es que la dinámica del mercado laboral de Nicaragua es el reflejo de la precariedad de los empleos y el alto nivel de informalidad. Por eso –según el informe anual 2006 del CENIDH– Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) -el problema no se resuelve únicamente creando empleos, se necesitan empleos de buena calidad, con mejores condiciones de trabajo y acceso al desarrollo humano.

Otro punto a tener en cuenta es que Centroamérica tiene un alto índice de población joven. Puntualmente, en Nicaragua, el 65% de la población es menor a 25 años (Censo 2005) y el 68% de la población Económicamente Activa (PEA) es menor de 25 años.



Entre la juventud, los niveles de desempleo –abierto o encubierto- y el alto nivel de informalidad, son relevantes, ya que los jóvenes a quienes se les niegan oportunidades para una independencia económica y con demasiado tiempo en sus manos, pueden incurrir en abuso de sustancias, actividades de pandilla y otras formas de crimen, incluyendo la participación en el tráfico de drogas. Los jóvenes son susceptibles a ser atraídos por las pandillas que actualmente son un problema en la región, y los cuales supuestamente están jugando un papel muy importante en el tráfico de

drogas.<sup>23</sup>

La exclusión, la marginación tanto de la educación como, principalmente, del acceso al trabajo y en especial al trabajo digno, son uno de los incentivos para que los jóvenes se agrupen en organizaciones que les otorguen identidad y protección; lo que en la actualidad no les entrega ni el sistema político, ni el sistema económico, ni la familia. El desempleo es un indicador crucial.<sup>24</sup>

En fin, frente a este precario panorama laboral el narcotráfico se presenta como una alternativa. Digamos que encuentra eco en la población. Ofrece a muchos una salida, sino digna al menos práctica, a pesar de lo riesgoso que resulta.<sup>25</sup>

Los narcotraficantes aprovechan la falta de trabajo para involucrar a personas que por necesidad acceden a labores ilícitas. Desempeñarse en el crimen organizado, cualquiera que sea su vertiente, representa un buen ingreso.<sup>26</sup>

## **Criminalidad**

En la década del 90, en América Latina, mientras se daban las condiciones de consolidación del régimen democrático, la apertura económica y la globalización, “se experimentaba un deterioro de los estándares de seguridad de la población (Gorgal, 2003). La posibilidad de guerras a nivel regional se reducía al mínimo, pero aumentaba la violencia entre particulares.

Desde entonces los delitos, siempre existentes en las sociedades, empiezan a ser percibidos como un problema público que requiere la intervención del Estado. De este modo, la cuestión criminal se suma a la cuestión laboral, educativa, etc. El Estado, desbordado por la explosión cuantitativa del delito y la violencia y por la heterogeneidad y complejidad de sus manifestaciones, no es capaz de cumplir con la principal razón de ser del Estado moderno: la protección de los ciudadanos que caen bajo su jurisdicción. El aumento del crimen lleva directamente a la cuestión de la crisis del Estado moderno en la región.

En América Latina y el Caribe existe una fuerte percepción sobre esta incapacidad de los estados para hacer cumplir las leyes<sup>27</sup>. Son países en donde existe el peligro de que surjan estados sin capacidad para potenciar el imperio de la ley; detentar el monopolio de la violencia, proveer de servicios y bienes al conjunto de la población, en especial el de la seguridad.

Una crisis del Estado y su incapacidad “para prevenir y conjurar exitosamente las actividades delictivas en sus diferentes manifestaciones, cuya cara más visible ha estado centrada en el colapso del sistema judicial-penal, penitenciario y, particularmente, el sistema policial”. (Sain, 2004: 5)´

Los países en desarrollo no pueden darse el lujo de destinar tanto dinero per cápita como los países ricos en sus sistemas policiales, judiciales y correccionales.<sup>28</sup>

Veamos los niveles de criminalidad en Nicaragua junto a los del resto de los países de la región. Los índices nos estarán reflejando entre otras cosas qué tan eficaces/ineficaces son las instituciones propias de cada uno de los Estados para mantener el orden y el imperio de la ley en su país, y

23 Naciones Unidas, oficina contra la droga y el delito. “Crimen y desarrollo en Centroamérica”. <http://www.unodc.org/pdf/Estudio%20de%20Centroam%E9rica.pdf>

24 “Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano” [www.pensamientoiberoamericano.org](http://www.pensamientoiberoamericano.org)

25 Navas, Sonia. Verdezoto, María Elena Redes, gestión y ciudadanía: Un análisis crítico desde la comunicación

26 “Desempleo y pobreza generan narcotráfico” [www.elsiglodetorreon.com.mx](http://www.elsiglodetorreon.com.mx), febrero 17, 2006

27 “Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano” [www.pensamientoiberoamericano.org](http://www.pensamientoiberoamericano.org)

28 Naciones Unidas, oficina contra la droga y el delito. “Crimen y desarrollo en Centroamérica”. <http://www.unodc.org/pdf/Estudio%20de%20Centroam%E9rica.pdf>

controlar la violencia, para otorgar seguridad a sus ciudadanos. Los Estados que fracasasen más en esta tarea serán los que corran más riesgo a que fenómenos para-estatales de distinta intensidad y escala se infiltren en sus territorios. Como el narcotráfico. Pues una débil aplicación de la ley facilita el tráfico de drogas, que a su vez, debilita aún más el Estado de Derecho<sup>29</sup>.

Porque al mismo tiempo, cuando el narcotráfico logra infiltrarse, se propaga aún más la violencia y la criminalidad. No es coincidencia que los países más afectados por el tráfico tengan algunas de las tasas más altas de homicidio en el mundo. El tráfico de drogas exacerba la violencia en una variedad de formas. Con él vienen todos los males que le son asociados. Consumo creciente de drogas. Bandas de pequeños, medianos y grandes narcotraficantes. Adicción creciente en los sectores más pobres. Corrupción que avanza en los cuerpos de seguridad y en las instituciones. Incremento de la violencia en los hechos delictivos.<sup>30</sup>



Existe un organismo regional llamado el “Observatorio Centroamericano sobre la Violencia” (OCAVI), que realiza estudios minuciosos sobre la criminalidad que arroja las sociedades centroamericanas y caribeñas. Uno de estos instrumentos de medición de la efectividad de las políticas públicas sobre la violencia es la relacionada con la tasa de crímenes por cada cien mil habitantes. Es una de las medidas más utilizadas internacionalmente para medir el grado de conflictividad de un país. En la región queda claro que se ha experimentado un incremento de las muertes violentas por cada cien mil habitantes en los últimos siete años. Los países medidos son junto a Nicaragua, la República Dominicana, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá.

Según OCAVI en los países citados, se observó una evolución de una tasa de 20 muertos violentos por cada cien mil habitantes (c/100k/h) en 1999; a 21 en 2000; a 22 en 2001; a más de 24 en 2002; bajó a 22 en 2003; volvió a subir a 24 en 2004; a 27.5 en 2005 y 29 en 2006, ultimo año reportado. Un claro incremento de 9 víctimas violentas en siete años, equivalente a un 31% para el conjunto de la región. La lista negra de los países con mayor tasa de homicidios en 2006 por cada 100 mil habitantes del istmo la encabeza El Salvador con un tasa de 67.8 crímenes, le sigue Guatemala con 45.2 y Honduras con 42.9; luego aparece Belice con 33, Nicaragua 12.5, Panamá 11.3 y finalmente Costa Rica con 7.7.<sup>31</sup>

29 Naciones Unidas, oficina contra la droga y el delito. “La amenaza del narcotráfico en América” [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte\\_OEA\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte_OEA_2008.pdf), octubre, 2008

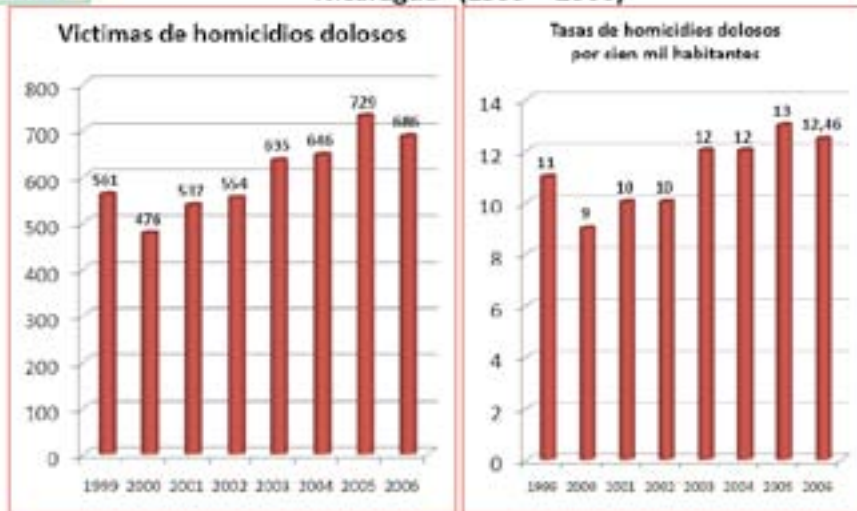
30 “Criminalidad y elecciones” [www.listin.com.do](http://www.listin.com.do), febrero 2008

31 [www.ocavi.com](http://www.ocavi.com)





## Número de Víctimas y Tasas de Homicidios Dolosos en Nicaragua (1999 – 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Policía Nacional (Homicidios) y (tasas)



## Pandillas callejeras: Las maras

Miembros de pandillas están presuntamente asociados tanto con el tráfico de drogas como con la violencia en algunos países, no obstante es difícil establecer esta conexión en sociedades donde los niveles generales de violencia son muy altos.

Las pandillas callejeras comúnmente controlan los mercados de venta al por menor de drogas, pero también han sido acusadas de estar involucradas en tráfico de drogas transnacional y de usar estos fondos para promover la criminalidad local.<sup>32</sup>

“El problema de narcotráfico, violencia, inseguridad, pandillas, es compartido;” “países que normalmente no han sufrido tanto la violencia en el istmo centroamericano, como Nicaragua, han visto aumentar los asesinatos, el consumo de drogas y las pandillas”<sup>33</sup>.

32 Naciones Unidas, oficina contra la droga y el delito. “La amenaza del narcotráfico en América” [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte\\_OEA\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte_OEA_2008.pdf), octubre, 2008

33 “Narcotráfico en Centroamérica preocupa a gobierno de Obama” [www.laprensagrafica.com](http://www.laprensagrafica.com), febrero 14, 2009

Sin embargo, existen razones para ser escépticos sobre esta asociación simplista. Mientras que las pandillas de jóvenes representan una fuente delictiva, no parecen ser responsables de proporción significativa de homicidios en los países en los que predominan. Su papel en el tráfico de drogas, aún en los mercados locales, es también dudoso, por las razones que se detallan a continuación.

- Todos los indicadores sugieren que los mercados de drogas en la región son relativamente bajos, insuficientes para ser una importante fuente de ingreso para los criminales organizados.
- La mayoría del tráfico de cocaína es marítimo, y la mayoría de los miembros de las pandillas están basados al interior del país.
- La importancia de las redes de tráfico centroamericanos hacia el mercado de los Estados Unidos parece ser limitado.

Por lo tanto, las grandes operaciones de represión en contra de los miembros de las pandillas, no solucionarán las causas de violencia en dichas sociedades, ni el problema del tráfico de drogas. La violencia juvenil es un hecho real que exige atención, pero constituye un síntoma, y no una causa, del problema subyacente de violencia y droga <sup>34</sup>.

---

34 Naciones Unidas, oficina contra la droga y el delito. "Crimen y desarrollo en Centroamérica". <http://www.unodc.org/pdf/Estudio%20de%20Centroam%E9rica.pdf>





Con el apoyo de



Organiza

